

ASPECTOS DE LA ORGANIZACION PARLAMENTARIA EN LOS ESTATUTOS DE EUSKADI, CATALUÑA, GALICIA Y ANDALUCIA (*)

IMMA FOLCHI - ISMAEL E. PITARCH

SUMARIO: A. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—B. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—C. EL PRESIDENTE Y LA MESA DEL PARLAMENTO.—D. LOS DIPUTADOS. ESPECIAL REFERENCIA A SU STATUS JURÍDICO.

A. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

I. Las Asambleas Legislativas ocupan el lugar preferente entre las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas. Su carácter de representación de la voluntad general fundamenta su autonomía e independencia para autorganizarse. Expresión suprema de su capacidad de autorganización la constituyen los Reglamentos Parlamentarios, elaborados y aprobados por las Asambleas para regular su organización, funcionamiento y servicios.

(*) Conviene advertir al posible lector, de los límites y limitaciones del presente trabajo. La idea inicial nació en la primavera de 1982; en aquel momento tan sólo el Parlamento de Cataluña había aprobado su Reglamento y la mayor parte de las Comunidades Autónomas, que habían de constituirse al amparo de lo previsto en el artículo 143 de la Constitución, todavía no tenían promulgado el correspondiente Estatuto de Autonomía. El primer objetivo era hacer un breve estudio parlamentario comparado desde la regulación estatutaria; el trabajo tendría dos bloques: una primera parte dedicada a los órganos y funcionamiento de las Cámaras y otra dedicada al análisis de las funciones parlamentarias.

Múltiples factores impidieron su realización y comportaron que la redacción actual se haya visto frecuentemente retomada y abandonada, lo que podrá explicar el desarrollo diferente de los bloques, al coincidir o no, con otros trabajos paralelos. Por otra parte, en el interín, todos los Parlamentos constituidos al amparo de las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda y del artículo 151 de la Constitución, han aprobado sus Reglamentos, y se ha

A diferencia de lo que establece el artículo 72.1 respecto de las Cortes Generales, nada dice la Constitución española de 1978 acerca de la autonomía de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas ni de su capacidad de autorganización; la regulación de esta materia se concreta en las previsiones estatutarias.

Los Estatutos del País Vasco (artículo 27.1), de Galicia (artículo 12.1) y de Andalucía (artículo 27.2) proclaman explícitamente la potestad de los respectivos Parlamentos para dotarse autónomamente de su propio Reglamento, precisando, asimismo, los mecanismos de aprobación y de reforma.

El Estatuto de Cataluña no contiene ningún precepto que consagre la autonomía reglamentaria del Parlamento. Existen, eso sí, alusiones a las materias que deben ser reguladas por el Reglamento del Parlamento; sin embargo, no se fijan los mecanismos de su aprobación ni se declara genéricamente la potestad de la Cámara para dictarlo.

Tal omisión no comporta diferencia práctica alguna respecto a los demás Estatutos ya que la consagración estatutaria de la autonomía de la Cámara para aprobar el propio Reglamento no es imprescindible «puesto que dicha facultad representa una manifestación natural del indiscutible poder de las Asambleas Legislativas para autorganizarse» (1).

completado el mapa autonómico con la promulgación de los Estatutos de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas.

La idea primitiva, a la que posiblemente se haya renunciado definitivamente, fue progresivamente substituida por un intento de analizar las definiciones básicas de los Estatutos de Autonomía de las nacionalidades y comunidades citadas en el título, sobre algunos aspectos de la organización parlamentaria, y su desarrollo fundamental en los Reglamentos parlamentarios y normas legales. La información de la que se dispuso en el momento de redactar cada apartado explica el tratamiento desigual de los temas que, en lo posible, se ha intentado homogeneizar y redimensionar en la lectura final.

Una última advertencia: si bien el trabajo y la responsabilidad fueron y son compartidas por los firmantes, la parte más pesada de la carga ha recaído en los hombros más fuertes, es decir, en los femeninos.

Primavera 82 - Diciembre 84

(1) LIVIO PALADIN, *Diritto regionale*. Cedam. Pádua, 1979, págs. 292 y sigs.

La Ley de Cataluña 3/82, de 23 de marzo del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (LPPCEG) colma la laguna estatutaria al determinar que «el Parlamento establece su propio Reglamento, elabora y aprueba su propio presupuesto y fija el Estatuto de su personal», añadiendo a continuación que la aprobación y reforma del Reglamento requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en una votación final sobre la totalidad (artículo 8.2 y 3).

II. Desde el momento en que el Reglamento parlamentario establece las modalidades concretas del ejercicio de las funciones políticas de la Cámara y constituye una garantía en las relaciones entre la mayoría y las minorías parlamentarias, es necesario que su aprobación y reforma se rodeen de ciertas garantías procedimentales y de quórumos especiales de adopción.

En el caso del País Vasco, Galicia y Andalucía el Estatuto exige explícitamente el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados para la aprobación del Reglamento Parlamentario. En Cataluña este requisito, no mencionado en el Estatuto, ha sido establecido en la LPPCEG (artículo 8.3).

Las previsiones estatutarias convierten a los Reglamentos Parlamentarios en normas de obligada emanación que requieren, excepcionalmente, un quórum de aprobación superior al exigido para las leyes ordinarias que puedan dictar los Parlamentos en el ejercicio de su potestad legislativa.

La existencia de un acuerdo mayoritario reforzado en torno al Reglamento Parlamentario obedece a la trascendencia institucional de sus disposiciones, que contienen normas de carácter procedimental y organizativo, e implican una opción política determinada que incide sustancialmente en las relaciones interinstitucionales. Por lo demás tal requisito constituye una garantía para las minorías parlamentarias al sustraer al imperio de la mayoría simple la adopción de decisiones sobre las materias del Reglamento Parlamentario (2).

El papel del Reglamento Parlamentario en la vida política de la

(2) TOSI, *Diritto Parlamentare*. Giuffrè, Milán, 1980, págs. 100 y sigs.

Asamblea implica que su reforma esté rodeada de unas garantías procedimentales similares a las exigidas estatutariamente para su aprobación. El Estatuto de Andalucía (artículo 27.2) es el único que prevé explícitamente que las reformas del Reglamento habrán de adoptarse por mayoría absoluta. El Estatuto del País Vasco y el de Galicia, que exigen el quórum de mayoría absoluta para la aprobación del Reglamento, no aluden en su texto a los mecanismos para su reforma. En Cataluña, la LPPCEG refiere el requisito de la mayoría absoluta tanto para su aprobación, cuanto para la reforma del Reglamento.

Pese a las diversidades formales de los respectivos Estatutos, los Reglamentos de sus Parlamentos regulan de forma similar el procedimiento de reforma rodeándolo de ciertas garantías a fin de asegurar que los cambios que se pretendan introducir se funden en una necesidad más profunda que la que pudiera derivarse de una mayoría coyuntural.

Explícita o tácitamente, los Reglamentos excluyen la intervención del Gobierno en el procedimiento para su reforma, como derivación lógica de la autonomía reglamentaria reconocida a las Asambleas. La iniciativa de reforma se limita al Parlamento, lo que constituye una garantía frente a injerencias de órganos ajenos al mismo. En este sentido, el Reglamento del Parlamento de Cataluña remite para su reforma al procedimiento previsto en los artículos 108 y 109, en tanto que el del Parlamento gallego establece que «aquella se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de ley de iniciativa del Parlamento». En ambos supuestos, el legislador parece optar por el sistema de «ponencia conjunta» de todos los grupos parlamentarios para la elaboración del texto de la proposición de reforma (Disposición Final Segunda RPC y RPG) (3).

(3) El sistema de ponencia conjunta constituye una especialidad del procedimiento legislativo basada en la iniciativa legislativa de todos los grupos parlamentarios conjuntamente y ejercida mediante la creación, en el seno de la Comisión competente, de una ponencia encargada de elaborar el texto de la Proposición de Ley. *Vid.* RAMÓN MATZ, «Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía», e I. E. PITARCH, I. FOLCHI y J. VINTRO, «Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al derecho parlamentario», ambas en *Proceso de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984, págs. 91 y 703, respectivamente.

Por su parte, el Reglamento andaluz establece que su reforma se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de ley de iniciativa del Parlamento (D.F. Segunda), lo que inicialmente parece remitir a un mecanismo semejante al adoptado en Cataluña y en Galicia. Sin embargo, el Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por el Pleno de la Cámara el 3 de noviembre de 1982, no prevé una iniciativa parlamentaria como la regulada en los artículos 108 y 109 del RPC y 126 y 127 del RPG (4) por lo que esta referencia, interpretada en el contexto del Reglamento, hay que entenderla hecha a los grupos parlamentarios y a los diputados, en los términos del procedimiento legislativo ordinario.

El Reglamento del Parlamento Vasco prevé, a su vez, que la reforma se tramitará conforme a lo establecido para las Proposiciones de Ley y «deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros» (Disposición Final Segunda RPV).

En cualquier caso, serán las respectivas Comisiones de Reglamento (artículo 44 RPC; artículo 46 RPG; artículo 46 RPA y artículo 42 RPV) las competentes, por razón de la materia, para tramitar las propuestas de reforma y corresponderá al Pleno de la Cámara la aprobación definitiva de las mismas.

La entrada en vigor de los Reglamentos parlamentarios se supe-dita explícitamente a su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento respectivo. Solamente el Estatuto de Andalucía (Disposición Final Primera) establece la necesidad de su publicación «en los Boletines Oficiales de la Junta de Andalucía y del Estado», si bien, a efectos de entrada en vigor, se considera exclusivamente la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento. Aun cuando no se exija explícitamente su publicación en los Boletines Oficiales de la Comunidad respectiva y del Estado, en la práctica, suele darse esta formalidad que resulta «imprescindible para que el Reglamento pueda

(4) El Informe de la Ponencia de Reglamento (B.O.P.A. 8, de 14 de octubre de 1982) aludía a la iniciativa del Parlamento (art. 109.2), que en el texto aprobado por la Cámara (B.O.P.A. 12, de 12 de noviembre de 1982) desapareció al aceptarse una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista (B.O.P.A. 8, pág. 101).

adquirir relieve externo» (5). Precisamente, la no promulgación de los Reglamentos parlamentarios y la no obligatoriedad de su publicación en el periódico oficial ha servido de base a algún sector de la doctrina, para atribuirles el carácter de actos normativos, pero no legislativos en sentido estricto (6).

III. El reconocimiento explícito de la potestad autonormativa de las Asambleas implica establecer una reserva material a favor de los Reglamentos o, dicho en otros términos, comporta delimitar un ámbito de materias que habrán de desarrollarse a través de los Reglamentos parlamentarios impidiendo, en consecuencia, su regulación por ley ordinaria (7).

La reserva de Reglamento parlamentario implica descartar la posibilidad de regular por medio de leyes formales todo lo referente a la organización, funciones y funcionamiento del Parlamento (8). Esto es, en principio, la opción adoptada por el Estatuto del País Vasco y el de Andalucía, que no efectúan remisión alguna a leyes de desarrollo institucional. Por el contrario, el Estatuto de Cataluña difiere la regulación de ciertos aspectos parlamentarios a «la ley que apruebe el propio Parlamento» (artículo 30.1) distinta del Reglamento de la Cámara. Igualmente el Estatuto de Galicia, aunque con menor intensidad que el catalán, admite la existencia de leyes de desarrollo institucional.

El artículo 29 del Estatuto catalán, después de definir las instituciones que integran la Generalidad en el primer apartado, en el segundo añade que «las leyes de Cataluña ordenarán el funcionamiento de las instituciones de acuerdo con la Constitución y el Estatuto». En términos similares se pronuncia el artículo 9.2 del Estatuto gallego.

(5) CARLES VIVER PI-SUNYER, «Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya», *Administració Pública*. Universitat Autònoma de Barcelona, núm. 4, 1981, pág. 82.

(6) NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*. Civitas. Madrid, 1976, pág. 773.

(7) Entre otros, véase TOSI, *op. cit.*, págs. 89 y sigs., y V. CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Giuffrè, 1980, págs. 25 y sigs.

(8) GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Giuffrè, 1957, págs. 157 y sigs.

El artículo 30.2 del Estatuto catalán, al regular la naturaleza y funciones del Parlamento, tras declarar que representa al pueblo de Cataluña y que ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos e impulsa y controla la acción política y de gobierno, incluye un inciso por virtud del cual el Parlamento ejerce «las restantes competencias que le sean atribuidas por ... la ley que apruebe el propio Parlamento» (9).

La reserva de ley, que no de Reglamento parlamentario, efectuada por el Estatuto de Cataluña, afecta también a cuestiones propias del funcionamiento de la Asamblea, al diferir en su artículo 30.3 a una ley, y no el Reglamento, la determinación de la forma y supuestos en que el Parlamento podrá celebrar reuniones fuera de la sede establecida estatutariamente; regulación que ha sido abordada en el artículo 25 LPPCEG.

Por tanto, en materia parlamentaria, el Estatuto catalán establece una doble reserva: la de ley, en los términos descritos, y la de Reglamento, recogida en el artículo 32, que establece las coordenadas básicas de su contenido. La reserva de ley sobre el Parlamento operada por el Estatuto catalán, se justifica por la voluntad política de los ponentes que redactaron el Proyecto de Sau de establecer en el texto del Estatuto muy escasos preceptos institucionales y reservando voluntariamente para las leyes propias de Cataluña la regulación del funcionamiento de sus instituciones, obviando respecto al Parlamento la tradición común de que el Reglamento Parlamentario acostumbra a ser el vehículo normativo adecuado para efectuar el desarrollo de los principios contenidos en el Estatuto. Los ponentes de Sau tenían *in mente* la idea de elaborar posteriormente en el Parlamento catalán una norma semejante al «Estatut de Règim Interior de Catalunya» de 1933, para desarrollar y completar los principios estatutarios de la organización política de la

(9) Una disposición semejante se contiene en el artículo 10.1.b) del Estatuto Gallego y en el artículo 30.13 del Andaluz; sin embargo, entre estos preceptos y el del Estatuto catalán existe una diferencia semántica nada desdeñable; mientras que la remisión efectuada en los dos primeras se asimila a una cláusula cautelar de carácter general, el Estatuto catalán se refiere a «la ley» que el Parlamento apruebe; el legislador estatutario parece remitirse, en concreto, a una norma de desarrollo institucional.

Generalidad; razones políticas llevaron, sin embargo, a no explicitar el título de «Estatuto Interior».

El Estatuto de 1932 se limitaba a declarar que correspondía al Parlamento de Cataluña, el ejercicio de las funciones legislativas; que era elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto por un período no superior a cinco años; y proclamaba finalmente la inviolabilidad de los diputados del Parlamento. El legislador catalán elaboró el Estatuto Interior de 1933, ley fundamental de Cataluña, que dedicaba 22 artículos al desarrollo de los principios que diseñaba escuetamente el Estatuto (Exterior) aprobado por las Cortes Generales (10).

El desarrollo normativo del Estatuto catalán de 1979, amén del Reglamento ha cristalizado en la LPPCEG; ley institucional que dedica al Parlamento 48 artículos que, por una parte, reproducen las previsiones estatutarias, mientras que en otras desarrollan aspectos objeto de ley y regulan, finalmente, materias tradicionalmente consideradas como propias del Reglamento de la Cámara.

La existencia de una reserva de ley al margen del Reglamento Parlamentario, entraña el riesgo de devenir una limitación a la autonomía de la Asamblea para autorganizarse, al regular por el procedimiento legislativo ordinario aspectos organizativos y funcionales de las mismas. Sin embargo, en el caso de Cataluña y de Galicia, las leyes de desarrollo básico del Estatuto, entre las que se incluyen las de desarrollo institucional constituyen, en cuanto a su contenido esencial, una especialidad en el procedimiento legislativo. Por disposición del Reglamento del Parlamento catalán (artículo 109) y del Reglamento del Parlamento gallego (artículo 126) tales leyes han de ser aprobadas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto; requisito que, para Cataluña, ha sido reiterado por el artículo 33.2 de la LPPCEG. Tales previsiones

(10) El texto del «Estatuto Interior» puede verse en: *Parlament de Catalunya. L'Obra Legislativa (1932-1939)*. Servei de Publicacions del Parlament de Catalunya. Barcelona, 1981, págs. 60 y sigs.

Una referencia a la significación del nombre y naturaleza de la Ley, así como un comentario sucinto en I. E. PITARCH, *L'Estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)*. Ed. Curial. Barcelona, 1977, págs. 230 y sigs.

permiten sortear uno de los inconvenientes derivados de la utilización del procedimiento legislativo ordinario para la aprobación de normas que incidan en la organización y funcionamiento de las Asambleas, ya que en ambos casos se requiere el concurso de la mayoría absoluta. Por otra parte, si estas leyes se elaboran siempre por el procedimiento de «ponencia conjunta» se eludirá, al menos formalmente, la injerencia de otros órganos —especialmente del gobierno— en la fase de iniciativa.

El doble nivel de reserva —Ley/Reglamento Parlamentario— establecido estatutariamente, plantea el problema de determinar cuál es la relación existente entre ambos tipos de disposiciones. Modernamente, la doctrina se decanta por la tesis de que entre una y otro no es de aplicación el principio de jerarquía normativa, sino el de competencia (11) de forma que «ni las leyes pueden disciplinar las materias propias de los Reglamentos ni éstos regular cuestiones ajenas a la organización y a la actividad interna de la Cámara».

No puede desconocerse la subordinación de los Reglamentos a las Constituciones (12) y, en nuestro caso, a los Estatutos de Autonomía; subordinación que el legislador catalán, sino jurídicamente al menos simbólica y políticamente, parece haber hecho también extensiva a las leyes de desarrollo básico del Estatuto, entre las que se cuenta muy especialmente la LPPCEG, en tanto que ley institucional amparada en la reserva genérica del artículo 29.2 EAC «para ordenar el funcionamiento» de las instituciones que integran la Generalidad de Cataluña, y columna vertebral de lo que se denominó, durante la discusión parlamentaria, por todos los grupos que intervinieron en el debate, Estatuto Interior, en recuerdo del de 1933. El propio Reglamento del Parlamento en la Disposición Final Primera establece la necesidad de adaptarlo a las leyes previstas en el artículo 29.2 y concordantes del Estatuto, con lo que implícitamente pretende introducir, con eficacia jurídica limitada, un prin-

(11) CIULO, *op. cit.*, pág. 26; RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*. Bolonia, 1980, pág. 265; J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El Régimen constitucional Español*. Barcelona, Labor, pág. 76; F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, Ed. Nacional, 1984, pág. 18, entre otros.

(12) SÁNCHEZ ÁGESTA, «La Jerarquía Normativa en la Constitución de 1978», en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*. Vol. III. Dirección General de lo Contencioso del Estado, pág. 1908.

cipio de supeditación del Reglamento a las citadas leyes. Aun en tal supuesto, muy discutible por lo demás, la jerarquía normativa operará matizada por el principio de competencia como criterio delimitador del contenido del Reglamento parlamentario al que el Estatuto reserva unas materias en concreto y sobre las cuales, en principio, se han de excluir otros instrumentos normativos de regulación.

IV. Los Estatutos configuran el contenido mínimo necesario de los Reglamentos de los respectivos Parlamentos. En aplicación del principio de autonomía organizativa, su núcleo fundamental lo constituyen las normas destinadas a la regulación de la organización interna de las Cámaras, constitución y funcionamiento de los órganos parlamentarios y normas de procedimiento. En tal sentido se orientan básicamente las remisiones expresas de los Estatutos de Autonomía.

El Estatuto del País Vasco es el que difiere explícitamente al Reglamento menor número de materias ya que, tras declarar que «el Parlamento fijará su propio Reglamento Interno» sólo alude a él expresamente en una ocasión, concretamente en el artículo 27.4, cuando establece que «los miembros del Parlamento podrán, tanto en Pleno como en Comisiones, formular ruegos, preguntas, interpe-laciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan».

Por su parte, los Estatutos catalán, gallego y andaluz reservan expresamente al Reglamento la regulación de diversas materias de capital importancia, tales como:

- Procedimiento de elección, composición y funciones del Presidente de la Asamblea, de la Mesa y de la Diputación permanente (artículo 32.1 EAC; artículo 10.uno EAG; artículo 27.5 EAA).
- Número mínimo de Diputados para la formación de Grupos Parlamentarios (artículo 32.3 EAC; artículo 12.cuatro EAG; artículo 27.5 EAA).
- Intervención de los Grupos Parlamentarios en el procedi-

miento legislativo (artículo 32.3 EAC; artículo 12.cuatro EAG; artículo 27.5 EAA).

- Funciones de la Junta de Portavoces (artículo 32.3 EAC; artículo 12.cuatro EAG; artículo 27.5 EAA).

A su vez, los tres Estatutos citados consagran explícitamente el principio de proporcionalidad que debe regir la participación de los Grupos Parlamentarios en todas las Comisiones existentes en el seno de las Asambleas (artículo 32.3 EAC; artículo 12.cuatro EAG; artículo 27.5 EAA).

El Estatuto de Galicia no contiene más remisiones al Reglamento del Parlamento que las citadas. El de Cataluña amplía el *quantum* de materias reservadas, estableciendo que corresponde al Reglamento la determinación del número de Grupos Parlamentarios que pueden solicitar la celebración de sesiones extraordinarias, así como la fijación de los requisitos que han de cumplimentarse para que las sesiones sean válidas (artículo 32.4), dejando igualmente al Reglamento la regulación de los casos en que los acuerdos del Parlamento se han de adoptar por un quórum al de la mayoría simple, prevista con carácter general por el Estatuto (artículo 32.5).

El Estatuto de Andalucía encomienda al Reglamento de la Asamblea la regulación de las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno, así como el procedimiento de elección de los senadores que, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución, han de representar a la Comunidad Autónoma en el Senado (artículo 27.5).

Por lo que respecta a la primera de las materias citadas, el Proyecto de Estatuto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios andaluces y remitido a las Cortes Generales para su debate, contenía un inciso según el cual las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno «especialmente el procedimiento de la moción de censura y del voto de confianza» se convertía en materia a regular por el Reglamento del Parlamento; sin embargo, el citado inciso fue suprimido de la redacción definitiva del Estatuto por considerar que no era materia propia de Reglamento Parlamentario. Según se puso de manifiesto en los debates, la moción de censura y la cues-

ción de confianza son «aspectos sustantivos referidos a las relaciones orgánicas entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, cuya regulación no puede abandonarse al Reglamento, el cual, lo máximo que podrá hacer ante una definición clara de carácter orgánica de las relaciones entre los dos poderes, es establecer las previsiones del propio legislativo al respecto» (13).

El artículo 39 del Estatuto andaluz regula detalladamente los aspectos esenciales de las relaciones entre el Parlamento y el poder ejecutivo y, concretamente, la moción de censura y la cuestión de confianza, distanciándose así del sistema adoptado por los demás Estatutos en los que las citadas materias se difieren a las leyes de la propia Asamblea. La regulación orgánica contenida en el texto estatutario, pese a la supresión del párrafo de referencia, no impide al Reglamento del Parlamento contemplar las previsiones procedimentales relativas a la aplicación práctica de los citados mecanismos de control (14).

Respecto al procedimiento de elección de los senadores que han de representar a la Comunidad Autónoma en el Senado, el Estatuto andaluz remite su regulación a las previsiones del Reglamento del Parlamento (artículo 27.5) en tanto que el Estatuto vasco difiere el desarrollo de la materia a «una ley del propio Parlamento que asegurará la adecuada representación proporcional» (artículo 28.a). El Estatuto de Cataluña y el de Galicia no establecen precisiones sobre el particular (artículo 34.1 EAC o artículo 10.1.c EAG) aun cuando en la práctica haya sido el Reglamento del respectivo Parlamento el que desarrolle los pormenores de la elección de acuerdo con las previsiones estatutarias.

Los Estatutos definen el primer contenido de los Reglamentos parlamentarios; sin embargo, las posibilidades normativas de éstos

(13) ALFONSO PÉREZ MORENO y otros. *Comentarios al Estatuto de Andalucía*. Instituto García Oviedo. 1981, pág. 154; opinión que compartimos sólo parcialmente.

(14) El Reglamento del Parlamento de Andalucía (B.O.P.A., núm. 12, de 12 de noviembre, de 1982) dedica todo el título sexto (arts. 133 a 142) a la regulación «del otorgamiento y retirada de confianza», desarrollando las previsiones estatutarias y articulando el procedimiento parlamentario para su substanciación.

no se agotan con la regulación de las materias que expresamente les difieren las normas institucionales básicas, ya que la reserva genérica de Reglamento vale para disciplinar los aspectos necesarios para el ejercicio de las funciones parlamentarias.

V. Algún intento de sistematización del contenido de los Reglamentos Parlamentarios distingue entre normas de ejecución de la Constitución (en nuestro caso, de los Estatutos), normas disciplinarias y de policía interna y normas de organización en sentido estricto. Hay unanimidad en considerar estas materias contenido propio de los Reglamentos parlamentarios; la polémica se suscita en torno a las normas que regulan la actividad externa de los órganos parlamentarios o que interfieren en la esfera de competencia de otros órganos o inciden en el ámbito de autonomía de los ciudadanos.

La polémica doctrinal en torno a este tema, directamente relacionado con la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario, es extensa y rica en matices. No ahondaremos aquí la cuestión, limitándonos a recordar las dos grandes corrientes de controversia.

Desde un punto de vista doctrinal, no faltan autores que atribuyen a los Reglamentos el carácter de normas puramente internas, de eficacia restringida al ámbito de sus respectivos Parlamentos (15). Por el contrario, otros sectores de la doctrina (16) consideran los Reglamentos como verdaderas normas jurídicas integradas en el ordenamiento estatal, cuya eficacia excede del propio órgano legislativo.

Los Estatutos de Autonomía que analizamos no aportan datos bastantes para decantar la polémica doctrinal. Tan sólo el del País Vasco se refiere al Reglamento «Interno» del Parlamento, con lo

(15) Para Santi Romano, los Reglamentos parlamentarios son disposiciones organizativas que no forman parte del sistema general del derecho del Estado. El mismo carácter de normas internas les atribuye Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, Tecnos, pág. 363.

(16) La moderna doctrina italiana atribuye relevancia exterior a los Reglamentos parlamentarios. Por ejemplo, para Mortati, los Reglamentos son verdaderas normas jurídicas que sólo impropriamente podrían llamarse normas internas, porque parte de las materias que los integran tienen relevancia directa hacia el exterior. *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Cedam, Pádua, 1975.

que formalmente parece tomar partido por la primera de las corrientes doctrinales; otro dato sobre esta aparente opción lo proporciona el artículo 28 a) del mismo Estatuto, que remite a una ley del Parlamento vasco para regular el procedimiento de designación de los senadores que representan al País Vasco. Tal remisión parece encajar con la tesis, ampliamente desarrollada en la práctica italiana, de que procede adoptar bajo la forma de ley ordinaria las disposiciones que regulen la actividad externa de los órganos parlamentarios (17).

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional atribuye a los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas el carácter de actos normativos con fuerza de ley, al determinar en su artículo 27.f) que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad. Precisamente, tal reconocimiento permite a algunos autores otorgar el carácter de normas externas a los Reglamentos Parlamentarios (18).

En cualquier caso, los Reglamentos Parlamentarios, en tanto que normas reguladoras del procedimiento legislativo, vinculan al legislador ordinario, que habrá de respetar escrupulosamente las reglas de producción normativa previstas en aquéllos (19), ya que, de no ser así, se estaría procediendo a su modificación a través de un mecanismo distinto al establecido por el propio Reglamento e, incluso, por los Estatutos de Autonomía, que exigen para ello el quórum cualificado de la mayoría absoluta.

Los Reglamentos Parlamentarios son expresión normativa de la autonomía organizativa y reglamentaria reconocida a las Asambleas. En tanto que contienen normas de aplicación y desarrollo de los Estatutos, su función excede de la estrictamente técnica o aseguradora del buen funcionamiento de la Cámara, convirtiéndose en

(17) Cif. CILO, *op. cit.*, págs. 234 y sigs.

(18) Entre otros, J. DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, Vol. II, pág. 76. En opinión de MUÑOZ MACHADO, esta posibilidad permite afirmar que en nuestro ordenamiento los Reglamentos parlamentarios «se parifican con las leyes», *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. II, Civitas, 1984, pág. 56.

(19) CANO BUESO, J., «A propósito del Reglamento del Parlamento Andaluz: una reflexión sobre su naturaleza jurídica». Mesa Redonda sobre las Comunidades Autónomas. Granada, 1982.

instrumentos normativos de gran trascendencia política y en elementos fundamentales en la ordenación de las actividades parlamentarias. En definitiva, la autonomía organizativa de las Asambleas Legislativas encuentra su máximo exponente en la potestad, reconocida estatutariamente de autonormarse, es decir, de elaborar y aprobar sus propio Reglamento en el que cristalizan los principios técnicos de organización y funcionamiento de los Parlamentos.

La autonomía financiera y administrativa de los Parlamentos

I. La autonomía parlamentaria en su más amplia acepción no se agota en los aspectos organizativos y funcionales de la Asamblea, sino que abarca también el concepto de autonomía financiera y administrativa. El reconocimiento del derecho del Parlamento a un «Self Government» en sus cuestiones internas ha sido uno de los mecanismos utilizados, desde las primeras épocas del constitucionalismo, para garantizar su independencia frente a influencias gubernamentales (20). Pero mientras la autonomía parlamentaria, entendida en el sentido de capacidad de autonormación, encuentra un reconocimiento explícito en todos los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución, no ocurre lo mismo con la autonomía de las Cámaras en su vertiente presupuestaria y administrativa, ya que la primera sólo está recogida en los Estatutos vasco y gallego, en tanto que la segunda sólo encuentra una referencia en la norma institucional básica de Euzkadi.

II. La soberanía del Parlamento se mide, en primer lugar, por su grado de autonomía financiera (21), es decir, por su nivel de independencia respecto al propio presupuesto, en fases que abarcan desde la elaboración, aprobación y aplicación hasta la liquidación final del mismo.

El artículo 27.1 del Estatuto vasco proclama que el Parlamento aprobará su propio presupuesto; en términos muy similares se pronuncia el Estatuto de Galicia en el artículo 12.dos. Nada dicen al

(20) KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*. Ariel, pág. 256.

(21) UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Les parlements dans le monde*, pág. 256.

respecto ni el Estatuto catalán ni el andaluz, si bien, en el caso de Cataluña, la LPPCEG garantiza la autonomía financiera del Parlamento al reconocer que «aprueba su propio Presupuesto» (artículo 8.2).

Los Reglamentos de las Cámaras regulan el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto parlamentario; es el Reglamento gallego el que menos atención presta a los aspectos relacionados con la autonomía financiera de la Cámara, limitándose a encomendar a la Mesa del Parlamento la ejecución del Presupuesto y la autorización de los gastos (artículo 30.3 y 4 RPG).

Los Reglamentos del Parlamento de Cataluña y de Andalucía garantizan la independencia de las respectivas Asambleas en la preparación del presupuesto de la Cámara. En el primer caso, la elaboración corresponde a la Comisión de Gobierno Interior (artículo 46.2 RPC) mientras que en el segundo, la Mesa del Parlamento es el órgano encargado de su preparación (artículo 28.1 segundo RPA). Mayores diferencias aparecen entre ambos Reglamentos en el trámite de aprobación, ya que el Reglamento catalán encomienda directamente esta función al Pleno de la Cámara (artículo 46.2 RPC), en tanto que el de Andalucía establece que la aprobación del Presupuesto parlamentario corresponde a la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones «para su remisión al Consejo de Gobierno» (artículo 48. segundo RPA). La primera fórmula parece más respetuosa con la autonomía financiera del Parlamento, pero no comporta un sistema aprobatorio sustancialmente diferente al descrito en el Reglamento andaluz. En la práctica, cuando el Pleno se ha pronunciado sobre el Presupuesto parlamentario elaborado por la Comisión de Gobierno Interior el texto aprobado se remite al Gobierno que, sin derecho a veto o enmienda, ha de incluirlo en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad a presentar para su tramitación ante el Parlamento. Esta situación podría dar lugar a que, al menos formalmente, el Pleno del Parlamento de Cataluña se pronunciase en dos ocasiones sucesivas sobre el mismo tema, una vez como presupuesto independiente y otra como sección del Presupuesto de la Generalidad; cosa que, sin embargo, no sucede en la práctica. Por el contrario, el sistema previsto en el Reglamento del Parlamento de Andalucía permite evitar tal duplicidad ya que

el Pleno de la Cámara manifiesta su voluntad sobre el Presupuesto parlamentario en una única oportunidad que coincide con el debate de los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía.

En el País Vasco la elaboración del Proyecto de presupuesto de la Cámara corresponde a la Mesa (artículo 23.2 RPV), en tanto que su estudio y aprobación para elevarlo al Pleno se encomienda a la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno (artículo 40.3 RPV).

Todos los Reglamentos coinciden en atribuir a la Mesa del Parlamento la ejecución de los presupuestos (artículos 26.3 RPC; artículo 28.1 segundo RPA y artículo 30.3 RPC; artículo 23.2 RPV).

El concepto de autonomía financiera se extiende también al reconocimiento de la capacidad del Parlamento para autocontrolar la ejecución de su presupuesto sin ningún tipo de fiscalización externa. En este sentido, tanto el Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículo 46.2 RPC) como el de Andalucía (artículo 48.3 RPA) atribuyen el control de la ejecución del presupuesto a la Comisión de Gobierno Interior a la que también corresponde la preparación de la liquidación, que ha de ser sometida a la aprobación del Pleno. Estas mismas funciones le corresponden a la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno constituida en el Parlamento Vasco (artículo 40.3 RPV).

Para el ejercicio de estas funciones los Reglamentos prevén la designación por el Pleno de tres diputados interventores para cada período presupuestario, cuya función principal consiste en la intervención material de todos los gastos (artículo 46.3 RPC y artículo 48.3 RPA).

Pese a ser el Estatuto de Galicia uno de los dos que proclama la autonomía del Parlamento para la elaboración del Presupuesto, el Reglamento de la Cámara no alude en ninguno de sus preceptos al procedimiento de control y liquidación del mismo. Con todo, se puede afirmar que estos Parlamentos no sólo fijan autónomamente su propio presupuesto, sino que también autocontrolan la ejecución del mismo sin estar mediatizados por vigilancias externas, dotando así de contenido al concepto de autonomía financiera, como parte de la autonomía parlamentaria.

III. La autonomía administrativa constituye un complemento más de la independencia de los Parlamentos que se concreta en la libertad para organizar sus propios servicios administrativos y definir el Estatuto de su personal (22).

El Estatuto Vasco es el único que reconoce explícitamente tal ámbito de autonomía, sin embargo, su omisión en los restantes no implica ningún obstáculo para su regulación concreta por las Cámaras, bien en los Reglamentos, bien en los Estatutos de Régimen Interior o de Personal. En Cataluña, cuyo Estatuto no explicita una referencia a la autonomía de la Cámara, ha sido la LPPCEG, la que la ha proclamado en su artículo 8.1 al decir «el Parlamento goza de autonomía organizativa, financiera, administrativa y disciplinaria»; en base a lo cual y según establece el párrafo segundo, «fija el estatuto del personal que depende de aquél».

Los Reglamentos reconocen ampliamente el principio de autonomía administrativa, no siempre recogido en las Constituciones, pero tradicionalmente exigido por las Cámaras como garantía de su independencia.

Los Reglamentos del Parlamento de Cataluña, de Galicia, Andalucía y País Vasco coinciden en afirmar que sus respectivos Parlamentos han de disponer de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento (artículo 153 RPC; artículo 60.1 RPG y artículo 60.1 RPA; artículo 49 RPV) y atribuyen a la Mesa del Parlamento (RPG y RPA) o la Comisión de Gobierno Interior (RPC) la aprobación de la composición de las plantillas del personal. Existen diferencias en cuanto a la determinación del órgano encargado de establecer el procedimiento de acceso a la condición de personal al servicio del Parlamento: en Cataluña y en Andalucía es el propio Parlamento, a través de la Comisión de Gobierno Interior (artículo 46.2.4.º RPC) o de la Mesa (artículo 28.1. 3.º RPA), el que por disposición del Reglamento establece las normas reguladoras de ingreso del personal. El Reglamento gallego, que en este aspecto no postula un sistema propio, establece que los puestos de trabajo se cubrirán con arreglo a lo dispuesto en las

(22) RECODER DE CASSO en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla. Civitas, 1980, pág. 766.

leyes que les sean de aplicación. La fórmula adoptada por el Parlamento Gallego se asemeja al sistema seguido en algunas Asambleas Regionales Italianas en las que se remite a leyes regionales propias para regular el procedimiento de acceso a los servicios parlamentarios (23).

En cualquier caso, los funcionarios parlamentarios cuya posición se determina mediante normas internas, dependen orgánica y funcionalmente de la propia Cámara y están subordinados en su relación de servicio a los órganos rectores de la misma (24).

La ejecución de las normas reguladoras del personal se atribuye también a los órganos rectores del Parlamento a los que, en aplicación del principio de autonomía administrativa en su concepción tradicional, corresponde el juicio de los eventuales recursos que puedan suscitarse sobre la materia, excluyendo la intervención de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, no puede desconocerse la incidencia que sobre el citado principio puede alcanzar el artículo 24 de la Constitución Española, que reconoce el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos. Consiguientemente, es hoy perfectamente detectable en nuestro derecho positivo una tendencia hacia el control judicial de los actos que en materia de personal puedan dictar las Asambleas parlamentarias. En este sentido, y siguiendo el precedente del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, el Estatuto del Personal del Parlamento vasco (artículo 78) y el de Galicia (artículo 96) encomiendan a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de los acuerdos de las Mesas respectivas que resuelvan reclamaciones en materia de personal.

El reconocimiento que en favor de la jurisdicción contencioso-administrativa efectúan los citados Estatutos de Personal ha ocasionado

(23) Respecto a la incidencia de la legislación regional en el procedimiento de acceso a los servicios parlamentarios, véase ELIO GIZZI. *Manuale di Diritto Regionale*. Giuffré, 1976, pág. 136.

(24) Véase GARRIDO FALLA, «Reflexiones sobre una reconsideración de los límites formales del Derecho Administrativo Español», *Revista Española de Administración Pública*, núm. 97, 1982, págs. 21 y sigs. En contra, JOAQUIM FERRET, «Asambleas Legislativas y Jurisdicción Contencioso-administrativa», comunicación presentada en las I Jornadas de Derecho Parlamentario organizadas por las Cortes Generales, Madrid, 1984.

nado una rica polémica doctrinal centrada fundamentalmente en la idoneidad de la norma atributiva de la competencia. Aun siendo deseable la existencia de un control jurisdiccional sobre los actos parlamentarios relativos al personal y funcionarios, no es menos cierto que la Constitución (artículo 117) establece una clara reserva de ley para la determinación de las normas de competencia de Juzgados y Tribunales, reserva que, a nuestro entender, no puede ser satisfecha mediante los Estatutos de Personal de las Cámaras.

Finalmente, hay que destacar que sobre el control extraparlamentario de los actos de las Asambleas la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha dado un paso hacia delante al prever (artículo 42) la posibilidad de interponer recurso de amparo constitucional o actos sin valor de ley emanados de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de cualquiera de sus órganos, que violen los derechos y libertades reconocidas en los artículos 14 a 29 de la Constitución. De conformidad con el artículo 42 LOTC el recurso de amparo se podrá interponer dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, los actos o decisiones en cuestión sean firmes.

B. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

I. Los grupos parlamentarios, nacidos en el seno de la institución parlamentaria liberal, han sido objeto de un reconocimiento tardío por las Constituciones de los Estados. El parlamentarismo individual perfilado por la burguesía liberal que consideraba al diputado como representante de toda la nación no sometido a mandato imperativo, dificultaba desde el punto de vista teórico y doctrinal la admisión de agrupaciones de diputados, distorsionadoras de la libertad de acción de sus miembros individualmente considerados (25).

Sin embargo, las Cámaras se convierten pronto en el escenario de un fenómeno asociativo entre diputados de tendencias políticas similares, que da lugar a la formación de incipientes agrupaciones

(25) MANUEL RAMÍREZ, «Los Grupos parlamentarios». *Parlamento y Sociedad civil*. Universidad de Barcelona, 1980, pág. 62.

de parlamentarios. Tal situación origina, en principio, un desequilibrio entre el papel realmente desempeñado por los grupos y la consagración oficial de sus competencias a nivel parlamentario, desequilibrio que viene a resolver mediante el reconocimiento de los grupos parlamentarios por los Reglamentos de las Cámaras.

Los Reglamentos parlamentarios han sido los primeros instrumentos normativos de regulación de los grupos parlamentarios, cuya existencia está estrechamente ligada a la organización interna de las Asambleas (26).

Paralelamente al reconocimiento constitucional de los partidos políticos, los grupos parlamentarios han tenido también acceso a las normas fundamentales de los Estados. Sin embargo, su regulación constitucional es muy suscita ya que, en general, no son objeto de precepto específico, sino que la referencia a los grupos surge de la regulación constitucional de otras instituciones parlamentarias como son, por ejemplo, las comisiones o la Diputación Permanente.

La mayoría de los textos constitucionales se limitan a consagrar la participación proporcional de los grupos en la composición de las comisiones, sin llegar a regular las funciones que les son propias o los requisitos para su formación, materias que implícitamente se reservan a los reglamentos parlamentarios.

El progresivo protagonismo de los grupos parlamentarios, base de su reconocimiento constitucional, ha modificado notablemente el esquema de funcionamiento de las Asambleas Legislativas en las que el parlamentarismo individualista ha dado paso al parlamentarismo de grupos, que comporta una nueva manera de entender la representatividad.

II. Los Estatutos de Cataluña, Galicia y Andalucía consagran la existencia en los grupos parlamentarios con mayor concreción que la Constitución española, la cual se refiere a los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado en una alusión tangencial al

(26) LUIS AGUILÓ, «Los grupos parlamentarios (notas para su regulación en España)» en *Cuadernos Cátedra Fadrique Favio Ceriol*, núm. 2, 1976, págs. 26 y sigs.

regular la composición de la Diputación Permanente de cada Cámara (27).

Los tres Estatutos citados se refieren ampliamente a los grupos parlamentarios, configurándolos como elementos necesarios para la articulación funcional de las Asambleas, pero remiten a los Reglamentos Parlamentarios la regulación detallada de las funciones que les corresponden y de los requisitos necesarios para su formación.

Los Estatutos fijan unos principios básicos que habrán de inspirar su regulación por los Reglamentos, destacando como nota común a todos ellos, el principio de la proporcionalidad como rector de su participación en las comisiones.

Los artículos 32.3 del Estatuto de Cataluña, 12.4 de Galicia y 27.5 de Andalucía establecen de forma casi idéntica que los grupos parlamentarios participarán en todas las Comisiones en proporción al número de sus miembros; el Estatuto andaluz es el más explícito al aludir expresamente a la participación proporcional de los grupos, no sólo en las Comisiones, sino también en la Diputación Permanente; que tal referencia no se incluya ni en el Estatuto catalán ni en el gallego no implica ninguna diferencia práctica con el sistema adoptado por el de Andalucía, ya que la proporcionalidad en la Diputación Permanente, recogida en Cataluña por el artículo 51.1 RPC y por el artículo 19 LPPCEG, y en Galicia por el artículo 56.1 RPG, viene impuesta por el propio carácter del órgano, que ha de reflejar la composición del Pleno de la Cámara.

El Estatuto Vasco no alude en ninguno de sus preceptos a los grupos parlamentarios ni, por consiguiente, a su participación proporcional en los órganos de la Cámara; sin embargo, su artículo 28.a), al referirse a los senadores que han de representar al País Vasco en el Senado, establece que el procedimiento para su designación «asegurará la adecuada representación proporcional».

(27) En opinión de ANDREA MANZELLA, la Constitución alude también a los grupos parlamentarios en el artículo 99.1. Sin embargo, este precepto se refiere, con carácter general, a los «grupos políticos con representación parlamentaria», formulación amplia dentro de la cual se incluyen los grupos parlamentarios, estricto sensu, pero no sólo ellos. «Las Cortes y la Constitución» en la obra colectiva *La Constitución Española de 1978*, dirigida por

La fórmula adoptada, idéntica a la del artículo 69.5 de la Constitución, puede entenderse como una referencia implícita a los grupos parlamentarios similar, aunque menos tajante, que la utilizada por el artículo 34.1 del Estatuto catalán que prevé la designación de los senadores, porporcional al número de diputados de cada grupo parlamentario.

Los Estatutos imponen, así, la existencia de los grupos parlamentarios y su participación proporcional en los órganos de la Cámara, pero no fijan los requisitos para su constitución.

III. Los Reglamentos parlamentarios se ocupan del procedimiento para la constitución de los grupos parlamentarios y de su inserción en la vida de las Asambleas.

La trascendencia de la función de los grupos en la organización y funcionamiento del Parlamento comporta que su formación no sea libre sino que esté supeditada a la concurrencia de determinados requisitos. En general y como mínimo, los Reglamentos de las Cámaras centran tales requisitos en la exigencia de un número mínimo de diputados para constituir grupo parlamentario (28).

Los Reglamentos parlamentarios de Galicia (artículo 22), Andalucía (artículo 20) y País Vasco (artículo 19) fijan en cinco el número mínimo de diputados necesario para constituir grupo parlamentario. Por su parte, el reglamento del Parlamento de Cataluña establecía el citado límite en dos (artículos 19.1); posteriormente, esta

(28) El Derecho Parlamentario comparado no ofrece un criterio uniforme en cuanto al número mínimo de diputados necesario para formar grupo parlamentario. Véase UNION PARLEMENTAIRE, *Les parlements dans le monde*, Alberto Predieri y E. García de Enterría. Madrid. CIVITAS, 1980, pág. 484. págs. 412 y sigs.

En Italia, los Estatutos de Régimen Ordinario de Abruzzo (art. 25), Toscana (art. 12), Lazio (art. 17) y Calabria (art. 12) admiten la constitución de grupos parlamentarios formados por uno o más diputados. En las regiones de Régimen Especial, el número mínimo de Diputados para formar grupo parlamentario oscila entre los 7, sobre un total de 90 miembros, establecido en Sicilia, hasta los 3 de Friuli-Venezia o los 5 exigidos en Cerdeña, mientras que el Reglamento de Trentino-Alto Adige fija un mínimo de 2 diputados sobre un total de 70. El Reglamento de la Asamblea del Valle de Aosta, formada por 35 diputados, no hace mención expresa al número de diputados para constituir grupo parlamentario.

cifra ha sido elevada a cinco tras la reforma del Reglamento relativa a los grupos parlamentarios y a los diputados no adscritos, aprobada el 15 de junio de 1983. Aun cuando todos los Reglamentos coinciden en requerir cinco diputados para formar grupo parlamentario el porcentaje que significa sobre el total de los miembros de la Cámara es distinto, dado el diferente número de diputados que las componen (29).

La base numérica constituye un elemento indispensable para la formación de los grupos, de tal manera que su constitución es imposible de no reunir el número de diputados exigido por el Reglamento.

A diferencia del actual Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 24) los Reglamentos del Parlamento de Cataluña, Galicia y el País Vasco no establecen criterios correctores que permitan la constitución de grupo parlamentario a aquellas formaciones políticas que, sin alcanzar el número mínimo de diputados establecido reglamentariamente, cumplan otros requisitos de representatividad, como ciertos porcentajes de votos o presencia en determinado número de circunscripciones; por el contrario, el Reglamento del Parlamento andaluz (artículo 20.1) autoriza la formación de grupo a «los diputados de una formación política que hubiesen obtenido un número de escaños no inferior a tres y, al menos, el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía». Tal posibilidad responde a la necesidad de parlamentarizar movimientos políticos sectoriales, con reconocida implantación social, que no lograrían verse reconocidos en las Cámaras con los criterios generales (30).

(29) Porcentaje de diputados necesario para constituir Grupo parlamentario en: Cataluña (135 diputados) 3,75 %; Andalucía (109 diputados) 4,57 %; Galicia (71 diputados) 7,04 %; País Vasco (75 diputados) 6,66 %.

(30) Tosi apunta teóricamente como aspecto negativo, que tal posibilidad constituye un estímulo al multipartidismo y al fraccionamiento escisionista (*op. cit.* pág. 144).

En el caso concreto del Congreso de los Diputados, tal medida ha permitido formar Grupo parlamentario a Convergència i Unió de Cataluña y al Partido Nacionalista Vasco de Euskadi, lo que ha permitido corregir disfunciones tal vez más graves que las denunciadas teóricamente. El Reglamento del Senado prevé la existencia de grupos territoriales (arts. 32 y 33), que permite lograr con otra solución técnica objetivos similares.

Los requisitos cuantitativos no son los únicos que han de cumplir los grupos. Los Reglamentos que analizamos imponen, además, la existencia de una correspondencia ineludible entre partido o coalición electoral y grupo parlamentario, cuando prohíben, mediante formulaciones diversas, constituir grupo parlamentario separado a diputados que pertenezcan a un mismo partido o coalición electoral (artículo 19.1 y 2 RPC; artículo 22.2 RPG; artículo 20.1 RPA y artículo 19 RPV).

El grupo parlamentario se convierte así en la traducción parlamentaria del partido político o coalición, presentado como tal ante el electorado y ratificado por éste con su voto (31). En consecuencia los Reglamentos prohíben que las agrupaciones de diputados que tienen como sustrato una común identidad ideológica derivada de la pertenencia a un mismo partido o coalición electoral, se organicen en el Parlamento en grupos independientes.

El requisito de correspondencia entre grupo parlamentario y partido o coalición electoral se flexibiliza al admitir los Reglamentos de Galicia (artículo 23.3), Andalucía (artículo 21.3) y País Vasco (artículo 20.1) que puedan incorporarse a los grupos diputados asociados o adheridos, los cuales se tienen en cuenta para determinar el cumplimiento de los requisitos cuantitativos de constitución de los grupos y para fijar el número de diputados que corresponden a aquellos en las Comisiones (artículo 23.4 RPG y artículo 21.4 RPA).

Según los mismos Reglamentos, los diputados que no hubiesen decidido incorporarse a un grupo parlamentario en los plazos y forma establecidos, quedarán integrados en el grupo mixto (artículo 24 RPG; artículo 22 RPA y artículo 19 RPV). Tales Reglamentos definen, pues un sistema de Parlamento de grupos, en el que cada diputado ha de estar necesariamente incardinado en un grupo

(31) La correspondencia entre grupo parlamentario y partido político es una constante de la práctica parlamentaria, elevada a norma en los Reglamentos de las Asambleas. Para TEMISTOCLE MARTINES, tal requisito es inherente a la propia concepción específica de grupo parlamentario, de forma que «aunque los Reglamentos no especifiquen nada sobre ello, los grupos se han de constituir sobre su base política o mejor de partido». *Enciclopedia Jurídica*. Giuffrè. Milán, voz: «Consiglio Regionale».

parlamentario, sea el derivado de una lista electoral, sea el grupo mixto o aquél al que por afinidad ideológica decide adherirse.

Frente a este sistema, el Reglamento del Parlamento de Cataluña en un primer momento consagró una novedad basada en que no existía la obligación de que el diputado se encuadrara en un grupo parlamentario; a tal diputado, el Reglamento lo denominó diputado no adscrito (artículo 18.2).

El Parlamento de Cataluña, al incorporar la figura del diputado no adscrito, ofrecía a sus miembros la posibilidad de permanecer totalmente al margen de los grupos parlamentarios. No admitía por el contrario que diputados independientes pudieran emparentarse a un grupo constituido, ni permitía que existiese grupo mixto. El Reglamento del Parlamento catalán no autorizaba por consiguiente la adscripción limitada a un grupo parlamentario; el diputado podía incorporarse plenamente a un grupo, o bien optar por permanecer como no adscrito sin mantener vínculo alguno con los grupos constituidos.

Por disposición del Reglamento del Parlamento catalán eran diputados no adscritos aquellos que no manifestaban la voluntad de adscribirse a ningún grupo en los plazos reglamentariamente previstos, y los que abandonaban un grupo parlamentario (artículo 18.2; artículo 19.3 y artículo 21.1) (32).

(32) La figura del diputado no adscrito se planteó en los debates parlamentarios como substitutoria del grupo mixto. El informe de la Ponencia de Reglamento, siguiendo el esquema del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1932 y el del provisional del Congreso de los Diputados, establecía la existencia del grupo mixto. Sin embargo, el Dictamen de la Comisión de Reglamento, adoptando enmiendas de ERC, propuso la desaparición de este último dando entrada, en su lugar, al diputado no adscrito.

Para los partidarios del grupo mixto (socialistas y comunistas) la figura del diputado no adscrito se presentaba como un elemento disfuncional y contradictorio con la idea de «Parlamento de Grupos», prefijado según tal lectura por el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Para los defensores de la introducción del diputado no adscrito (ERC, principalmente, con el apoyo de CiU y CC-UCD), el grupo mixto aparecía como el «anti-grupo» en un sistema parlamentario en el que el grupo se caracteriza por su cohesión interna, unidad de acción y homogeneidad ideológica.

Los diputados no adscritos aunque gozaban de unos derechos específicos reconocidos por el Reglamento, más fuertes que los del diputado individual miembro de un grupo, desarrollaban sus funciones con más limitaciones que si de un grupo parlamentario se tratase (33).

La figura del diputado no adscrito, funcional cuando revistió a diputados independientes o solitarios, se convirtió en un factor de disfuncionalidad parlamentaria cuando se aplicó a un conjunto de diputados pertenecientes a un mismo partido o formación política, que de hecho funcionaban como grupo. La figura del diputado no adscrito desapareció del Parlamento de Cataluña tras la reforma de la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, aprobada por Ley de 15 de junio de 1938. La nueva redacción dada al artículo 14 LPPCEG institucionalizó la existencia del Grupo Mixto como sustitutoria del diputado no adscrito; asimismo, en fecha 15 de junio de 1983, el Pleno del Parlamento de Cataluña reformó el Reglamento de la Cámara en relación a los grupos parlamentarios y a los diputados no adscritos, por adaptarlo a la ley antedicha.

En la actualidad, los diputados que, de conformidad con los requisitos y plazos establecidos en el Reglamento, no se integren en un grupo parlamentario se incorporan automáticamente al Grupo Mixto (artículos 19 y 21 RPC).

Por su parte, los Reglamentos de Galicia (artículo 26.1), Andalucía (artículo 24.1) y País Vasco (artículo 20.3) establecen con carácter general, que el abandono de un grupo comporta la adscripción al Grupo Mixto. Se trata de un supuesto de adscripción «ex officio» que opera automáticamente con independencia de la voluntad del afectado.

En Cataluña y en el País Vasco se admite el cambio de grupo parlamentario con determinados requisitos, siempre que se produzca

En la formulación de algunos de los autores de la propuesta estaba muy vivo el recuerdo del grupo mixto de las Cortes de 1977, conglomerado contradictorio a más no poder.

(33) Un estudio detallado y una valoración de los derechos del Diputado no adscrito, del diputado individual, y del grupo parlamentario en: I. E. Pitarich, I. Folchi y J. Vintró. *Op. cit.*, págs. 703 y sigs.

en los cinco primeros días de cada período de sesiones (artículo 21.2 RPC y artículo 20.3 RPV), por el contrario, los Reglamentos de Andalucía y Galicia parecen condenar al «tránsfuga» a permanecer en el Grupo Mixto por todo lo que reste de legislatura; pues si bien ambos reglamentos prevén expresamente la adscripción a un grupo dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento (artículo 23.1 RPG y artículo 21.1 RPG) o, en su caso, dentro de los cinco días siguientes a la adquisición de la condición de diputado (artículo 25 RPG y artículo 23 RPA), nada regulan respecto a cambios de adscripción a lo largo de la legislatura, excepción hecha del pase al Grupo Mixto.

Todos los Reglamentos imponen un criterio de estabilidad organizativa al prohibir implícitamente la formación de nuevos grupos parlamentarios con posterioridad a la fase constitutiva del Parlamento (artículo 18.1 RP; 23.1 RPG, 21.1 RPA y 19 RPV). Mediante tales previsiones los Reglamentos parlamentarios pretenden conservar la organización parlamentaria fundada en los resultados electorales y en los mismos términos con que se perfiló en el momento constituyente, rehusando dar carta de naturaleza a agrupaciones surgidas al margen del electorado. Los Reglamentos permiten abandonos individuales, e incluso colectivos, del grupo de origen, pero no admiten la constitución de grupos parlamentarios que no vengan avalados por apoyo explícito del electorado.

La articulación de la Cámara en grupos parlamentarios puede, sin embargo, alterarse a lo largo de la legislatura, sino por aumento, dada la prohibición implícita de crear nuevos grupos parlamentarios, si por disminución. El Reglamento del Parlamento de Cataluña no establece previsión alguna sobre el particular, lo que no es óbice para deducir que si los componentes de un grupo parlamentario se reducen durante la legislatura a un número inferior al exigido para su constitución, el grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán a integrarse en el Grupo Mixto (34).

El Reglamento de Galicia (artículo 26.2) y el de Andalucía (ar-

(34) Esta circunstancia se planteó en la primera legislatura de la Cámara catalana con la disolución del grupo andalucista integrado inicialmente por dos diputados. Al disolverse el citado grupo, sus miembros pasaron a ser diputados no adscritos.

título 24.3) al establecer explícitamente que «cuando los componentes de un grupo parlamentario distinto del Mixto se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior al mínimo exigido para su constitución, el grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél.»

Por su parte, el Reglamento del Parlamento Vasco tiende a facilitar más la permanencia de los mismos grupos parlamentarios creados en el momento inicial, aun cuando dejen de reunir los requisitos cuantitativos fijados por el Reglamento, «siempre que conserven la mayoría de sus componentes originarios» (artículo 20.2). La voluntad de mantener la estabilidad organizativa de los grupos parlamentarios se hace patente en el precepto de referencia que, sin embargo, plantea un problema interpretativo en orden a determinar el alcance de la expresión «mayoría»; en este sentido, resultaba más explícito el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados (artículo 20.6) que se refería a la mitad más uno de los componentes originarios.

La prohibición del mandato imperativo establecida en los Estatutos comporta necesariamente que los cambios de adscripción política de los parlamentarios a lo largo de la legislatura no afecten a su condición de tal por ser consustancial a la propia noción de diputado representante de todo el pueblo, no revocable en su mandato ni por decisión del electorado ni del partido que le presentó.

IV. Los grupos parlamentarios gozan de amplios márgenes de autonomía organizativa dentro de la Cámara. Los Reglamentos se ocupan de los mecanismos para la constitución de los grupos, pero no de su articulación interna excepcional hecha de imponer la existencia de un portavoz. Con esta salvedad, los grupos gozan de libertad para determinar sus órganos directivos y el régimen de disciplina interna.

El Reglamento del Parlamento Vasco contiene una alusión tangencial a la organización interna del Grupo Mixto al establecer que «se regirá por un Reglamento interno que permita la expresión de su pluralidad, del cual deberá dar cuenta a la Mesa en el momento de su aprobación y de sus modificaciones» (artículo 20.4). El Reglamento no fija plazos perentorios de aprobación, ni predetermina

el contenido de la norma interna reguladora de la organización del Grupo Mixto, limitándose a destacar el principio informador de la misma que es «permitir la expresión de su pluralidad». Sin embargo, se produce una diferencia entre el Grupo Mixto y los restantes grupos ya que, mientras del reglamento interno de aquél se ha de dar cuenta a la Mesa, no se establece tal obligación respecto de los demás grupos distintos del Mixto.

El Reglamento no atribuye a la Mesa función alguna de control sobre el contenido del reglamento interno del Grupo Mixto; no es descartable, sin embargo, que en caso de discrepancia, pudiera corresponderle «de facto» una función de arbitraje.

Con la única excepción ya reseñada, los reglamentos de los grupos parlamentarios son normas de existencia potestativa desde un punto de vista parlamentario y de contenido discrecional, cuya principal virtualidad consiste en definir los sistemas de disciplina interna del grupo y articular sus relaciones con el partido político.

V. La regulación de los grupos parlamentarios tiene una nota común en todos los Reglamentos, que manifiesta la voluntad de que todos los grupos estén dotados de los medios materiales necesarios para el ejercicio de sus actividades parlamentarias.

Los Reglamentos parlamentarios establecen la obligación de proporcionar a los grupos, locales y medios materiales suficientes para el ejercicio de sus funciones parlamentarias (artículo 22.1 RPC; artículo 27.1 RPG; artículo 25.1 RPA y artículo 21.1 RPV). Asimismo se les ha de asignar, con cargo al Presupuesto del Parlamento, una subvención fija idéntica para todos los grupos y otra variable, en función del número de diputados de cada uno. La determinación de la cuantía de las subvenciones corresponde en cada caso a los órganos encargados de la gestión del Presupuesto de la Cámara. En el Parlamento de Cataluña, los diputados no adscritos, además de la asignación parlamentaria individual, recibían también la misma subvención que por cada diputado correspondía a los grupos parlamentarios (artículo 22.2).

Aun cuando los grupos administran autónomamente sus propios presupuestos, han de llevar una contabilidad específica y detallada de las subvenciones que perciben con cargo al presupuesto del Par-

lamento, contabilidad que han de poner a disposición de la Mesa o, en su caso, de la Comisión de Gobierno Interior a requerimiento de éstas (artículo 22.3 RPC; artículo 27.2 RPG; artículo 25.2 y artículo 21.1 RPV). La misma obligación recaía, en Cataluña, sobre los diputados no adscritos.

La atención que los Reglamentos prestan a la dotación material de los grupos parlamentarios —base imprescindible para su actuación— pone de relieve la importancia que éstos adquieren en la organización y funcionamiento de las Asambleas en las que desempeñan un papel determinante en el ejercicio de la actividad parlamentaria y en la constitución de los órganos de la Cámara.

VI. Dentro de las coordenadas de autonomía organizativa y funcional, los grupos no están sometidos, en cuanto tales, a un régimen disciplinario específico. Sin embargo, el Reglamento del Parlamento Vasco contiene una excepción en este sentido ya que, además de las normas generales de disciplina aplicables a los diputados, prevé un sistema sancionador específico para los grupos.

Por disposición del artículo 21.4 RPV, el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, puede acordar la suspensión o pérdida del derecho a la subvención que con cargo al Presupuesto de la Cámara corresponde a los grupos, en el caso de que éstos no se hubiesen constituido de la forma reglamentariamente prevista o de que, de forma continuada, incumplieran sus obligaciones. El procedimiento sancionador descrito, legítimo desde una perspectiva de organización parlamentaria y rodeado de las necesarias garantías en la fase decisoria, deja, sin embargo, un cierto margen de discrecionalidad en cuanto a la apreciación del incumplimiento de las obligaciones parlamentarias «de forma continuada», dado que el elemento que tipifica la infracción no deja de ser un concepto jurídico indeterminado cuya concreción puede dar lugar a interpretaciones de diverso alcance. Se trata, en cualquier caso, de una novedad en el derecho parlamentario autonómico, derivada muy posiblemente de la inasistencia de los diputados de Herri Batasuna a los trabajos de la Cámara.

VII. Los grupos parlamentarios, constituidos de acuerdo con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Cámara, se con-

vierten en los principales protagonistas de la actividad parlamentaria y en correas de transmisión de los partidos políticos que los sustentan. Esta doble funcionalidad ha dado lugar a una ya larga polémica doctrinal en relación a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios han sido objeto de calificaciones jurídicas diversas. Se les ha considerado como: asociaciones privadas que ejercen funciones públicas (34); órganos de las Cámaras (35); órganos de los partidos (36); o bien, reconociendo su naturaleza dual, se afirma su carácter de órganos internos de las cámaras, al tiempo que emanación parlamentaria de los partidos (37).

Los Reglamentos omiten toda referencia a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios aun cuando aportan abundantes datos que permiten ilustrar las diferentes opciones enunciadas.

El papel que los Reglamentos parlamentarios otorgan a los grupos ha servido de base para considerarlos como verdaderos «órganos de la cámara» ya que sus amplias posibilidades de intervención en la actividad parlamentaria los configura como sujetos colectivos situados en un terreno rigurosamente parlamentario y, en cierta medida, autónomo respecto al partido político que les sirve de sustrato. La consideración de los grupos como órganos internos de las cámaras viene abonada por su participación en la formación de la voluntad decisoria del Parlamento y su contribución a la composición y funcionamiento de los otros órganos parlamentarios.

Sin embargo, aunque los grupos parlamentarios gozan de un cierto nivel de autonomía en relación a los partidos políticos no puede afirmarse que sean ajenos a los mismos, como resulta particularmente evidente del requisito de correspondencia entre grupo y partido o coalición electoral, exigido habitualmente en la práctica parlamentaria y positivizada en numerosos ordenamientos.

(34) RESCIGNO, «Gruppi parlamentari», *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, tomo XIX, pág. 794.

(35) PIZZORUSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1978, pág. 261; TOSI, *op. cit.*, pág. 149.

(36) MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 36 y sigs.

(37) RAMÍREZ, *op. cit.*, págs. 77 y sigs.

El nexo causal y operativo existente entre los grupos y los partidos, de una parte, y de otra, el protagonismo innegable de los grupos en la constitución de los órganos de las cámaras y en la actividad de las mismas, han permitido abonar la tesis, que modernamente se abre paso en la doctrina, de la naturaleza dual de los grupos, que se presentan, así como órganos internos de las cámaras, al tiempo que derivación parlamentaria de los partidos políticos.

Sin embargo, la figura del «emparentamiento» acogida en los Reglamentos de Galicia, Andalucía y País Vasco, distorsiona esta opción doctrinal. Los diputados que se adhieren a un grupo constituido sobre la base de la lista electoral de partido, si bien mantienen con aquél una relación de comunidad ideológica, no se integran propiamente en el partido político correspondiente, lo que rompe, en cierta medida, la correspondencia exacta entre grupo-partido.

En cualquier caso, es evidente que hoy en día los grupos parlamentarios son instrumentos necesarios para la articulación funcional en las Asambleas, posición que decanta la consideración del grupo como órgano interno de la Cámara.

VII. En relación a las funciones de los grupos parlamentarios, los Estatutos de Autonomía se limitan a declarar que intervendrán en el proceso legislativo en los términos y formas previstos por los Reglamentos de las Cámaras (artículo 32.3 EAC; artículo 12.4 EAG y artículo 27.5 EAA) y que participarán en todas las comisiones en proporción al número de sus miembros (artículo 32.3 *in fine* EAC; artículo 12.4 EAG y artículo 27.5 EAA *in fine*). Al margen de estas escuetas referencias, los Estatutos no aportan otros elementos que permitan determinar el alcance real de los grupos en el funcionamiento de las Asambleas. Solamente los Estatutos de Cataluña y Andalucía aluden a una facultad concreta de los grupos parlamentarios al reconocerles la posibilidad de solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias (artículo 32.4 EAC y artículo 27.4 EAA).

Más allá de la concisión de los Estatutos son los Reglamentos de las Cámaras quienes les confieren un importante contingente de funciones. En primer lugar, los Reglamentos reconocen a los grupos una importante intervención en la formación de los otros órganos de la Cámara. Así, fundamentalmente los grupos integran la Junta

de Portavoces, pues a aquellos les corresponde designar sus representantes en ésta (artículo 23.1 RPC; artículo 38.1 RPA y artículo 29.1 RPV). Igualmente, las comisiones constituidas en la Cámara están integradas por los miembros que designan los grupos parlamentarios, en proporción a la importancia numérica de cada uno de ellos (artículo 36.1 RPC; artículo 40.1 RPG; artículo 39.1 RPA y artículo 31.1 RPV).

La participación de los grupos parlamentarios en las comisiones no es objeto de una regulación uniforme en todos los Reglamentos. Mientras que el de Galicia, Andalucía y País Vasco establecen que cada grupo tendrá un representante, como mínimo, en cada comisión, el Reglamento del Parlamento catalán no contiene ninguna especificación en este sentido. En la práctica inicial, los grupos integrados por dos miembros veían imposibilitada su participación en todas las comisiones debido a la prohibición que pesa sobre los diputados de pertenecer a más de tres comisiones (artículo 41.3 RPC); tras la aprobación de la reforma del RPC, que fija en cinco el número mínimo de diputados para constituir grupo parlamentario, la citada prohibición dejó de ser un obstáculo a la intervención de todos los grupos, aun los mínimos, en todas las comisiones.

Corresponde también a los grupos designar sus representantes en la Diputación Permanente (artículo 57.1 RPC; artículo 56.1 RPG y artículo 55.1 RPA) y participar, mediante un ponente por grupo, en las Ponencias nombradas por las Comisiones que actúan en sede legislativa plena (artículo 115.2 RPC; artículo 133.3 RPG y artículo 131.2 RPA).

Finalmente, la participación de los grupos es también determinante en la designación de los senadores que han de representar a la respectiva Comunidad Autónoma en el Senado, de acuerdo con el artículo 69.5 de la Constitución (artículo 132.2 RPC; artículo 165 RPG; artículo 166.1 y 2 RPA y Ley 4/1981, de 18 de marzo en el caso del País Vasco).

Los Reglamentos reconocen a los grupos importantes facultades de participación en el procedimiento parlamentario. En este sentido, se les atribuye una amplia facultad de convocatoria: la casi totalidad de los órganos parlamentarios pueden ser convocados a peti-

ción, entre otros, del número de grupos que en cada caso determina el Reglamento. La Mesa del Parlamento es el órgano cuya convocatoria no puede ser instada por los Grupos parlamentarios, al recaer esta facultad exclusivamente en el Presidente (artículo 30 RPC; artículo 34 RPG; artículo 32 RPA y artículo 27 RPV).

Dentro del concepto genérico de participación en el procedimiento parlamentario los grupos comparten con otros órganos la titularidad de la iniciativa legislativa (artículo 105.1 RPC; artículo 122.2 RPG; artículo 109.2.º RPA y artículo 100.1 RPV). Pueden, con la sola firma de su portavoz, presentar a la Cámara proposiciones de ley, así como ejercer el derecho de enmienda a proyectos y proposiciones de ley. Intervienen, igualmente, en las funciones de impulso y control del Consejo Ejecutivo formulando proposiciones no de ley, interpelaciones y propuestas de resolución, e instando a la Cámara la creación de comisiones de investigación.

Su intervención en los debates es asimismo ampliamente regulada en los Reglamentos parlamentarios en los que los turnos de intervención se reparten básicamente entre los grupos parlamentarios.

Los Estatutos de Autonomía y, en mayor medida, los Reglamentos parlamentarios configuran un Parlamento de grupos en el que el papel del diputado individualmente considerado pasa a un segundo término para ceder el protagonismo a los grupos como sujetos colectivos de la actividad parlamentaria.

C. EL PRESIDENTE DE LA MESA DEL PARLAMENTO

I. Las Asambleas legislativas están dotadas de una compleja organización interna derivada de su carácter de órganos representativos y deliberantes, titulares de una pluralidad de funciones. La conducción de los trabajos parlamentarios requiere la existencia de un órgano de dirección cuya regulación exhaustiva se encuentra generalmente en el Reglamento de la Cámara.

El carácter individual o colegiado de los órganos de dirección de las Asambleas parlamentarias depende, en buena medida, de la opción institucional adoptada por vía constitucional, así como de

la fórmula que se acoja en base al principio de autonomía organizativa de la propia Cámara.

La tradición parlamentaria británica tiende a concentrar un gran contingente de funciones en la persona del Speaker, diseñando de esta forma un sistema individual de dirección de la Asamblea. En cambio, en el sistema parlamentario continental, el Presidente de la Cámara suele estar asistido y forma parte como miembro de un órgano colegiado con el que comparte la responsabilidad en la dirección de la Asamblea.

Progresivamente se ha ido abriendo paso en el derecho parlamentario comparando la tendencia a la colegialidad en la dirección, motivada en buena medida por la voluntad de corresponsabilizar a los diversos Grupos parlamentarios de la adopción de las decisiones fundamentales para el funcionamiento de la Cámara.

La trascendencia de las funciones encomendadas al órgano de dirección de la Cámara, con independencia de su composición y denominación, lo convierten en pieza angular de la organización parlamentaria.

En las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que nos ocupan, pese a que el Presidente de la Cámara está asistido por la Mesa, órgano colegiado con el que comparte las tareas de dirección y programación de los trabajos parlamentarios, aquél desempeña un importante papel, como se verá más adelante, debido a la falta de un intermediario entre el Parlamento y el Ejecutivo para determinadas cuestiones, en tanto que las funciones de la Mesa tienen un ámbito circunscrito al plano parlamentario y de carácter fundamentalmente técnico-administrativo.

II. Los Estatutos de Autonomía diseñan el esquema básico de la organización interna de sus respectivos Parlamentos disponiendo, en primer lugar, que deberán elegir un Presidente y una Mesa, de conformidad con las previsiones que a tal efecto establezcan los Reglamentos de las Cámaras (artículo 32.1 EAC; artículo 27.1 EAPV; artículo 12.1 EAG y artículo 27.1 y 5 EAA).

Se configura así un doble nivel de dirección basado en la existencia de un órgano unipersonal —el Presidente— junto al que se

sitúa un órgano colegiado —la Mesa—. Esta estructura organizativa prevista por los Estatutos de Autonomía, va en el sentido de la evolución experimentada por la Presidente de las Cámaras que, en una treintena de países, han visto mediatizado su papel por la intervención del órgano colegiado que coadyuva en la gestión y dirección de los Parlamentos (38).

El mero análisis de los Estatutos no aporta elementos suficientes para determinar el verdadero alcance del papel de la Mesa, que tanto puede configurarse como un órgano de decisión y participación activa en la programación de los trabajos parlamentarios y en la dirección de la Asamblea, como devenir en un mero ente consultivo, destinado a asistir al Presidente, pero sin capacidad decisoria propia.

El esquema básico perfilado por los Estatutos permite, en principio, la opción entre un Parlamento de corte presidencialista en cuanto a la dirección de la Asamblea; o bien inclinarse por una fórmula de colegialidad en la dirección, sin perjuicio de las funciones específicas reservadas al Presidente por los Estatutos.

III. En la práctica, la opción se ha resuelto a favor de las tesis que abonan la dirección colegiada, ya que los Reglamentos de las Cámaras asignan a la Mesa un importante rol en la dirección de la Asamblea.

Tanto el Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículo 25.1) como el de Galicia (artículo 29.1), Andalucía (artículo 27.1) y el del País Vasco (artículo 22.1) atribuyen a la Mesa el carácter de órgano rector de la Cámara y le encomiendan un sustancial contingente de funciones directivas, compartidas en muchos casos con la Junta de Portavoces.

En Cataluña, este carácter de la Mesa viene reforzado por la LPPCEG que, en su artículo 17, declara de forma contundente que «la Mesa es el órgano rector colegiado», descartando definitivamente la posibilidad de configurarla como una mera oficina administrativa desprovista de facultades decisorias.

El Presidente se configura en los Estatutos como órgano uniper-

(38) UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Les Parlements dans le Monde*, págs 300 y sigs.

sonal e independiente de la Mesa; por más que el desarrollo institucional efectuado por los Reglamentos parlamentarios, le ha integrado en la misma convirtiéndole en su director. Los Reglamentos, al regular la composición de la Mesa, incluyen al Presidente entre sus miembros y le otorgan funciones de dirección y de coordinación del órgano rector colegiado de la Cámara (artículo 25 RPC); artículo 29 RPG; artículo 27 RPA y artículo 22 RPV).

El carácter colegiado de la Mesa implica que todos sus miembros participan en la formación de la voluntad unitaria del órgano en situación de paridad jurídica. Esta circunstancia ha permitido afirmar que el Presidente no goza de una posición de supremacía sobre los restantes miembros del colegio (39). Sin embargo, aunque en el proceso de formación de la voluntad de la Mesa todos sus componentes participan en condiciones de igualdad, los Reglamentos hacen recaer en el Presidente funciones directivas que lo invisten de una cierta preeminencia. Esta situación se hace patente en Cataluña cuyo Reglamento reconoce al Presidente el derecho a hacer uso del voto de calidad cuando, al tomar decisiones, se produzca empate entre los miembros de la Mesa (artículo 30.1 RPC). En este mismo sentido, el Reglamento del Parlamento Vasco parece inclinarse también por un criterio de jerarquía en las relaciones entre el Presidente y la Mesa del Parlamento al establecer que ésta actúa «bajo la autoridad y dirección de aquél» (artículo 22.1 RPV).

En cualquier caso, los Reglamentos parlamentarios configuran a la Mesa como un auténtico órgano colegial de dirección, cuyo papel excede, con mucho, al de una mera oficina administrativa o de simple asistencia técnica del Presidente.

IV. El sistema de elección del Presidente y de los demás miembros de la Mesa se difiere a los Reglamentos de las Cámaras. Sin embargo, los Estatutos no guardan un silencio total sobre la materia, ya que, se ocupan de la elección de la Mesa provisional de sus respectivos Parlamentos (D. T. 5.^a EAc; D. T. 2.^a EAG y D. T. 5.^a EAA). Se trata, evidentemente, de normas de carácter transitorio, dirigidas a evitar un vacío normativo en orden a la primera sesión constitu-

(39) CARLES VIVER I PI-SUNYER, *op. cit.*, pág. 93.

tiva de los Parlamentos Autonómicos. Por su propia naturaleza, las citadas normas no condicionan el sistema electoral, que ha de ser regulado en los Reglamentos de las Cámaras según disposición expresa de los propios Estatutos.

El sistema previsto transitoriamente por los Estatutos consagra el principio de elección como procedimiento de designación del Presidente y de los demás miembros de la Mesa, siguiendo el esquema unánimemente acogido en los Parlamentos Regionales italianos y en los Landtags de Alemania.

La sesión constitutiva de la Cámara, que ha de celebrarse dentro de los plazos fijados expresamente por los respectivos Estatutos, es el momento procesal establecido para la elección de la Mesa provisional. La citada sesión, primera que se celebra después de la proclamación de los resultados electorales, se desarrolla bajo la presidencia de una Mesa de Edad, compuesta por el diputado de mayor edad, que actúa de Presidente, asistido por los dos diputados más jóvenes que actúan en calidad de Secretarios. La Mesa de Edad tiene un carácter estrictamente interino y circunscrito a la primera sesión de la Cámara, ya que su función finaliza cuando se ha elegido la Mesa provisional.

Los Estatutos regulan, asimismo, la composición de la Mesa provisional que, en Cataluña y Andalucía, había de estar integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes, y cuatro Secretarios, mientras que en Galicia era más reducida ya que, en lugar de cuatro Secretarios, había un Secretario y un Vicesecretario. Sin embargo, los Estatutos no prevén el procedimiento concreto para la elección de la Mesa provisional; el de Andalucía y el del País Vasco resuelven el dilema mediante el reenvío al Reglamento del Congreso de los Diputados, del que se proclama su aplicación supletoria, primando de esta forma la seguridad jurídica sobre la autonomía de la Cámara recién elegida; por el contrario, en el Estatuto de Cataluña no existe remisión alguna a los Reglamentos de otras Asambleas, correspondiendo al propio Parlamento la aprobación de las normas reguladoras de sus primeras actuaciones (40).

(40) Después de las elecciones de 20 de marzo de 1980, tras la proclamación de los resultados, se celebró una junta preparatoria el día 10 de abril en la que, después de la lectura del decreto de convocatoria del Parlamento de

La Mesa provisional asume funciones propias de órgano rector de la Cámara, entendidas éstas no sólo en el sentido de dirección de los debates, sino incluso, en una acepción más amplia, de programación de los trabajos de la Asamblea y de establecimiento del procedimiento parlamentario. Así, las normas provisionales aprobadas en la primera legislatura por el Parlamento de Cataluña para regular interinamente el funcionamiento de la Cámara, fijaban en su último punto que «en todo lo que no estuviera previsto en estas normas provisionales, o para su interpretación y desarrollo, decidirá la Mesa provisional junto con un representante de cada Grupo parlamentario». De esta forma, se atribuía a la Mesa provisional, si bien que asistida por un representante de cada Grupo, una función de interpretación y desarrollo de las normas de procedimiento, que constituye el antecedente inmediato de una de las principales tareas que el Reglamento de la Cámara otorga a la Mesa, cual es la de interpretar y suplir el Reglamento en los casos de duda y omisión.

La Mesa provisional elegida en unos casos de conformidad a las previsiones del Reglamento del Congreso, si bien que adaptadas a la diferente composición numérica, y, en otros casos, de acuerdo con el procedimiento fijado por la propia Cámara, debía permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta la elección de la Mesa definitiva, que sería designada después de aprobado el Reglamento de la Cámara y de acuerdo con él.

No ha sido el sistema de doble designación de la Mesa —provisional y definitiva—, previsto en las disposiciones transitorias de los Estatutos catalán, gallego y vasco, el adoptado para las futuras legislaturas por los Reglamentos de las Cámaras, puesto que éstos

Cataluña, los diputados electos aprobaron unas normas elaboradas por la Generalidad para la citada sesión. El Reglamento Interior del Parlamento de Cataluña de 1932 y el Provisional del Congreso de los Diputados de 1977 se convertían por voluntad de la Cámara, provisionalmente, en normas suplementarias. DSPC núm. 1, págs. 3 y 4.

Bajo la presidencia de la Mesa de edad se celebró la sesión constitutiva del Parlamento, el mismo día 10, en la que fueron aprobadas otras normas provisionales y complementarias que habían de regir las primeras actuaciones de la Cámara, y entre ellas, el procedimiento para la elección de la Mesa provisional. Las citadas normas están publicadas en el DSPC núm. 3, de 10 de abril de 1980, págs. 11 y 12.

disponen que la elección de la Mesa tendrá lugar en la sesión constitutiva de la Cámara, presidida por la Mesa de Edad, y sin otras fases intermedias (artículo 2 RPC; artículos 3 y 4.2 RPG y artículos 2 y 3.1 RPA).

Por su parte, el sistema establecido por el Reglamento del Parlamento Vasco mantiene la existencia de fases escalonadas en la constitución del Parlamento, al prever la celebración de una sesión preparatoria (artículo 3.1 y 2), presidida por el Presidente de la Diputación Permanente. La primera sesión de la Cámara recién elegida tiene como principal virtualidad la de manifestar la continuidad institucional del Parlamento, al margen de las renovaciones que se produzcan en su composición.

En la sesión preparatoria se efectúa el «llamamiento» de los parlamentarios —de tan rancio sabor foral e histórico— en la forma establecida en el Reglamento (artículo 3.4) y se procede a la lectura del Decreto de convocatoria del Parlamento, de la lista definitiva de los parlamentarios presentes y de los recursos electorales pendientes de resolución, funciones que en las otras Cámaras se desarrollan bajo la presidencia de la Mesa de Edad.

A continuación, constituida ya la Mesa de Edad, tiene lugar la elección de la Mesa definitiva en los términos y forma previstos en el Reglamento.

Tanto el Reglamento de Galicia como el de Andalucía contemplan la necesidad de celebrar nueva elección de los miembros de la Mesa cuando «se produjera un cambio en la titularidad de más del diez por ciento de los escaños de la Cámara» a consecuencia de los recursos contencioso-electorales (artículo 35.2 RPG y artículo 33.2 RPA) o de «las decisiones del Parlamento sobre incompatibilidades» (artículo 33.2 RPA).

La citada elección deberá celebrarse una vez que los nuevos diputados hayan adquirido la condición de tales. Las modificaciones que se produzcan en la composición de los respectivos Parlamentos a lo largo de la legislatura no comportan, por el contrario, la celebración de una nueva elección de la Mesa, aun cuando las citadas variaciones superen, en conjunto, el diez por ciento de los escaños; lo que es coherente con el actual sistema de listas cerradas y de

sustitución dentro de la misma lista; pero dejaría de serlo en un sistema de listas abiertas o de elecciones parciales.

Las posibles variaciones producidas en la composición del Parlamento Vasco a consecuencia de los recursos contencioso-electorales interpuestos, no dan lugar a una nueva elección de la Mesa. La Mesa de Edad ejerce sus funciones hasta la presentación de los parlamentarios definitivamente proclamados electos, momento en el que debe celebrarse la elección de la Mesa definitiva. El aplazamiento de la elección de ésta se subordina a que «de las elecciones parciales dependa el mandato de un diez por ciento o más de los miembros de la Cámara» (artículo 7 RPV).

No se establece, por el contrario, la necesidad de celebrar nuevas elecciones como consecuencia de las variaciones que se produzcan en los grupos parlamentarios a lo largo de la legislatura, bien sea por aumento o disminución de sus miembros o por disolución de alguno de los grupos existentes. Los Reglamentos parecen optar por la inderogabilidad de la representación (41) —salvo en el supuesto de extinción anticipada del mandato establecido en el artículo 18 LPPCEG—, lo que es coherente con la no exigencia de que todos los grupos parlamentarios estén representados en la Mesa.

El procedimiento para la elección del órgano rector de las Asambleas legislativas obedece, en general, a los criterios comunes adoptados mayoritariamente en el Derecho parlamentario comparado, si bien que con algunas excepciones.

Por lo común, los Reglamentos aceptan el principio del voto secreto mediante papeletas (artículo 31.2 RPC; artículo 36.1 RPG; artículo 33.3 RPA y artículo 5.2 RPV) como medio de garantizar, al menos formalmente, la imparcialidad de la Mesa en el ejercicio de sus funciones, de forma que los elegidos no tengan obligación respecto a los parlamentarios que les han votado; existen, sin embargo, excepciones puntuales a este principio, que se decantan por el sistema de voto público (42).

(41) ANTON PAOLO TANDA. *Le norme e la prassi del Parlamento Italiano*. Editore Colombo, 1984, págs. 9 y sig.

(42) Por ejemplo, el artículo 12 del Estatuto de Emilia-Romagna.

A la elección del Presidente y de los demás miembros de la Mesa se procede en votaciones sucesivas y separadas (artículo 31 RPC; artículo 36 RPG; artículo 33 RPA y artículo 5 RPV). La elección del Presidente requiere normalmente unas mayorías cualificadas, cuanto menos en la primera votación, que no son necesarias para la designación de los restantes componentes del órgano rector. La exigencia de mayorías cualificadas para la elección del Presidente de la Cámara, pretende conseguir un amplio acuerdo de los diputados en torno a la figura exponencial del Parlamento, en tanto que el voto limitado para la elección de los demás componentes de la Mesa obedece a la voluntad de dar cabida en ella a las minorías parlamentarias (43).

Los Reglamentos de Cataluña, Galicia, Andalucía y País Vasco exigen mayoría absoluta de votos para la designación del Presidente de la Cámara. Este principio, pese a estar ampliamente acogido en el Derecho parlamentario comparado, no es, sin embargo, unánime, bien sea porque se exigen mayorías especiales superiores a la mitad más uno de los miembros de la Cámara; bien, en sentido contrario, porque es elegido Presidente en primera votación el candidato que obtenga mayor número de votos, con independencia del porcentaje que suponga sobre el total de miembros de la Asamblea (44).

Los Reglamentos suelen articular diversos mecanismos para asegurar la elección del Presidente de la Cámara, ya sea exigiendo mayorías más exiguas, caso de que en la primera votación ningún candidato hubiera obtenido los votos necesarios para su designación, ya estableciendo sistemas de desempate.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículo 32.1) de Galicia (artículo 36.1) y el de Andalucía (artículo 34.1) prevén la celebración de una segunda vuelta entre los dos candidatos que se hubieran aproximado más a la mayoría, resultando elegido entonces

(43) V. LONGI, *Elementi di diritto e procedure parlamentare*. Giuffrè, 1978, págs. 81 y sigs.

(44) Citiéndonos, concretamente, a las regiones italianas de estatuto ordinario, el de Abruzzo —art. 19— exige en las dos primeras votaciones mayoría de dos tercios de los componentes de la Asamblea; el Estatuto de Emilia-Romagna —art. 12— fija la mayoría en cuatro quintos; por el contrario, los Estatutos de Toscana —art. 8—, Umbría —art. 34— y Lazio —art. 8—, establecen que será elegido Presidente el candidato que obtenga mayor número de votos.

el que obtuviera mayor número de votos. El Reglamento del Parlamento Vasco (artículo 5.2) exige también la mayoría absoluta de los votos emitidos en la segunda elección a dirimir entre los candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos en la primera, relegando el requisito de la mayoría simple para una tercera votación.

El derecho parlamentario comparado ofrece ejemplos variados de procedimientos para deshacer los empates. Los Estatutos italianos optan mayoritariamente por dirimir el empate declarando elegido al candidato de más edad (45). Por el contrario, en los Parlamentos de Galicia y Andalucía las votaciones se suceden indefinidamente entre los candidatos igualados en votos hasta que el empate quede dirimido (artículo 36.3 RPG y artículo 34.4 RPA). Este último sistema, que pretende asegurar una mayoría en torno al Presidente de la Cámara fue adoptado en Catalunya por la norma IV para la elección de la Mesa provisional. Sin embargo, tras la aprobación del Reglamento del Parlamento catalán, el procedimiento ha variado ya que, en última instancia, resultaría Presidente el candidato que figuró en la lista más votada en las elecciones (artículo 32.1 RPC). Esta fórmula, inspirada en la más moderna doctrina italiana, impone, como último recurso, al candidato en torno al cual se da una presunción de mayoría derivada del resultado electoral.

El procedimiento para la elección de los Vicepresidentes y de los Secretarios es prácticamente el mismo que el del Presidente sin exigir, sin embargo, la mayoría absoluta para su designación. Aun cuando ninguno de los Reglamentos exige que todos los Grupos parlamentarios estén representados en la Mesa, los sistemas de elección adoptados tienden a garantizar una presencia de una amplia representación, para lo cual se utiliza el voto limitado. Cada diputado escribe un solo nombre en la papeleta para la elección de los Vicepresidentes y resultan elegidos los que obtienen mayor número de votos. La misma operación se repite para la elección de los Secretarios y, en su caso, Vicesecretario.

El establecimiento de garantías diferentes para la elección del

(45) Baste citar, a título de ejemplo, el artículo 14 del Estatuto de Piemonte; artículo 2 del Estatuto de Emilia-Romagna; artículo 34 del Estatuto de Umbría, y artículo 15 del Estatuto de Molise.

Presidente y de los restantes miembros de la Mesa se justifica por el papel preponderante que aquél desempeña, no sólo en el ámbito estrictamente parlamentario sino también en el esquema institucional (46).

V. La presidencia de la Cámara adquiere una fuerte relevancia institucional debido fundamentalmente, a la duplicidad de funciones que se le encomiendan, relacionadas de una parte, con el desarrollo de los trabajos parlamentarios y relativas otras, a las relaciones de la Cámara con otros órganos del Estado.

De las importantes funciones que tiene atribuidas el Presidente destaca por su relevancia política la de representar al Parlamento. Nada dicen los Estatutos de Autonomía acerca de esta función que, en cierto sentido, puede calificarse de consustancial a la propia institución. Sin embargo, los Reglamentos de las Cámaras la reconocen explícitamente dotándola de contenido concreto.

La actividad representativa tiene un carácter fundamentalmente externo y de relación con otras instituciones o autoridades. En este sentido, es habitual encontrar en los Reglamentos parlamentarios disposiciones que canalizan a través del Presidente las comunicaciones y requerimientos de los diversos órganos del Parlamento respecto de las instituciones ajenas al mismo (artículo 40 RPC; artículo 44 RPG y artículo 43 RPA).

Respecto a la función de representación, en los Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña, Galicia, Andalucía y País Vasco, se insinúa una antinomia entre el presidencialismo monocrático y la representación colegial, al establecer que la Mesa representa a la Cámara en los actos a que asiste (artículo 25.2 RPC; artículo 29.1 RPG; artículo 27.1 RPA y artículo 22.1 RPV), al tiempo que proclama que «el Presidente ostenta la representación de la Cámara» (artículo 27 RPC; artículo 31.1 RPG; artículo 29.1 RPA y artículo 24.1 RPV) (47).

(46) YVES DAUDET, *La Présidence des Assamblées Parlementaires Françaises*, Presses Universitaires de France, 1965, pág. 31.

(47) La Mesa del Parlamento de Cataluña aprobó una norma interpretativa del Reglamento en la que especificaba que la representación de la Cámara, que tiene atribuida el Presidente del Parlamento, lo es tanto a efectos internos como externos, e incluso ante los Tribunales de Justicia. Por tanto,

Los Reglamentos encomiendan la representación de la Cámara al Presidente, como órgano unipersonal, y a la Mesa, en tanto que órgano colegiado; en este caso se refiere fundamentalmente a la representación formal y protocolaria, mientras que la materia está reservada al Presidente, según se desprende del contenido de las funciones atribuidas por los Reglamentos.

En Cataluña, la función representativa de la Presidencia de la Cámara, se ha visto fortalecida tras la aprobación de la LPPCEG, al declarar (artículo 17) que el Presidente tiene la representación del Parlamento, sin que se aluda en ninguno de sus preceptos al ejercicio de esta función por parte de la Mesa. El legislador catalán tiende a reforzar el carácter representativo de la institución presidencial, mientras que consolida a la Mesa como órgano rector colegial.

Los Estatutos de Autonomía confieren al Presidente del Parlamento un importante papel en el proceso de elección del Presidente del Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Comunidad, puesto que le encomiendan la consulta a los grupos políticos y por ella, la facultad de proponer a la Cámara el candidato a Presidente de la Comunidad. Esta facultad refuerza la figura presidencial y la sitúa en un plano que excede del ámbito estrictamente funcional de la Asamblea, para ocupar un lugar preeminente en la organización institucional autonómica.

En la organización estatal, al estar encomendadas tales funciones al Jefe del Estado se diluye, en cierto sentido, el papel del Presidente de la Asamblea. Sin embargo, en los ámbitos federales y regionales la función consultiva y de propuesta acostumbra a recaer en el Presidente de la Asamblea Legislativa.

Así, el Estatuto de Cataluña, en la Disposición Transitoria V, que regula el procedimiento para la elección del primer Presidente de la Generalidad, y el de Galicia y Andalucía (artículo 15.3 EAG y artículo 37.2 EAA) encomiendan al Presidente de las respectivas Asambleas la presentación a la Cámara de un candidato, previa consulta

el Presidente representa judicialmente al Parlamento, pudiendo otorgar a tal efecto poderes a letrados y procuradores para la defensa judicial y extrajudicial de los intereses de la institución (27-1-82. BOPC, 64, 2250).

a los portavoces designados por los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria.

La facultad de propuesta tiene un límite sustantivo, que es el proponer como candidato a un miembro de la Asamblea, y otro límite de tipo procedimental, que obliga a efectuar consultas previas entre los portavoces parlamentarios. En Cataluña, está también sometida a unos límites temporales —fijados, para la primera elección, en la Disposición Transitoria Quinta, 2, del Estatuto y para las posteriores por el artículo 50 de la LPPCEG—, en tanto que en Galicia y en Andalucía son los Reglamentos los que determinan los plazos para presentar la propuesta.

La función de propuesta de candidato a la Presidencia del órgano de Gobierno suele encomendarse al Presidente como órgano unipersonal, privando a la Mesa de intervenciones directas en la materia. Sin embargo, el Estatuto de Galicia (artículo 15.3) se aparta de este esquema al establecer como requisito previo a la propuesta, que el Presidente del Parlamento debe oír a la Mesa. El Estatuto Gallego tiende a reforzar el papel de la Mesa como órgano rector colegiado, sin privar al Presidente de sus facultades, sino simplemente mediatizando su actividad a través de un requisito procedimental previo, puesto que la opinión de la Mesa no es vinculante.

Otorgada la confianza por la Cámara a un candidato, debe comunicarlo al Rey para que le nombre Presidente. Los Estatutos no prevén qué órgano es el encargado de efectuar la citada comunicación; en Cataluña la LPPCEG (artículo 55) establece, en una manifestación más de la función representativa y de relación interinstitucional dibujada, que corresponde al Presidente del Parlamento comunicar al Rey el acuerdo adoptado por la Asamblea. En igual sentido se pronuncia la Ley de Gobierno de Euzkadi (artículo 5.5) estableciendo además, que el Real Decreto de nombramiento del Lehendakari será refrendado por el Presidente del Parlamento Vasco (artículo 4) (48).

(48) Pese a no haber sido objeto en su día de recurso de inconstitucionalidad, el artículo 4 de la Ley de Gobierno de Euzkadi ha dado lugar a la presentación de un conflicto positivo de competencias por parte del Gobierno Vasco. El Real Decreto 771/1984, de 16 de abril, por el que se nombraba Presidente del Gobierno Vasco a D. Carlos Garaicoetxea, fue refrendado por el

Por tanto, las funciones asumidas por el Presidente del Parlamento no se ciñen exclusivamente a funciones de dirección parlamentaria sino que invaden zonas ajenas a la misma.

Pudiera resultar también que el desarrollo legislativo de los Estatutos llevara aparejada una extensión funcional de su papel a ámbitos tales como el de la sustitución del Presidente del Ejecutivo en determinados supuestos excepcionales, como se ha producido en Cataluña.

La sustitución del Presidente del Ejecutivo por el Presidente del Parlamento no es nueva en el derecho autonómico institucional. El Estatuto Interior de Cataluña de 1933, inspirado en la Constitución de la República de 1931 (artículo 74), encomendaba al Presidente del Parlamento la sustitución del Presidente de la Generalidad dimisionario si, por cualquier causa, éste no pudiera continuar en el ejercicio del cargo hasta la elección del nuevo Presidente (49).

Siguiendo el precedente inmediato de 1933, la LPPCEG regula también la sustitución del Presidente de la Generalidad por el del Parlamento. El artículo 59 de la ley de desarrollo institucional del Estatuto catalán prevé unos supuestos en los que la Presidencia de la Generalidad es asumida interinamente por el Presidente de la Cámara. Se trata de una sustitución limitada en el tiempo, ya que en el plazo de ocho días debe procederse a la elección de nuevo Presidente de la Generalidad y por unas causas tasadas en la Ley,

Presidente del Gobierno, D. Felipe González (B. O. País Vasco de 18 de abril de 1984). Esta circunstancia provocó el planteamiento por el Gobierno Vasco del conflicto positivo de competencias núm. 494/1984, contra el citado Real Decreto, siendo admitido a trámite por providencia de 11 de julio de 1984 (B. O. E. núm. 76, de 24 de julio de 1984, pág. 21691), pendiente de sentencia.

(49) La cuestión no fue pacífica, sin embargo, en la Generalidad republicana. Determinados sectores del bloque de la Esquerra Republicana sustentaban que la sustitución de la Presidencia de la Generalidad debía corresponder al jefe del Consejo Ejecutivo o «Conseller en Cap», como se le denominaría posteriormente, y no al Presidente del Parlamento. La polémica en el seno de Esquerra Republicana se saldó con la derrota de los primeros y comportó la primera crisis de Gobierno, a los treinta días de haberse constituido; continuó durante la tramitación del Estatuto Interior, y se cerró con una escisión: los perdedores abandonaron Esquerra Republicana y fundaron el PNRE en octubre de 1933. I. E. PITARCH, *op. cit.*, págs. 113, 251 y 301.

que imposibilitan materialmente al titular para continuar en el ejercicio del cargo. La opción política adoptada por el legislador catalán para evitar el vacío al frente del ejecutivo contribuye a potenciar la figura del Presidente del Parlamento, que se confirma como la segunda autoridad en el ámbito institucional de la Comunidad Autónoma (50).

Junto a las funciones externas o de representación, el Presidente del Parlamento asume un importante papel en orden a la dirección interna de la Cámara si bien, en este caso, su acción está más mediada por la intervención de la Mesa en su calidad de órgano rector colegiado, o por la Junta de Portavoces.

Entre las funciones de dirección interna que corresponden al Presidente de la Cámara, los Estatutos de Autonomía sólo aluden a la convocatoria de sesiones extraordinarias, si bien precisando que la citada actividad será ejercida por el Presidente previo acuerdo de la Diputación Permanente o a petición de una cuarta parte de los diputados o del número de Grupos parlamentarios que el Reglamento determine (artículo 32.4 EAC y artículo 27.4 EAA).

De la articulación estatutaria se desprende que al convocar sesiones extraordinarias, el Presidente realiza un acto debido, que no nace de su propia iniciativa, sino que es instado por otros órganos o miembros de la Cámara. Sin embargo, esto no es obstáculo para que los Reglamentos de los Parlamentos le otorguen un amplio poder de convocatoria, derivado de la propia naturaleza del cargo, que le permite reunir autónomamente y sin necesidad de solicitudes previas, los diferentes órganos de la Cámara, todo ello sin perjuicio de que también deba convocarlos si así le es requerido por los conductos reglamentariamente previstos.

Excepción hecha de la referencia a las sesiones extraordinarias, los Estatutos de Autonomía guardan silencio acerca de las funciones intraparlamentarias de la Presidencia, cediendo a los Reglamentos su regulación concreta.

(50) La ley 7/1981, de 30 de junio «Ley de Gobierno» del País Vasco, y el Proyecto de Ley Reguladora de la Xunta de Galicia (*B.O.P.G.*), núm. 54, de 28 de diciembre de 1982), optan por un sistema distinto, ya que tanto en una (art. 14) como en otro (art. 19), la sustitución se encomienda a los Vicepresidentes del Gobierno o a los Consejeros.

Sin embargo, de acuerdo con las modernas experiencias de dirección colegiada de las Asambleas, adoptadas en mayor o menor medida por los Reglamentos de las Comunidades Autónomas españolas, el papel del Presidente está condicionado por la intervención de la Mesa, con la que comparte las tareas de dirección, y por la Junta de Portavoces.

Los Reglamentos parlamentarios coinciden en reservar al Presidente determinadas materias, tales como asegurar la buena marcha de los trabajos, cumplir y hacer cumplir el Reglamento y ordenar los debates realizados en el Pleno (artículo 27 RPC; artículo 31 RPG, artículo 31 RPA y artículo 24 RPV).

La ordenación de los debates parlamentarios se instrumenta como una de las más importantes funciones directivas propias del Presidente de la Cámara, a quien corresponde conceder y denegar la palabra y velar para que el desarrollo procedimental se ajuste a las previsiones del Reglamento. En cambio, la fijación del orden del día del Pleno ha dejado de ser función de la exclusiva competencia del Presidente, como lo era por ejemplo en el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1932, para compartirla con la Junta de Portavoces (artículo 61.1 RPC y artículo 51 RPV) o con la Mesa y la Junta de Portavoces (artículo 72.1 RPG, artículo 72.1 RPA).

En general, los Reglamentos parlamentarios confieren a los Presidentes competencias exclusivas en la fase de ejecución de los trabajos parlamentarios, mientras que en las fases de preparación y programación las comparte con la Mesa, y en determinados temas con la Junta de Portavoces.

La articulación concreta de las funciones intraparlamentarias del Presidente y de su relación con la Mesa, viene configurada en los Reglamentos de las Cámaras que, en esta materia, gozan de amplios márgenes de discrecionalidad a falta de previsiones estatutarias expresas.

VI. En las Asambleas en que la Mesa es más que una mera oficina burocrática, los Reglamentos le atribuyen importantes funciones en la fase de programación de los trabajos parlamentarios. En estos supuestos, la Mesa actúa como órgano colegiado de decisión, en el que todos sus miembros se integran en condiciones de

igualdad, sin perjuicio de las facultades de dirección que corresponden al Presidente.

El análisis exhaustivo del papel que los Reglamentos parlamentarios confieren a la Mesa en la dirección de los trabajos de la Cámara escapa al objeto del presente estudio, por lo que obviaremos la referencia detallada a todas y cada una de sus funciones y nos referiremos tan sólo a los aspectos más generales.

La Mesa, en tanto que órgano colegiado de dirección, tiene como función primordial la de adoptar cuantas decisiones y medidas requiera la organización del trabajo parlamentario (artículo 26.1.2.º RPC; artículo 30.1.2 RPG; artículo 28.1.1.º RPA y artículo 21.1. RPV) y el gobierno interior de la Cámara.

Le corresponde también calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisibilidad o inadmisibilidad y decidir su tramitación de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento. Contra las decisiones adoptadas por la Mesa al respecto, no cabe más recurso que la solicitud de reconsideración que, en Cataluña, sólo pueden formular los Grupos parlamentarios, quedando al margen de la misma los diputados individualmente considerados (artículo 26.2 RPC), mientras que en Galicia (artículo 30.2), Andalucía (artículo 28.2) y País Vasco (artículo 23.2) la pueden plantear tanto los diputados como los Grupos parlamentarios. En el ejercicio de esta función jurisdiccional, la Mesa decide autónomamente en Cataluña, y previa consulta con la Junta de Portavoces en Galicia, Andalucía y País Vasco. Su resolución es definitiva, no exigiéndose otro requisito que el de ser motivada.

Los Reglamentos parlamentarios atribuyen a la Mesa otra importante función, de gran trascendencia para el funcionamiento de la Asamblea, que consiste en interpretar y suplir el Reglamento en los casos de duda u omisión (artículo 26.1.1.º RPC y artículo 30.1.1 RPG). En Cataluña y en Galicia esta función la ejerce la Mesa autónomamente, mientras que el Reglamento del Parlamento andaluz (artículo 29.2) y el del País Vasco (artículo 24.2) la encomienda al Presidente de la Cámara, matizando que «cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carác-

ter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

Los Reglamentos parlamentarios confieren a la Mesa un amplio catálogo de funciones de programación, algunas de las cuales le corresponden exclusivamente, en tanto que otras las comparten con la Junta de Portavoces que interviene bien expresando un parecer no vinculante, bien mediante acuerdo preceptivo y conjunto, según los casos. La actuación de la Mesa es determinante en la fase de programación y preparación de los trabajos parlamentarios; sin excepción los Reglamentos Parlamentarios proclaman como función de la Mesa la de «programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello de acuerdo con la Junta de Portavoces» (artículo 30.1.7.º RPG, artículo 28.1.7.º RPA). Igual previsión establece el Reglamento del Parlamento Vasco, aunque exigiendo sólo la previa audiencia de la Junta de Portavoces (artículo 23.1.6.º RPV).

Junto a las competencias de programación y como eficaz instrumento para el cumplimiento de las mismas, los Reglamentos atribuyen a la Mesa importantes funciones registrales que ejerce de forma autónoma y exclusiva; el reconocimiento genérico de esta función está recogido en términos muy similares en los artículos 26.1.4.º RPC, artículo 30.1.5.º RPG, artículo 28,1.5.º RPA y 23.1.4.º RPV. Su aplicación implica que cualquier documento o propuesta que deba tramitarse en la Cámara ha de ser previamente registrado en el Parlamento y calificado por la Mesa, quien decide sobre su admisión a trámite. Esta previsión genérica se completa y especifica a través de diversas disposiciones reglamentarias que concretan su alcance en relación a las diferentes actividades de la Cámara (por ejemplo adscripción de los diputados a un Grupo parlamentario; tramitación de proyectos y proposiciones de ley; preguntas; interpelaciones, etc.).

Los Reglamentos parlamentarios atribuyen a la Mesa la representación de la Cámara en los actos a que asiste colegiadamente (artículo 25.2 RPC; artículo 29.1 RPG, artículo 27.1 RPA, y artículo 22.1 RPV). Ya hemos apuntado anteriormente el carácter proto-

colario de tal representación que, en la práctica y habitualmente, desempeña sólo el Presidente del Parlamento. Sin embargo, debe subrayarse que la atribución de tal función a la Mesa conjuntamente evidencia la voluntad de reafirmar el carácter colegiado del órgano rector de la Cámara, del que el Presidente es uno de sus miembros.

La Mesa del Parlamento integra el oficio y por disposición expresa de los Reglamentos las comisiones permanentes no legislativas de Reglamento (artículo 44 RPC, artículo 46 RPG y artículo 46 RPA); de Gobierno Interior (artículo 46 RPC y artículo 48 RPA) y de Peticiones en Galicia (artículo 48 RPG), sin perjuicio de que en dichas comisiones participen también otros Diputados designados por los Grupos parlamentarios, en los términos y formas previstos por sus respectivos Reglamentos.

Finalmente, son competencia de la Mesa importantes funciones administrativas relacionadas con el régimen y gobierno interior de la Cámara. Con carácter general, corresponde a la Mesa la dirección de los servicios del Parlamento, cuya jefatura ostenta el Oficial Mayor (Cataluña), Letrado Oficial Mayor (Galicia), Letrado Mayor (Andalucía y País Vasco); ejecuta el presupuesto del Parlamento y adopta las decisiones necesarias para el buen funcionamiento de la Cámara.

En resumen, la Mesa del Parlamento configurada en los Reglamentos a los que nos referimos, no es una mera oficina administrativa de apoyo al Presidente sino que asume, en tanto que órgano rector colegiado, competencias que le permiten adquirir independencia orgánica y la dotan de relieve técnico-parlamentario a un tiempo que político.

VII. La actual tendencia a la dirección colegiada de las Asambleas comporta que la atribución de funciones se haga al órgano y no a sus miembros considerados individualmente, con la excepción del Presidente de la Cámara. Sin embargo, esto no es óbice para que los Reglamentos y la práctica parlamentaria reserven también un papel específico a los demás miembros de la Mesa individualmente considerados.

Corresponde a los Vicepresidentes en el orden en que fueron elegidos, sustituir al Presidente en los casos de vacante, ausencia

o impedimento de éste (artículo 28.1 RPC; artículo 30 RPA, artículo 25 RPV). En estos supuestos el Vicepresidente asume las funciones presidenciales por imperativo del Reglamento, sin necesidad de un acto formal de encargo o delegación del Presidente. En Cataluña, la función de sustitución está además expresamente contemplada en la LPPCEG (artículo 59.2) para cuando el Presidente del Parlamento deba asumir interinamente la Presidencia de la Generalidad; verificada la sustitución, el Presidente en funciones asume los mismos derechos, deberes y atribuciones que el Presidente electo. Por lo que respecta a la representación de la Cámara encomendada al Presidente, el artículo 28.2 del Reglamento catalán establece que ésta sólo puede delegarse en un Vicepresidente, pero sin necesidad de respetar, en este caso, el orden de elección.

Respecto a los Secretarios y, en su caso, Vice-Secretario, los Reglamentos son más explícitos en la atribución de funciones (artículo 29 RPC; artículo 33 RPG, artículo 31 RPA o artículo 26 RPV). Corresponde a los Secretarios: supervisar y autorizar, con el visto bueno del Presidente, las actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces, actas cuya redacción material corresponde al Oficial Mayor o Letrado Mayor quien además ha de velar, bajo la dirección del Presidente, por la ejecución de los acuerdos adoptados (artículo 30.1 RPC y artículo 32 RPA). Es también función de los Secretarios autorizar las certificaciones que hayan de expedirse y asistir al Presidente para asegurar el orden en los debates, verificar los recuentos en las votaciones y colaborar al normal desarrollo de los trabajos parlamentarios. A diferencia de los Vicepresidentes, que carecen de funciones propias, excepción hecha de las que les correspondan en sustitución del Presidente o por delegación de la Mesa, los Secretarios tienen atribuido por los Reglamentos parlamentarios un papel específico, de índole preferentemente administrativo.

A diferencia de los Reglamentos italianos (Senado, Cámara de los Diputados y Asambleas Regionales) los españoles no incluyen entre los miembros de la Mesa a los diputados interventores o «qüestori» según la terminología italiana. Estos diputados, cuya función es controlar la ejecución del Presupuesto del Parlamento y presentar al Pleno la liquidación correspondiente en cada período de sesiones, se incardinan según el Reglamento de Cataluña (ar-

título 46 y el de Andalucía (artículo 48) en la comisión de Gobierno Interior, pero no en la Mesa del Parlamento.

VIII. Los miembros de la Mesa del Parlamento no suelen gozar de un estatus jurídico diferente al de los restantes componentes de la Cámara; sin embargo, sobre ellos recae la obligación, ampliamente reconocida y consagrada por la doctrina y la práctica parlamentaria, de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (51). En el caso del Presidente, la propia naturaleza del cargo lleva aparejada la necesidad de que su actuación tienda a ser imparcial y, en la medida de lo posible, despolitizada; así es fácil encontrar en los Reglamentos disposiciones que limitan las facultades del Presidente para intervenir en los debates o que incluso le impiden tomar parte en las votaciones.

Las limitaciones del primer tipo son las más frecuentes en los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos y afectan, en general, a todos los miembros del órgano rector y no sólo al Presidente, quien se ha de limitar a encauzar los debates y dirigir las discusiones, pero sin intervenir sobre el fondo del asunto. Sin embargo, tales limitaciones no comportan una prohibición absoluta para participar en los debates sino sólo una restricción a sus facultades, ya que podrán intervenir en ellos siempre que abandonen el sillón presidencial. En este sentido, los Reglamentos establecen, en términos muy similares entre sí, que cuando el Presidente, los Vicepresidentes o los Secretarios de la Cámara deseen tomar parte en los debates, abandonarán su lugar en la Mesa y no volverán a ocuparlo hasta que haya concluido la discusión del tema de que se trate (artículo 68 RPC; artículo 82 RPG; artículo 82 RPA y artículo 28 RPV). Se trata, en definitiva, de unas medidas, en muchos casos de carácter consuetudinario, tendentes a ilustrar la imparcialidad del órgano rector de la Cámara.

IX. El Presidente y la Mesa no suelen estar sujetos a un sistema específico y reglado de responsabilidad política ante la Cámara que los ha elegido, que prevea la posibilidad de obligarle a dimitir. La

(51) V. LONGI, *op. cit.*, pág. 83 y V. CIULO, *op. cit.*, págs. 263 y sigs., I. MOLAS, M. GERPE, J. BOTELLA, J. MARCET y I. E. PITARCH, *El Parlamento de Cataluña*, Ariel, Barcelona, 1981, págs. 118 y sigs.

responsabilidad política del Presidente y de la Mesa no siempre es objeto de reconocimiento por la doctrina o por la práctica parlamentaria, como lo demuestran los escasos ejemplos que el derecho comparado ofrece acerca de la revocabilidad del órgano rector de la Cámara (52). En el derecho parlamentario regional italiano, sólo dos estatutos regionales contemplan expresamente la sustitución anticipada del Presidente y de los miembros del «Ufficio di Presidenza» por decisión de la asamblea (53).

En España, la posibilidad de revocación del Presidente y de la Mesa no está recogida ni en la Constitución, ni en los Reglamentos del Congreso y del Senado ni en ninguno de los estatutos aprobados al amparo del artículo 151 de la Constitución; lo que no es obstáculo para que los Reglamentos de las Cámaras o, en su caso, las leyes de desarrollo institucional puedan incorporar a sus textos los mecanismos de responsabilidad del órgano rector de la Cámara.

La relación entre la asamblea y su órgano rector tiene las características propias de una relación política de confianza. Por ello, la responsabilidad del Presidente y de los demás miembros de la Mesa ha de ser política y no meramente técnica u organizativa; por tanto, sólo a la Cámara debe corresponder exigir la responsabilidad y sólo ante ella debe responder el órgano rector.

Los reglamentos parlamentarios no aluden a la posibilidad de sustitución anticipada del Presidente y de la Mesa. Sin embargo, en Cataluña, la LPPCEG (artículo 18) regula la posibilidad de revocación del órgano rector del Parlamento —Presidente y Mesa— por decisión de la mayoría absoluta de los diputados.

La escueta regulación contenida en la Ley de desarrollo institucional permite entender que la decisión de revocación puede afectar tanto al Presidente y a la Mesa en su conjunto, como sólo a uno o

(52) GIAN FRANCO CIAURRO, en *Le Istituzioni Parlamentari*, dedica un capítulo a analizar la responsabilidad política de los Presidentes de las Cámaras, justificando su exigencia en el desequilibrio que comporta que el único sujeto constitucional no sometido a responsabilidad por sus propios actos sea el Presidente de la Cámara. Giuffrè editores. Milán, 1982, págs. 221 y sigs.

(53) Artículo 19 del Estatuto de la Región de Abruzzo y artículo 26 del Estatuto de la Región del Trentino Alto-Adigge.

algunos de sus miembros; se habilita, además, al reglamento de la Cámara para regular otras causas de cese distintas de la expiración del plazo legal o de la revocación.

La LPPCEG explicita el principio largamente debatido por la doctrina italiana de que el poder de la Asamblea para elegir a su órgano rector entraña también el de revocarlo (54). La responsabilidad del Presidente de la Asamblea constituye el corolario lógico de la relación Presidente-Asamblea basada en la confianza política. Esta consideración interpretada en sentido amplio permitiría afirmar que, aunque los Reglamentos parlamentarios no regulen los mecanismos para el ejercicio de esta facultad, la responsabilidad podría ser exigida, aunque sólo mediante procedimientos indirectos, que, sin embargo, no llevarían aparejada la consecuencia jurídica de la dimisión (55).

Los Estatutos no contienen ninguna precisión respecto a la duración del mandato del Presidente y de la Mesa. Excepción hecha del supuesto de sustitución anticipada, previsto en Cataluña por la LPPCEG, los Reglamentos parlamentarios fijan implícitamente en una legislación el período durante el cual el órgano rector permanece en el ejercicio de sus funciones (56).

D. LOS DIPUTADOS. ESPECIAL REFERENCIA A SU STATUS JURÍDICO

I. Los diputados elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de acuerdo con la ley electoral que el propio Parla-

(54) Entre otros, LIVIO PALADIN, *op. cit.*, pág. 298 y SILVANO TOSI, *op. cit.*, pág. 141.

(55) La hipótesis se planteó en la Primera legislatura del Parlamento de Cataluña, con anterioridad a la aprobación de la LPPCEG. Se presentó una Proposición no de Ley sobre unas manifestaciones efectuadas por el M.H. Presidente del Parlamento (*B.O.P.C.*, núm. 46, pág. 1481); en el debate de la propuesta de resolución (*D.S.P.C.*, núm. 76, de 28 de octubre de 1981, pág. 2087), se pusieron de relieve las diversas posiciones de los grupos parlamentarios sobre la responsabilidad del Presidente de la Cámara; el M.H. Sr. Presidente del Parlamento anunció que dimitiría si la resolución tenía el apoyo de la mayoría.

(56) Los estatutos regionales italianos regulan explícitamente la materia,

mento apruebe (artículo 26.1 y 5 EAPV; artículo 31.1 EAC; artículo 11.1 y 5 EAG y artículo 26.1 EAA), constituyen el elemento nuclear de la organización de la Cámara.

La adquisición de la condición de diputado comporta para su titular la asunción de un conjunto de derechos y de deberes que lo sitúan en una posición jurídica específica, definida básicamente por los Estatutos y completada en los Reglamentos parlamentarios.

Nada dice la Constitución española respecto a las prerrogativas, derechos y deberes de los diputados de los Parlamentos autonómicos (57) cuya regulación corresponde a los Estatutos, de conformidad con el artículo 147.2 c) de la norma fundamental, y a los Reglamentos parlamentarios.

preveyendo períodos distintos para la duración en el cargo del Presidente y del «Ufficio»:

Art. 14 ER de Piemonte= 30 meses; Art. 10 ER de Lombardía= Toda la legislatura; Art. 12 ER de Basilicata= un año; Art. 10 ER de Veneto= Toda la legislatura y hasta la primera reunión de la nueva Asamblea; Art. 25 ER de Liguria= un año, siendo confirmados de año en año, salvo que una cuarta parte de los miembros de la Asamblea requiera su renovación; Art. 12 ER de Emilia-Romagna= un tercio de la legislatura; Art. 8 ER de Toscana= Toda la legislatura; Art. 34 ER de Umbría= un año; Art. 12 ER de Marche= tres meses; Art. 18 ER de Lazzio= un año; Art. 19 ER de Abruzzo= el Presidente es elegido para toda la legislatura, pero es revocable por acuerdo de la misma mayoría que lo eligió; Art. 15 ER de Molise= tres meses; Art. 7 ER de Calabria= 30 meses; Art. 25 ER de Campania= L'Ufficio di Presidenza permanece en el ejercicio del cargo durante el período que establezca el Reglamento; Art. 26 ER de Puglia= Toda la legislatura.

(57) La Ley Fundamental de Bonn tampoco alude en su texto al status jurídico de los miembros de los Landtags. Por el contrario, el artículo 122 de la Constitución italiana hace extensiva a los miembros de las Asambleas Regionales la prerrogativa de la irresponsabilidad —inviolabilidad en la terminología parlamentaria española— establecida por los diputados estatales en su artículo 68, apartado 1.º; sin embargo, al referirse a los miembros de los Consejos o Asambleas Regionales, omite toda alusión a su inmunidad frente a las detenciones y procesamientos, circunstancia que ha impedido su equiparación con los miembros de la Cámara de los diputados de la República. En este sentido, el artículo 18 de la Ley 62 de 10 de febrero de 1953 estableció la imposibilidad de atribuir válidamente a los componentes de las Asambleas regionales las mismas prerrogativas que a los miembros del Parlamento, criterio que ha sido ratificado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

II. La proclamación de los resultados electorales es el acto que confiere a los candidatos electos la condición de diputado y que determina, en consecuencia, la adquisición de todas las prerrogativas y derechos inherentes a tal condición. Sin embargo, la proclamación de los resultados electorales, calificada por la doctrina de acto perfecto en orden a la adquisición de la condición de diputado —y que en numerosos ordenamientos permite por sí misma el ejercicio de las funciones propias del cargo (58)— queda supeditada en otros al cumplimiento de determinados requisitos imprescindibles para que produzca plenos efectos. En esta línea se inscriben los Reglamentos parlamentarios que analizamos, al establecer en su texto una serie de formalidades de cuyo cumplimiento depende la adquisición de la plena condición de diputado.

La presentación de la credencial expedida por el órgano de la administración electoral correspondiente y la declaración, a efectos del examen de incompatibilidades, de la profesión y cargos públicos del proclamado electo son exigencias comunes en todos los Reglamentos (artículo 2.1 RPV; artículo 4 RPC; artículo 7.1 RPG y artículo 5.1 RPA). El Reglamento del Parlamento Vasco añade «llamamiento», figura de resonancia histórica y símbolo de aceptación de las obligaciones que serán exigidas a los parlamentarios en virtud de lo dispuesto en el Reglamento y de los derechos que en el mismo se establecen. Por su parte, los Reglamentos parlamentarios de Galicia y Andalucía, siguiendo el precedente del Congreso de los Diputados, incorporan como requisito a cuyo cumplimiento se supedita también la adquisición de «la condición plena de diputado» el de prestar juramento o promesa de acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto (59).

(58) Este es el caso, entre otros, de la República Portuguesa (art. 2 del Reglamento de la Asamblea) y de Italia (art. 1 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y art. 1 del Reglamento del Senado). Para ANTON PAOLO TANDA, la prescripción de los citados artículos podría calificarse de «obvia», en la medida en que el ejercicio del mandato parlamentario, que emana directamente de la soberanía popular, no puede ser subordinado a ninguna condición o requisito del que pudiera derivarse la anulación de la elección. *Op. cit.*, pág. 53.

(59) Durante la tramitación del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Se propuso incluir una fórmula de promesa similar a la establecida en el

Los requisitos reseñados no comportan, sin embargo, el establecimiento de un sistema de convalidación o de examen de actas, tradicional en nuestro parlamentarismo histórico, en el que las Cámaras se transformaban en jueces de la elección de sus propios miembros; por el contrario, estos requisitos actúan como condición para alcanzar el pleno ejercicio de los derechos y deberes inherentes al mandato parlamentario. Ello no obsta, sin embargo, para que el diputado electo sea titular de derechos y prerrogativas parlamentarias desde el momento mismo de la proclamación. En este sentido se pronuncian expresamente los Reglamentos de Galicia (artículo 7.2) y Andalucía (artículo 5.2) que, a su vez, establecen un plazo máximo de tres sesiones plenarias para adquirir la plena condición de diputado, transcurrido el cual los diputados electos que no hubieran cumplido los requisitos establecidos en los Reglamentos parlamentarios, se verán privados de los derechos reglamentarios hasta que les den cumplimiento. El Reglamento de Andalucía, siguiendo el precedente del Congreso de los Diputados, acumula a la no adquisición de la plena condición de diputado, la privación de las prerrogativas parlamentarias, previsión que —por razón de su ubicación sistemática en un reglamento autonómico— difícilmente vinculará a los órganos judiciales, máxime si se tiene en cuenta que la articulación de estas prerrogativas afecta al derecho procesal, en cuanto que suponen una condición de procedibilidad o de competencia respecto a la actuación de los Tribunales.

La prestación de juramento o promesa de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía se ha de efectuar, de acuerdo con la dicción de los Reglamentos objeto de comentario, en sesión plenaria, primordialmente en la sesión constitutiva o, en su caso, en la primera sesión del pleno a la que asistan, sin que en estos textos se admita su prestación mediante documento fehaciente, como permite el artículo 12.1 b) del Reglamento del Senado para los casos de enfermedad o imposibilidad física. Por otra parte, el establecimiento

artículo 20 del Reglamento Interior del Parlamento de Cataluña de 1932, el cual decía: «Prometeu complir lleialment el mandat que Catalunya us ha conferit?». El El Grupo parlamentario Centrista presentó una enmienda para añadir al texto tradicional un inciso relativo a la Constitución y al Estatuto de Autonomía (BOPC, 2, 41), pero finalmente las citadas propuestas no prosperaron (DSPC, 9, 174).

de un plazo máximo de tres sesiones plenarias para adquirir la condición de diputado, unido a la dicción literal de los preceptos reglamentarios objeto de comentario, comporta que durante el plazo citado los diputados electos gocen de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo, por lo que los actos que en el mismo hubieran realizado conservan su validez a todos los efectos.

El Reglamento del Parlamento Vasco limita las consecuencias del incumplimiento de los requisitos establecidos para la adquisición de la plena condición de parlamentario, a la privación de los derechos establecidos en su texto, con mención expresa de los de carácter económico (artículo 15.1). En cambio, según reza el artículo 16, las prerrogativas parlamentarias son efectivas desde el mismo momento de la proclamación sin que se vean afectadas por el incumplimiento de los requisitos fijados reglamentariamente.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña no establece de forma expresa las consecuencias de la inobservancia de las formalidades fijadas en su artículo 4, ni prevé un plazo para su cumplimiento. Ello no obsta para deducir que su inobservancia impide al diputado proclamado electo el pleno ejercicio de los derechos parlamentarios, es decir: percibir las correspondientes asignaciones económicas y participar en las funciones de la Cámara. Sin embargo, el diputado electo tiene derecho a participar en la sesión constitutiva del Parlamento en la cual, de conformidad con el artículo 2.3 RPC, se elige la Mesa de la Cámara. Para este trámite el Reglamento no parece exigir el efectivo cumplimiento de los requisitos administrativos establecidos «para acceder al pleno ejercicio de la condición de parlamentario». Esta hipótesis viene avalada no sólo por la ubicación sistemática del precepto en cuestión, sino también por la dicción del artículo 33 que, al referirse a las votaciones para la elección de los miembros de la Mesa, declara la nulidad de las papeletas que contengan el nombre de un diputado «que no hubiera cumplido el requisito establecido en el apartado primero del artículo 4 de este Reglamento», que obliga a la presentación ante la Oficialía Mayor de la credencial expedida por el órgano de la Administración electoral correspondiente. Del inciso transcrito se deduce que el cumplimiento de este requisito —sin embargo, nada se dice del apartado segundo del artículo 4— actúa como condición de elegibilidad activa, pero no de elegibilidad pasiva, lo

que permite entender que en la citada sesión puedan participar como electores los diputados proclamados que no hubieran accedido aún al pleno ejercicio de sus funciones. Constituida ya la Cámara y elegido su órgano rector, la verificación de las formalidades establecidas en el artículo 4 RPC se convierte en requisito indispensable para participar en las sesiones plenarias, para ejercer el derecho de voto y para formar parte de las comisiones, es decir, para incorporarse con plenos efectos a las tareas parlamentarias.

En conclusión, los requisitos fijados en los Reglamentos parlamentarios que analizamos para la adquisición de la plena condición de diputado, no suponen un juicio de la Cámara respecto a la legalidad de la elección efectuada, sino un mecanismo para acreditar la personalidad de los elegidos y su condición de tales, al tiempo que, en los supuestos en que se establece el requisito del juramento o promesa, se pretende evitar que se beneficien de los derechos y, en su caso, de las prerrogativas parlamentarias quienes no manifiesten su acatamiento al orden constitucional establecido (60).

III. La necesidad de asegurar la independencia de las Asambleas y de sus miembros respecto de los demás poderes del Estado ha dado lugar históricamente al establecimiento de las incompatibilidades parlamentarias, que actúan como impedimento jurídico para ejercer simultáneamente un mandato representativo en el Parlamento y otro cargo público.

Pese a la intrínseca relación existente entre las inelegibilidades y las incompatibilidades, habida cuenta que generalmente las primeras se transforman en causa de incompatibilidad, de producirse

(60) Las dudas que sobre la constitucionalidad del artículo 20.1.3.º RCD se plantearon en el recurso de amparo interpuesto por los diputados Ignacio Esnaola y Pedro Solabarría, fueron resueltas por el Tribunal Constitucional en sentencia de 18 de noviembre de 1983. El Tribunal Constitucional considera que el precepto, que establece el requisito de promesa o juramento de la Constitución, no vulnera el artículo 16.2 CE, dado que su contenido constituye un supuesto de explicitación formal del deber de acatamiento de la Constitución impuesto en su art. 9.1, deber que según el alto Tribunal es inherente a todo cargo público, «lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda

con posterioridad a la celebración de las elecciones (61), no puede desconocerse que una y otra institución obedecen a finalidades diferentes. Mientras las causas de inelegibilidad impiden al afectado participar como sujeto pasivo en un proceso electoral, tratando de garantizar la no influencia de los poderes públicos en el desarrollo de las elecciones y la objetividad de las mismas, las incompatibilidades tienden a evitar la confusión entre los poderes del Estado (62) y, a diferencia de las inelegibilidades, producen sus efectos a partir de la proclamación de los resultados electorales, prolongándose durante todo el mandato parlamentario. Así, el supuesto objetivo de la incompatibilidad no es propiamente el proceso electoral, sino el desempeño del mandato parlamentario ya que la incompatibilidad viene siempre referida a situaciones o actividades posteriores a la elección.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, el principio de separación de poderes, inspirador de las incompatibilidades parlamentarias, adquiere una doble dimensión al tener como punto de mira la separación, por una parte, entre los poderes autonómicos y los poderes estatales, principio que incluso tiene consagración constitucional al prohibirse la acumulación del acta de diputado en una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de diputado al Congreso (artículo 67.1); por otra parte, aparece como instrumento de separación entre el legislativo y el ejecutivo de la Comunidad.

Sin embargo, aun cuando las inelegibilidades y las incompati-

su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 y siguientes de la norma fundamental». Esta argumentación ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional en sentencia 122/1983, de 16 de noviembre, dictada en el recurso de amparo promovido por tres diputados del Parlamento Gallego contra una resolución de la Cámara, por la cual se les priva de los derechos reglamentariamente reconocidos, al negarse a cumplir el requisito del juramento o promesa establecido en el artículo 7 RPG. El Tribunal Constitucional deniega el amparo solicitado, por considerar que el precepto reglamentario, en cuya aplicación se dictó la resolución impugnada, «no vulnera ningún derecho fundamental» (B. J. C., núm. 33, enero de 1984).

(61) Por ejemplo, en el derecho positivo español, art. 4.5 y 6 del Real Decreto 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, y art. 7 de la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de «Elecciones al Parlamento Vasco».

(62) MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*, Facultad de Derecho, Valencia, 1974, pág. 17.

bilidades tienen un fundamento teleológico distinto no faltan argumentos favorables a la progresiva difuminación de las diferencias entre unas y otras, no sólo por la tendencia a establecer una exacta correspondencia entre causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, sino también por razones de índole formal que aconsejan un tratamiento normativo unitario para ambas. Aun así, las diferencias persisten en base a la ratio inspiradora de ambos institutos y al momento de su operatividad y efectos, pues mientras la inelegibilidad, produce la nulidad de la elección de las personas afectadas, la incompatibilidad, efectiva sólo a partir de la constitución de la Cámara correspondiente, genera un derecho de opción que faculta al afectado para elegir entre el mandato parlamentario y el cargo declarado incompatible, entendiéndose, caso de no optar, que renuncia al escaño. En estas páginas nos limitaremos al análisis de las incompatibilidades parlamentarias, únicas con incidencia directa en el diputado ya electo, sin perjuicio de efectuar algunas consideraciones comunes a las inelegibilidades.

Excepción hecha de la prohibición de acumulación de actos del artículo 67.1 CE, la Constitución no se ocupa de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados autonómicos.

Las inelegibilidades e incompatibilidades de los parlamentarios son objeto de escasa atención en los Estatutos que, o bien no aluden a ellas —Cataluña— o bien remiten su regulación a una ley ulterior —que ha de ser la electoral en el País Vasco (artículo 26.4) y Galicia (artículo 11.5)— o una ley formal sin adscripción específica a un bloque material, Andalucía (artículo 29).

La reserva de ley establecida en los Estatutos reduce el papel de los Reglamentos de las Cámaras en materia de incompatibilidades, al de meros instrumentos normativos del control parlamentario de las causas de incompatibilidades (63). Aun cuando puede afirmarse que, en nuestro ordenamiento jurídico, los Reglamentos parlamentarios se identifican con las leyes a efectos de interposición

(63) Esta ha sido la solución adoptada por todos los Reglamentos parlamentarios objeto de comentario que, en materia de incompatibilidades, remiten a lo que establezca el ordenamiento vigente, sin efectuar en su texto enumeración alguna de causas (art. 7.1 RPC; art. 9.4 RPV; art. 17.1 RPA y art. 16.1 RPG).

de recurso de inconstitucionalidad contra los mismos (artículo 27.2 LOTC), entre una y otra norma existe una separación material, de forma que la reserva de ley no puede ser eficazmente cumplimentada a través del Reglamento parlamentario, ni inversamente la reserva de Reglamento puede sustanciarse por ley, por cuanto unos y otros tienen reservados ámbitos materiales diferentes (64). Por otra parte, los términos en que los Estatutos efectúan la remisión a una ley ulterior denotan la voluntad de incluir en un mismo cuerpo legal las inelegibilidades y las incompatibilidades, estableciendo una regulación unitaria de las mismas que en el País Vasco y Galicia ha de regularse por la ley electoral.

En este punto los citados Estatutos plantean la regulación de la materia electoral como un bloque normativo en el que se ha de dar cabida no sólo a las causas que actúen como impedimento jurídico para presentarse como candidato en unas elecciones, sino también a aquellos que impidan desempeñar simultáneamente el mandato parlamentario y otro cargo público. Se trata, en consecuencia, de una ley de desarrollo básico del Estatuto y que, de acuerdo con sus previsiones ha de contener el núcleo central de la regulación relativa al proceso electoral.

Sin embargo, la conexión de las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad con la legislación electoral no es por sí sola argumento jurídicamente suficiente para avalar la existencia de un único cuerpo normativo. Tal consideración puede hacerlo aconsejable, pero la decisión podrá teóricamente adoptarse atendiendo a criterios de coherencia legislativa o a razones de oportunidad política. Pero, en el caso que nos ocupa, el margen de libertad del legislador se ha visto reducido al establecerse un límite formal a su actuación, similar al planteado por el artículo 70.1 CE., que remite a la ley electoral para determinar otras causas de inelegibilidad e incompatibilidad, además de las enumeradas expresamente en su texto. El Tribunal Constitucional, en sentencia de 14 de junio de 1984 («BOE», 165, 11-7-84) resolvió que, de conformidad con el texto de la Constitución «la materia relativa a las inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados y senadores sólo puede estar comprendida en la ley «electoral», añadiendo a continuación que, en la coyuntura

(64) FERNANDO SANTAOLALLA, *op. cit.*, pág. 18.

histórica del inicial desarrollo de la Constitución, no es admisible que la ley electoral se haga por partes. La conexión formal entre incompatibilidades y ley electoral, apreciada por el Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 70.1 de la Constitución, es extrapolable al tema que estamos analizando, en la medida en que los Estatutos de Autonomía conectan explícitamente ambas materias, con la consecuencia necesaria de que en tal supuesto las incompatibilidades que afecten a los parlamentarios autonómicos se habrán de establecer con estricto respeto a la vinculación material fijada estatutariamente. Esta ha sido la solución adoptada en Euskadi por la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco, en la que se enumeran las causas de inelegibilidad, que automáticamente se transforman en causas de incompatibilidad, caso de concurrir con posterioridad a la elección.

Diferente es la situación que plantean los Estatutos de Andalucía y de Cataluña. El primero establece una reserva de ley para la regulación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, y en consecuencia, deja un amplio margen de libertad al legislador (65). En Cataluña, ante el silencio estatutario, la LPPCEG se ocupa en su artículo 11 de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, mediante el sistema de enumeración y de remisión a la Ley Electoral para determinar «otras causas de inelegibilidad». La articulación del citado precepto permitiría deducir la voluntad de dotar de unidad normativa a las inelegibilidades e incompatibilidades. Sin embargo, la remisión a la Ley Electoral, sólo en lo relativo a las causas de inelegibilidad, da pie a entender que únicamente éstas constituyen contenido necesario de la Ley Electoral, en tanto que respecto a las incompatibilidades no existiría tal vinculación formal. De esta forma, el desarrollo de la LPPCEG podrá aproximarse a la práctica

(65) El Proyecto de Estatuto de Andalucía, elaborado por la Asamblea de Parlamentarios, contenía una enumeración de las causas de inelegibilidad —que afectaban a los Subsecretarios, Directores Generales y cargos asimilados al servicio de la Comunidad Autónoma, así como al Defensor del Pueblo Andaluz— y de las causas de incompatibilidad —miembro del Congreso de los Diputados, Presidente de la Diputación, Alcalde y administrador de entidades y establecimientos públicos dependientes de la Comunidad Autónoma. La redacción final del artículo 29 del Proyecto de Estatuto suprimió la pormenorización de estas causas, y la sustituyó por una remisión a la futura ley del Parlamento Andaluz.

seguida en el derecho comparado, en el que las incompatibilidades parlamentarias suelen establecerse en leyes específicas, en tanto que las leyes electorales contienen normas relativas a las causas de inelegibilidad. En cualquier caso, y al tratarse de una limitación a un derecho fundamental, la eventual ampliación de las causas de incompatibilidad establecidas en el artículo 11 LPPCEG deberá también establecerse en norma con rango de ley.

En ausencia de desarrollo normativo de las previsiones estatutarias en materia electoral, las causas de incompatibilidad que afectan a los parlamentarios autonómicos —con la excepción ya señalada del País Vasco, único que en este momento dispone de una ley electoral propia—, son las establecidas en las normas vigentes para las elecciones al Congreso de los Diputados, esto es, las del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo; a las que hay que añadir la derivada del artículo 67.1 CE, que impide acumular el acta de diputado autonómico con la de diputado al Congreso (66) y las establecidas por disposiciones particulares para algunos cargos o funciones públicas (67). Por su parte, los parlamentarios vascos quedan sujetos a las incompatibilidades derivadas del artículo 7 de su ley electoral, que establece una exacta correspondencia entre éstas y las causas de inelegibilidad, y a las que puedan ser declaradas por norma con rango de ley.

El principio constitucional inspirador de la actual regulación de las causas de incompatibilidad entronca con las tradicionales esencias de la institución, que tiende a evitar la interferencia de poderes en el ámbito de actuación del legislativo. Su aplicación es evidente en relación al ejercicio de la función judicial, dado que

(66) Entendemos con ALZAGA (*op. cit.*, pág. 440) que este inciso del artículo 67.1 CE establece una causa de incompatibilidad, pero no una inelegibilidad. La propia noción de «acumulación de actas» parece referirse a un proceso electoral ya culminado, sin afectar por tanto a las fases de formación de candidatura, campaña electoral o celebración de elecciones, anteriores todas ellas a la obtención del acta de diputado. En un sentido semejante se pronuncia F. SANTAOLALLA, *op. cit.*, pág. 79.

(67) Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo de Andalucía, que lo declara incompatible con cualquier mandato representativo (art. 7.1) o las establecidas en el artículo 11 LPPCEG de Cataluña, por citar tan sólo algunos ejemplos.

sobre Magistrados, Jueces y Fiscales en activo pesa una incompatibilidad absoluta para ejercer cargos públicos y para pertenecer a partidos políticos y sindicatos (artículo 127.1 CE). Sin embargo, la rigidez del principio parecía quebrar en otros campos, como es el del Gobierno y la Administración ya que el Real Decreto-Ley 20/1977 no incluía entre las incompatibilidades los cargos políticos de libre designación, como son los Secretarios de Estado, los Subsecretarios, Directores Generales y otros cargos dependientes del Gobierno y de la Administración o relacionados con la gestión de empresas y servicios públicos (68).

La ley electoral vasca, por su parte, declara la inelegibilidad y subsiguiente incompatibilidad de los cargos públicos de libre designación, nombrados mediante decreto del Gobierno Vasco o del Consejo de Ministros, así como a los miembros de los Consejos de Administración de las sociedades públicas dependientes del Gobierno Vasco (artículo 5.a LEPV). Este criterio, concordante con el más extendido en derecho comparado, pretende evitar la eventual dependencia de los diputados respecto de los poderes públicos y su vinculación a aquellas administraciones o entidades subordinadas al Gobierno cuya actuación constituye uno de los objetivos de la función parlamentaria de control. También el principio de separación entre poderes autonómicos y poderes estatales se hace patente en la ley vasca que, con buen acierto, establece la inelegibilidad y subsiguiente incompatibilidad de los Ministros del Gobierno del Estado (artículo 5.a), impidiendo así una improbable aunque jurídicamente posible, caso de no existir la previsión citada, simultaneidad entre dos funciones difícilmente compatibilizables.

En definitiva, las causas de incompatibilidad establecidas, de cuya enumeración prolija prescindimos en estas páginas, parten de la consideración de que el mandato parlamentario no puede ser desempeñado por quien ejerza simultáneamente ciertos cargos públicos o profesiones, y obligan al diputado a optar entre su escaño

(68) Cabe destacar que el Proyecto de Ley Orgánica de incompatibilidades de diputados y senadores, declarado inconstitucional por infracción del artículo 70.1 CE (STC, *ut supra*), ampliaba notablemente la lista de cargos e instituciones incompatibles.

o su ocupación, y no sólo en la fase electoral sino durante todo el mandato parlamentario.

El derecho de opción del diputado incurso en causa de incompatibilidad puede ser ejercitado en cualquier momento a partir de la proclamación de los resultados electorales (69); se transforma después en «deber» de opción, cuando la incompatibilidad ha sido declarada y notificada por la Cámara. A diferencia de las causas de inelegibilidad, cuya verificación recae en la esfera de la organización electoral, el control de las incompatibilidades parlamentarias, de acuerdo con los Reglamentos corresponde a las Asambleas, que lo ejercen a través de una Comisión denominada de «Estatuto de los Diputados» en Cataluña (artículo 7.2 RPC), Galicia (artículo 16.2 RPG) y Andalucía (artículo 17.2 RPA) y, específicamente, de «Incompatibilidades» en el País Vasco (artículo 9.1 RPV).

Las citadas comisiones realizan su función mediante el estudio de la declaración que sobre profesión y cargos públicos deben efectuar obligatoriamente los diputados a la Cámara, tanto al acceder a la condición de parlamentario, cuanto si durante su mandato se produce cualquier alteración de su situación. Las comisiones citadas son, pues, el órgano preparatorio de las resoluciones del Pleno, al que corresponde determinar las situaciones de incompatibilidad de los diputados. Contra las decisiones del pleno en materia de incompatibilidades el diputado directamente afectado podrá interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 LOTC en relación con el artículo 23 CE.

(69) El Real Decreto-Ley 20/1977 (art. 4.6) prevé que los titulares de cargos incompatibles no podrán asumir el ejercicio de sus funciones parlamentarias si, en la fecha de constitución de la correspondiente Cámara, no hubieren renunciado o cesado en su cargo incompatible. El contenido de este artículo contradice lo establecido sobre el particular por los Reglamentos de las Cámaras que, como se verá más adelante, conceden un plazo para ejercer del derecho de opción. Compartimos el criterio de F. SANTAOLALLA (*op. cit.*, pág. 78) de considerar al Reglamento como norma de aplicación preferente, máxime si se tiene en cuenta que, de conformidad con la legislación vigente, el control de las incompatibilidades corresponde a las Cámaras y no a la organización electoral, y no se olvida el carácter preconstitucional del Decreto Ley citado.

Declarada la incompatibilidad, la pérdida del escaño no es automática, por cuanto el diputado dispone de un plazo de ocho días (artículo 7.3 RPC; artículo 16.3 RPG y artículo 17.3 RPA) para optar entre el mandato parlamentario y el cargo incompatible. De no ejercitarse la opción dentro de dicho plazo, se entiende que renuncia al escaño y pierde la condición de diputado. Mayor automatismo reviste la regulación adoptada por la ley electoral vasca, según la cual la aceptación de un cargo, función o situación constitutiva de incompatibilidad comporta el cese como parlamentario, sin que el Reglamento establezca ningún plazo para optar. Se trata de una previsión funcional para las incompatibilidades sobrevenidas: el aceptar un cargo incompatible comporta «ex lege» la renuncia al escaño.

Cabe aludir finalmente por la conexión con las incompatibilidades, a la «conurrencia de intereses», a que se refieren los Reglamentos del Parlamento de Galicia (artículo 16.4) y de Andalucía (artículo 17.4) para el caso que una comisión debata materias sobre las que se ocupe directamente un diputado, en el marco de su profesión o en el de una actividad remunerada. Los citados preceptos obligan al diputado a manifestar previamente su situación, pero no le imponen el deber de abstracción ni limitan su eventual participación en los trabajos de la Comisión.

IV. Las prerrogativas parlamentarias, atribuidas a los diputados en función del cargo que ocupan, constituyen el principal elemento configurador del *status* jurídico propio de los miembros de las Asambleas Autonómicas, cuya finalidad última es la de asegurar su libertad e independencia.

Ante el silencio constitucional, los Estatutos de Autonomía se convierten en las normas reguladoras de las prerrogativas que amparan a los diputados autonómicos y que se traducen en el reconocimiento de la inviolabilidad, de la inmunidad parcial —con exclusión del «supplicatorio» o autorización de la Asamblea Legislativa para inculpar y procesar a sus miembros—, y del fuero especial, consistente en atribuir la competencia jurisdiccional al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma o a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, según los casos, para decidir sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los diputados.

Las prerrogativas reconocidas a los diputados autonómicos difieren de las establecidas en el artículo 71 CE para los miembros de las Cortes Generales quienes, durante el ejercicio de su mandato, gozan de inmunidad en sentido amplio, exigiéndose la previa autorización de la Cámara respectiva para su inculpación y procesamiento (70). La inviolabilidad de los diputados autonómicos queda garantizada en iguales términos que para los miembros de las Cortes Generales.

Esta diferencia de *status* ha encontrado justificaciones doctrinales en la consideración de que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas no pueden pretender igual rango que las Cortes Generales por no ser órganos soberanos. Sin embargo, aunque el ámbito competencial de los Parlamentos autonómicos no coincida con el de las Cortes Generales, lo cierto es que la íntima conexión de las prerrogativas con la función parlamentaria justificaría la total equiparación, ya que el libre desarrollo de aquélla ha de constituir un interés fundamental del ordenamiento, en el que se integran en pie de igualdad las normas aprobadas por las Cortes Generales y las aprobadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Al omitir la Constitución toda referencia a las prerrogativas de los diputados autonómicos, permitiría, a nuestro entender, una total equiparación entre el *status* de éstos y el de los miembros de las Cortes Generales (71). Sin embargo, la regulación definitivamente

(70) Este sistema se asemeja al adoptado en Italia, donde existen importantes diferencias entre el *status* de los diputados del Parlamento y el de los miembros de las Asambleas Regionales (art. 122 CI). Por el contrario, en la República Federal Alemana, las Constituciones de los Lander configuran para los miembros de sus respectivos Landtgs un *status* equiparado al previsto para los diputados del Bundestag en los artículos 38 y 46 a 48 de la Ley Fundamental de Bonn.

(71) No existe en nuestra Constitución un límite similar al establecido por el artículo 122 de la Carta Magna Italiana, que hace extensiva a los miembros de las Asambleas Regionales la prerrogativa de la irresponsabilidad, pero sin aludir a la inmunidad frente a las detenciones y procesamientos. Doctrinalmente, se planteó la cuestión de si esta omisión tenía el sentido de una exclusión o bien sí, por el contrario, permitía extender a los miembros de las Asambleas Regionales el mismo *status* jurídico de los diputados, con la consiguiente introducción del suplicatorio o autorización para pro-

adoptada por los Estatutos de Autonomía optó por un modelo que excluía la prerrogativa de inmunidad total y el suplicatorio (72), por lo que, de *lege data*, la posibilidad de equiparación sólo podría producirse en el supuesto de una modificación previa del sistema estatutario mediante su reforma (73).

a) *La inviolabilidad*

Los Estatutos objeto de comentario declaran la inviolabilidad de los miembros de sus respectivos Parlamentos por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo, configurando así una auténtica irresponsabilidad por las acciones derivadas de su función parlamentaria. Esta prerrogativa o protección especial reconocida a los diputados en función del cargo que ocupan, les exime de toda responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiera derivarse

ceder. Sin embargo, la doctrina dominante en Italia no dudó en considerar que la inmunidad frente a las detenciones y procesos, instrumentada a través del suplicatorio, tenía una naturaleza excepcional, estrechamente ligada al carácter soberano propio de las Cámaras estatales, pero no de las Asambleas Regionales. El proceso culminó con una aprobación de la Ley estatal de 10 de febrero de 1953, modificada por Ley de 16 de marzo de 1970, que establece la prohibición de atribuir a los miembros de las Asambleas Regionales, por medio de leyes regionales, prerrogativas y títulos propios de los miembros del Parlamento, explicitándose, entre otros, al instituto del «suplicatorio». (Vid. L. PALADIN, *Diritto Regionale*, cit., pág. 291.)

(72) La misma situación se produjo durante el período de la II República. La igualdad entre diputados al Parlamento catalán y diputados a Cortes de la República no fue recogida en el texto del Estatuto de Cataluña definitivamente aprobado, que no reconocía la inmunidad. La aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley de inmunidad parlamentaria —la primera ley de aquel Parlamento posteriormente ratificada por el Reglamento del Parlamento y por el Estatuto Interior—, no permitió alcanzar la equiparación, al declarar el Tribunal de Garantías Constitucionales la «inconstitucionalidad material» de la Ley de Inmunidad Parlamentaria. (Parlament de Catalunya. *L'Obra Legislativa 1932-1939*, pág. 66).

(73) En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en Sentencia de 12 de noviembre de 1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 2/1981, de 12 de febrero, sobre «reconocimiento de derechos e inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco». (*B.O.E.* de 19 de noviembre de 1981).

de los votos y opiniones manifestados durante su mandato, actuando como principio eliminador de la antijuridicidad (74). Su eficacia *erga omnes* determina la ilicitud de los procedimientos sancionadores de cualquier índole, dirigidos a exigir responsabilidades derivadas de los votos y opiniones amparados por la prerrogativa y ello vale tanto frente a órganos públicos dotados de potestades jurisdiccionales o disciplinarias, como frente a particulares, que no pueden iniciar acciones para la tutela de derechos eventualmente lesionados por las afirmaciones de los parlamentarios.

La necesidad de garantizar un adecuado desarrollo de los debates y, en general, de la actividad parlamentaria, ha llevado a algunos ordenamientos a excluir del ámbito de protección garantizado por la inviolabilidad, ciertas manifestaciones derivadas de la actuación parlamentaria, tales como las ofensas calumniosas (75). Sin embargo, en nuestro derecho positivo no existen limitaciones a la esfera de eficacia de la inviolabilidad; los Reglamentos reconocen tan sólo la existencia de poderes disciplinarios de los Presidentes de las Cámaras, que han de velar por el mantenimiento de la disciplina y de la cortesía parlamentaria (76); el ejercicio de estas facultades se ha de limitar, en cualquier caso, a los supuestos expresamente previstos en los Reglamentos parlamentarios, que habitualmente regulan las reglas de orden que han de ser respetadas en la Cámara,

(74) La Sala 2.ª del Tribunal Supremo, en sentencia de 22 de mayo de 1981 (*B. J. C.* núm. 7, 1981, pág. 533), se decanta por considerar que la inviolabilidad de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones es expresión del principio de «inadmisión delictiva en aras de la actividad encomendada», desplazando así las opiniones favorables a la existencia del delito, pero no de la punibilidad a causa de la prerrogativa. En este último sentido se pronuncia PUNSET, *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 156-157.

(75) Es el sistema adoptado por la Ley Fundamental de Bonn (art. 46.1 *in fine*) que ha servido de modelo a las Constituciones de los Lander (p.e. art. 14 de la Constitución de Baja Sajonia; art. 17 de la Constitución de Schleswis-Holstein).

(76) Tal es la opinión de PUNSET, *op. cit.*, pág. 157; por el contrario, CIOLLO, *op. cit.*, pág. 160, no admite en este campo que los diputados estén sujetos a los poderes disciplinarios del Presidente, por cuanto ello podría llegar a comportar la aplicación de una sanción de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones parlamentarias, contraria a la esfera de irresponsabilidad garantizada por la inviolabilidad.

e imponen a sus miembros con carácter general la obligación de evitar recriminaciones o acusaciones entre ellos. Se trata, en definitiva, de unas facultades muy limitadas cuyo ejercicio en ningún caso puede vulnerar la esencia de la prerrogativa.

El ámbito material de la inviolabilidad se circunscribe a los «votos y opiniones» expresados en el ejercicio de las funciones parlamentarias, en el bien entendido que, según reconoce mayoritariamente la doctrina, abarca todos los instrumentos reglamentarios a través de los cuales se canaliza la actividad parlamentaria, tales como interpelaciones, preguntas, proposiciones de ley, enmiendas, expuestos en cualquier órgano de la asamblea, ya sea Pleno, Comisión o Ponencia. En este sentido es particularmente expresiva la dicción empleada por el Estatuto de Andalucía (artículo 26.3) según el cual la protección desplegada por esta prerrogativa comprende «las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y los votos emitidos en el ejercicio de su cargo».

Sin embargo, aunque la doctrina circunscribe mayoritariamente la eficacia de la inviolabilidad a los actos jurídicos parlamentarios y a los debates que tienen como escenario la Cámara o cualquiera de sus órganos, no faltan tampoco opiniones partidarias de extender el ámbito de protección de esta prerrogativa a otras manifestaciones de los diputados relacionadas con el ejercicio de las funciones parlamentarias (77). La consideración de que las funciones parlamentarias no se agotan en el interior de las Cámaras, la progresiva expansión y penetración de los medios de comunicación, que permiten al diputado establecer contacto con el ciudadano mediante publicaciones en periódicos o revistas y actos de carácter político, son los argumentos esgrimidos en favor de que la protección desplegada por la inviolabilidad debería incluir también las opiniones manifestadas a través de estos medios. Sin embargo, esta interpretación extensiva del alcance de la inviolabilidad no es viable, a nuestro entender, por cuanto el cargo de diputado «*strictu sensu*» se ejerce en la Cámara y a través de mecanismos reglamentarios, sin que quepa considerar incluidos en la protección especial aquellas actuaciones adyacentes, relacionadas con la función parlamentaria, pero

(77) MANZELLA, *op. cit.*, pág. 246.

no realizadas en el concreto ejercicio del cargo (78). Otra consideración abunda en el mismo sentido, pero desde argumentos más convincentes; desde la necesaria protección de la libertad de expresión y desde la igualdad ante la ley, el carácter excepcional de las prerrogativas parlamentarias exige que la esfera de irresponsabilidad no pueda ser extendida mediante criterios analógicos o interpretativos a ámbitos ajenos a la esencia de la institución que, en un estado de derecho, sólo puede concebirse como garantía de la libertad e independencia de la Cámara y no como un privilegio personal de sus miembros.

En cuanto a la duración temporal de la inviolabilidad, la doctrina dominante y la mayoría de los ordenamientos le confieren un carácter absoluto y perpetuo, por lo que la protección por los votos y opiniones emitidos durante el mandato parlamentario, permanece aún después de haber cesado en el cargo.

El Estatuto de Andalucía es el único que alude expresamente a la perdurabilidad de la prerrogativa, al prever en su artículo 27.3 que «los diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad»; un precepto de igual tenor se contiene en la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del País Vasco, sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco (artículo 1). El citado precepto fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional alegándose que la precisión relativa a la duración de la inviolabilidad constituía una extralimitación respecto a las previsiones del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, como puso de relieve la representación del Parlamento Vasco, el límite temporal de la inviolabilidad, contenido en el precepto de referencia, se concreta exclusivamente a la duración del mandato parlamentario, constituyendo una explicitación del contenido y alcance de la garantía reconocida al diputado, que no altera la regulación estatutaria. La ya citada sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981, resolvió la polémica al declarar que la extensión de la inviolabilidad aun después de haber cesado en el mandato «es una precisión inherente a la esencia misma de la institución, en ningún caso contraria a la Constitución

(78) En este sentido, también SANTAOLALLA, *op. cit.*, pág. 83; PUNSET, *op. cit.*, pág. 155, entre otros.

ni al Estatuto de Autonomía». En consecuencia, la omisión de toda referencia a la duración temporal de la inviolabilidad, no implica la posibilidad de ser sometido a un procedimiento judicial o disciplinario en el momento de perder la condición de diputado, por cuanto la esfera temporal de la inviolabilidad por los votos y opiniones expresados en el ejercicio de la función parlamentaria tiene una proyección temporal indefinida.

La propia naturaleza de la prerrogativa de inviolabilidad con la que se protege un interés público cual es la autonomía e independencia de las Cámaras legislativas, pero no los intereses personales de sus miembros, implica de acuerdo con la doctrina mayoritaria (79), la irrenunciabilidad de la misma creando una esfera de irresponsabilidad que surte efectos con independencia de la voluntad del diputado titular.

b) *La inmunidad parcial*

Uno de los aspectos que refleja con mayor intensidad la diferencia de *status* entre los miembros de las Cortes Generales y los diputados autonómicos es el de la inmunidad, o protección especial reconocida a los diputados por los actos realizados fuera de la Cámara y sin relación con la actividad parlamentaria. Esta prerrogativa impide la detención y persecución judicial del diputado sin la previa autorización de la Asamblea y está recogida para los miembros de las Cortes Generales en el artículo 71.2 CE. Los Estatutos de Autonomía otorgan a su vez a sus parlamentarios una protección especial que no se corresponde con la inmunidad *strictu sensu*, es decir, con la prerrogativa de no ser detenidos, encarcelados, procesados y juzgados sin la previa autorización de la Cámara (80).

(79) MANZELLA, *op. cit.*, pág. 244; SANTAOLALLA, *op. cit.*, pág. 84, entre otros.

(80) En la República Federal de Alemania, la detención de un miembro de los Landtags o la aplicación de medidas restrictivas a su libertad personal requiere la previa autorización de la Asamblea a que pertenece, salvo que sea retenido en el momento de perpetrar el hecho delictivo o, a más tardar, en el transcurso del día siguiente. El Landtag se convierte en garante de la efectividad de las prerrogativas parlamentarias, al requerirse su autorización para proceder contra sus miembros. En algunos Lander se atribuye también

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía proclaman, en términos prácticamente idénticos que, durante su mandato, los miembros de los respectivos parlamentos no podrán ser retenidos ni detenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de la propia Comunidad Autónoma, salvo en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal es exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (artículo 26.6 EAPV; artículo 31.2 EAC; artículo 11.3 EAE y artículo 26.3 EAA).

Los preceptos estatutarios garantizan una auténtica inmunidad frente a las detenciones y retenciones, limitada al ámbito espacial de la Comunidad Autónoma respectiva; la prerrogativa no opera cuando las acciones supuestamente delictivas hubieran tenido lugar fuera de ese ámbito territorial.

Los Estatutos no distinguen entre privaciones de libertad de origen gubernativo y de origen judicial, por lo que la prohibición despliega sus efectos genéricamente frente a todas las detenciones y retenciones. Sin embargo, la reserva estatutaria en favor de los tribunales superiores de Justicia para decidir sobre la «prisión» de los diputados, da pie a considerarla como una excepción a la prohibición general de privación de libertad que, ante una sentencia judicial firme, dejaría de amparar al diputado siempre que la privación de libertad hubiera sido acordada por los órganos judiciales a que remiten los Estatutos.

La inmunidad frente a detenciones y retenciones deja de producir, asimismo, efectos en los casos de delito flagrante, lo que no obsta para que en este supuesto la decisión sobre «la prisión» del diputado también deba ser adoptada por los órganos jurisdiccionales ante los que está aforado.

Los Estatutos refieren la duración temporal de la inmunidad

al Landtag la función de velar por el correcto uso de la condición de diputado; es significativo, en este sentido, el art. 42 de la Constitución de Baden Württemberg, que faculta al Parlamento para solicitar del Tribunal de Justicia del Estado que desposea de su mandato a aquel diputado que haya malemployado su condición con ánimo de lucro.

frente a los detenciones y retenciones a todo el período de mandato de los diputados; su alcance es precisado por los Reglamentos parlamentarios que establecen como término inicial el de la proclamación como electo. Solamente el Reglamento del Parlamento de Andalucía contiene una limitación a la eficacia temporal de las prerrogativas parlamentarias que, si bien operan desde la proclamación como electo, suspenden sus efectos si el diputado no perfecciona su condición en el espacio de tres sesiones plenarias. Al margen de esta precisión, cuya eficacia ya ha sido objeto de comentario en páginas anteriores, nada añaden los Reglamentos parlamentarios a la regulación sustantiva de la inmunidad frente a las detenciones y retenciones, limitándose a remitir a lo que sobre el particular establecen los Estatutos de Autonomía o a reproducir sus previsiones. Sin embargo, el Reglamento del Parlamento de Galicia (artículo 19) y el del Parlamento de Andalucía (artículo 12) introducen en su texto una disposición orientada a garantizar el adecuado cumplimiento de las prerrogativas parlamentarias; de acuerdo con estos preceptos, conocida la retención o detención de un diputado, o cualquier actuación judicial o gubernativa que pudiera obstaculizar el ejercicio de su función parlamentaria, el Presidente de la Cámara adoptará cuantas medidas estime convenientes en orden a la salvaguarda de los derechos y prerrogativas de la Cámara y de sus miembros. Se trata de una disposición imperativa, pero de contenido indeterminado, por cuanto no establece las acciones que, en cada caso, se han de adoptar para conseguir el objetivo fijado; por otra parte, su significado queda muy limitado dado el exiguo margen arbitrado por los Estatutos en favor del Parlamento. El hecho de que no se requiera la autorización de la Cámara para detener a sus miembros, en los casos en que proceda, o para decretar su prisión (81), comporta que las únicas acciones a emprender sean las dirigidas a «recordar» la existencia de unas prerrogativas que amparan a los diputados y que han de ser observadas por todos los poderes públicos. No obstante, el alcance de estos preceptos adquiere otra dimensión cuando el procesamiento o la detención de un diputado autonómico se efectúa fuera de los casos o al margen de los requisitos establecidos por la legislación vigente; la existencia de una responsabilidad penal, derivada de los artículos 159 y 160 bis del Código Penal, que sanciona

(81) CARLES VIVER PI-SUNYER, *op. cit.*, pág. 67, propone esta alternativa.

con la pena de inhabilitación especial al funcionario administrativo o judicial que incurra en cualquiera de estas conductas, incluye en el ámbito de medidas que puede adoptar el Presidente de la Cámara afectada, las acciones judiciales dirigidas a exigir dichas responsabilidades.

En definitiva, dentro de los límites descritos, los Estatutos regulan la inmunidad frente a los procedimientos judiciales para los que no se exige el suplicatorio previo, o autorización de las Asambleas legislativas como requisito de procedibilidad, sustituyéndose tal autorización por la decisión de los órganos judiciales (82).

c) *El fuero jurisdiccional*

El sistema de garantías parlamentarias establecido en los Estatutos se complementa mediante la previsión de un fuero especial ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, cuando se trata de actos delictivos cometidos en el territorio de ésta, o ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, cuando la responsabilidad penal sea exigible fuera del ámbito territorial autonómico.

El fuero especial adquiere una significación singular en la medi-

(82) En los textos aprobados por las respectivas Asambleas de parlamentarios, los proyectos de Estatuto catalán y vasco otorgaban a sus diputados la inmunidad total al prever que la inculpación o procesamiento de los diputados requería, en cualquier caso, la previa autorización de la Cámara. En su discusión en la Comisión Constitucional del Congreso, desapareció la mención expresa a la prerrogativa de la inmunidad acompañada de suplicatorio previo; se reguló la inviolabilidad en los términos ya descritos, y se concretó la institución del fuero especial. La Ley vasca 2/1981, de 10 de marzo, configuró un régimen de inmunidad plena al prever la necesidad del suplicatorio y al requerir la previa autorización del Parlamento «para continuar las actuaciones judiciales respecto de quienes hallándose procesados o inculcados accedan a la condición de parlamentario». Como ya se ha indicado, el Tribunal Constitucional, en sentencia de 12 de noviembre de 1981, declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos de la Ley que ampliaban la inmunidad y exigían el suplicatorio previo, por entender que comportaba una modificación del Estatuto de Autonomía. en cuyo texto definitivo se había eliminado precisamente tal ampliación y garantía.

da en que se reserva a estos órganos judiciales, sin necesidad de una previa autorización de la Cámara, la decisión sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los diputados autonómicos. Su naturaleza permite calificarla antes como medida cautelar de reforzamiento de las garantías procesales y de la propia independencia del poder judicial que como una prerrogativa.

El conocimiento de las causas seguidas contra diputados autonómicos se encomienda a las más altas instancias judiciales en su ámbito respectivo sin que, en consecuencia, se altere el monopolio de la potestad jurisdiccional exclusivo de Jueces y Tribunales. La independencia y unidad del poder judicial impide identificar el fuero especial con un privilegio encaminado a proteger al diputado para eludir la acción de la justicia. Así, el fuero especial se articula más para evitar presiones políticas que pudieran entorpecer la independencia del poder judicial, situando a juzgado y juez en un mismo nivel, que como garantía del diputado. Sin embargo, el aforamiento ante los órganos superiores de Justicia constituye también una garantía de celeridad en las actuaciones judiciales y una medida para reforzar su imparcialidad. En este sentido, compartimos la opinión expuesta por Jorge de Esteban para quien «un Tribunal superior es menos susceptible, en principio, a dejarse influir por presiones políticas, que dadas las implicaciones de un proceso semejante pueden ir dirigidas en cualquier sentido y proceder de muy diversas fuentes» (83).

Los Estatutos limitan el ámbito material del fuero jurisdiccional a la acción penal, dejando fuera de su esfera de eficacia los procesos civiles o de cualquier otra naturaleza. Sus preceptos no ofrecen duda sobre el alcance del aforamiento que se refiere exclusivamente a la responsabilidad penal y a fases propias de un proceso de esta naturaleza. No cabe, pues, a nuestro entender, una interpretación extensiva que permita incluir junto a la acción penal acciones de carácter civil ni disciplinarias, que quedan sometidas al fuero ordinario correspondiente.

Este planteamiento nos lleva a hacer unas reflexiones sobre la significación del aforamiento como «derecho-garantía», en la medida

(83) *Op. cit.*, pág. 238.

en que despliega sus efectos sobre todas las actuaciones que llevan aparejada una responsabilidad penal —aunque no pueda derivarse de ellas una pena privativa de libertad— y deja, por el contrario, fuera de su ámbito otros procedimientos coercitivos que pueden alcanzar una incidencia directa sobre el ejercicio de la función parlamentaria. No deja de ser sorprendente, por ejemplo, que por delitos contra la seguridad del tráfico haya de conocer el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma respectiva o, en su caso, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, mientras que en los eventuales recursos contra la resolución de un expediente administrativo sancionador —que puede llevar aparejada la separación del servicio— no exista tal «derecho-prerrogativa». La peculiaridad de la situación se ha planteado fundamentalmente en los sistemas que acompañan la inmunidad del suplicatorio, como requisito de procedibilidad, por razón de los actos delictivos cometidos por los diputados durante su mandato. La autorización de la Cámara para proceder se ha de solicitar para las acciones de carácter penal, pero no para las causas civiles o para los procedimientos que pudieran derivar en sanción administrativa, disciplinaria, corporativa o laboral.

Doctrinalmente por nuestra parte entendemos que la regulación de los Estatutos sobre el fuero especial permite extrapolar a este ámbito los términos de la anterior reflexión, sin que ello suponga caer en una criticable ampliación de las esferas de exención. El aforamiento en ningún caso da pie a librar a los diputados de la acción de la justicia, pero constituye una garantía de la imparcialidad de los tribunales, cuya justificación conceptual en la esfera de lo penal sería también extensible a otros ámbitos de responsabilidad. El aforamiento supone el establecimiento de una garantía procesal reforzada para los diputados en atención al mandato representativo que desempeña, con la que se pretende conseguir la unidad de jurisdicción, la exclusividad competencial, la unificación de criterios, celeridad de las actuaciones y la colegialidad del órgano de decisión. Estos objetivos, que el ordenamiento vigente reconoce sólo para acciones penales, resultan igualmente deseables para todas aquellas actuaciones coercitivas que puedan limitar la libertad e independencia en el ejercicio de la función parlamentaria. Sin embargo, de *lege data* el ámbito material del fuero jurisdiccional espe-

cial está exclusivamente circunscrito a las acciones de carácter penal o de las que pueda derivarse responsabilidad penal, sin que sea factible aplicar criterios analógicos para extender su área de eficacia.

El fuero especial se extiende a todo el procedimiento judicial penal dirigido contra un parlamentario; sin embargo, la determinación del momento en que entra en juego, varía según cual sea la forma de iniciación del procedimiento. Si tiene lugar por la presentación de una denuncia o querrela ha de conocer, desde el principio, el órgano competente según las reglas establecidas en los Estatutos de Autonomía. Si, por el contrario, el procedimiento se inicia de oficio o mediante una simple denuncia de hechos que se reputan delictivos, pero sin atribuirlos a persona alguna, las reglas de competencia derivadas del aforamiento sólo entran en juego cuando las infracciones punibles puedan ser atribuidas a persona amparada por el fuero especial (84). En consecuencia, el aforamiento extiende también sus efectos a las actuaciones dirigidas a apreciar indicios de responsabilidad penal imputable a un parlamentario, es decir, a aquellas actuaciones preliminares que, según la terminología utilizada por los Estatutos, permitan la inculpación del diputado.

De conformidad con las previsiones estatutarias generales, la competencia de los órganos judiciales radicados en territorio autonómico se extiende en el orden penal a todas las instancias y grados con excepción de los recursos de casación y revisión; si aplicáramos, pues, la regla general, las resoluciones de los Tribunales superiores de Justicia, dictadas en las causas penales seguidas contra parlamentarios, podrían ser objeto de impugnación ante el Tribunal Supremo. Sin embargo, las previsiones estatutarias en materia de prerrogativas y de la propia naturaleza del fuero especial, parecen consagrar una excepción al principio general antedicho y la intervención de los Tribunales Superiores de Justicia se produce en primera y única instancia, sin que quepa en estos supuestos recurso

(84) En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencia de 22 de febrero de 1983, dictada en el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por el M. H. President del Parlament de Catalunya, contra un auto inhibitorio de competencia emanado de la Audiencia Territorial de Barcelona.

ulterior alguno, con excepción del amparo constitucional en los casos en que proceda (85).

La duración temporal del aforamiento de los diputados se extiende a todo el período del mandato parlamentario incluyendo, evidentemente, los períodos intersesiones, y deja de desplegar efectos en el momento del cese en el cargo. Sin embargo, el fuero especial tiene un alcance en cierto sentido retroactivo puesto que su eficacia se desarrolla a partir del acceso a la condición de diputado, aunque los hechos presuntamente delictivos se hubieran producido con anterioridad. Esto implica que si se estuviera siguiendo una causa penal contra persona que estando procesada fuese elegida diputado, corresponderá conocer de la misma al órgano judicial competente de acuerdo con las reglas de aforamiento establecidas en los Estatutos.

La plena efectividad del fuero especial presupone la existencia de los Tribunales Superiores de Justicia, por lo que su falta de constitución comporta la indeterminación del órgano competente para conocer de los hechos delictivos cometidos por los diputados en el territorio de la Comunidad Autónoma propia. La protección especial dispensada a los diputados, por disposición de los Estatutos de Autonomía, no puede quedar sin efecto al no estar constituidos los Tribunales Superiores de Justicia. Si así fuera se daría la paradójica circunstancia de que para los hechos delictivos cometidos fuera del territorio autonómico el aforamiento especial operaría plenamente, en tanto que no ocurriría lo mismo para los actos delictivos que tuvieran como escenario la propia Comunidad Autónoma que, contrariando el espíritu y la letra de los Estatutos, carecerían de protección especial.

La necesidad de articular una solución transitoria, que permitiera la plena eficacia del fuero jurisdiccional desde el comienzo del mandato de los diputados autonómicos, llevó inicialmente a reconocer doctrinalmente la competencia del Tribunal Supremo

(85) Esta opinión viene reforzada, en el caso de Andalucía, por disposición del artículo 50 EAA, que al delimitar las competencias específicas del Tribunal Superior de Justicia le atribuye la de conocer en todo caso «de las responsabilidades que se indican en el artículo 26 (Fuero de los Diputados) y 40 (Fuero de los Consejeros del Gobierno) del Estatuto».

para decidir también sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los parlamentarios, por los actos delictivos cometidos en el territorio de la propia Comunidad Autónoma (86). Sin embargo, esta tesis no ha sido la aceptada por el Tribunal Supremo que, en diversas resoluciones, ha declinado su competencia para conocer en esta materia, atribuyéndola en unos casos a la Audiencia Nacional (87) y en otros al Pleno de la Audiencia Territorial respectiva (88).

A nuestro entender, la atribución a la Audiencia Territorial de la competencia para decidir de manera transitoria y hasta que no se constituyan los Tribunales Superiores de Justicia, permite resolver satisfactoriamente la plena efectividad del aforamiento reconocido a los parlamentarios, respetando asimismo el principio de territorialidad del fuero, deducible de los Estatutos de Autonomía. Esta solución está en la línea que han seguido algunos Estatutos, que expresamente atribuyen a la Audiencia Territorial competencias que en el futuro corresponderán a los Tribunales Superiores de Justicia (89). Esta fue asimismo la fórmula adoptada por el Reglamento del Parlamento de Cataluña cuya disposición transitoria quinta dispone que, hasta la constitución del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, las competencias derivadas del artículo 31.2 EAC

(86) RAMÓN PUNSET, «Sobre la extensión del ámbito personal de las prerrogativas parlamentarias». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Vol. I, núm. 3, 1981, pág. 100.

(87) Por auto de la Sala 2.ª de 30 de marzo de 1980, el Tribunal Supremo declaró competente a la Audiencia Nacional para conocer de unos hechos delictivos imputados a miembros del Parlamento Vasco. Este criterio es el mantenido también en el auto de 26 de abril de 1983, dictado por la Sala 2.ª del Tribunal Supremo para resolver un conflicto competencial derivado de un delito de imprudencia cometido por un diputado del Parlamento de Andalucía en el territorio del Juzgado de Instrucción de Linares.

(88) Este ha sido el criterio adoptado por auto de 24 de octubre de 1983, y reiterado en el de 7 de mayo de 1984, que atribuyen la competencia al Pleno de la Audiencia Territorial de Barcelona.

(89) La asunción transitoria por la Audiencia Territorial de competencias y funciones que, en su día, serán propias del Tribunal Superior de Justicia, está prevista en materia electoral por los Estatutos de Cataluña, Galicia y Andalucía (D.T. 4.ª, 4 EAC; D.T. 1.ª, 4 EAG; y D.T. 4.ª, 2 EAA).

se atribuyen al Pleno de la Audiencia Territorial (90). Se trata, en cualquier caso, de un sistema transitorio amparado en la voluntad de propiciar una solución intermedia que dote de eficacia inmediata al fuero personal concedido a los parlamentarios.

V. El acceso a la condición de diputado comporta también la asunción de un conjunto de derechos y deberes propios del cargo que contribuyen a configurar el *status* jurídico del parlamentario. Sin embargo, los Estatutos de Autonomía son muy parcos en su enumeración, limitándose a recoger tan sólo algunos de los que mayor incidencia alcanzan en el ejercicio de la función parlamentaria (91). Los Reglamentos se convierten así en la fuente básica reguladora de los derechos, deberes y facultades reconocidos a los diputados para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, la decidida penetración de los grupos parlamentarios en la vida de las Asambleas, de la que son sus principales y casi excluyentes protagonistas, se ha manifestado también en la regulación adoptada por los Reglamentos sobre los diputados individualmente considerados. Con matices diferentes, los Reglamentos objeto de comentario reconocen a los diputados individuales un conjunto de derechos y facultades, inherentes al ejercicio del mandato parlamentario, que se refieren, principalmente, a la asistencia a las sesiones, a la participación con voz y voto en las sesiones del Pleno y de las Comisiones a que pertenecen, a intervenir en el debate y votación de los diversos documentos parlamentarios y a impulsar, a través de los mecanismos reglamentarios establecidos, las diversas funciones del Parlamento (92). Sin embargo, en la medida en que

(90) El tenor de la D.T. 5.^a RPC ha servido de fundamento a la resolución del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1983, por la que se declara la competencia del Pleno de la Audiencia Territorial de Barcelona para conocer sobre una querrela por presunto delito de injurias y calumnia presentada contra un diputado del Parlamento de Catalunya.

(91) Los Estatutos de Autonomía aluden expresamente a los siguientes derechos de los diputados: requerir la convocatoria de sesiones (art. 32.4 EAC; 27.3 EAPV y 27.4 EAA); ejercer la iniciativa legislativa (art. 32.6 EAC; art. 27.4 EAPV y art. 13.1 EAG); presentar ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones, tanto en Pleno como en Comisiones (art. 27.4 EAPV).

(92) En el presente trabajo no nos referiremos a los derechos y facultades de los diputados relacionados directamente con el ejercicio de las diversas funciones parlamentarias, sino tan sólo a aquellos derechos especí-

el papel del diputado individual cede protagonismo a los grupos, en tanto que sujetos colectivos de la actividad parlamentaria, algunos de estos derechos y facultades son compartidos con los grupos parlamentarios que pueden ejercerlos directamente. Esta circunstancia se hace particularmente patente en el campo del procedimiento parlamentario en general, cuya activación ha pasado, en buena medida, a manos de los grupos que se transforman así en titulares de derechos, con independencia de que éstos puedan corresponder también a los diputados. No obstante, el diputado individual continúa manteniendo una posición jurídica propia, articulada por una parte, como garantía de su autonomía y, por otra, como medio de asegurar el eficaz cumplimiento de las tareas parlamentarias y, en definitiva, la funcionalidad de la Cámara.

Entre los derechos que corresponden a los diputados a título personal, sin directa vinculación con el procedimiento parlamentario, merecen especial atención los de carácter económico.

A diferencia de la Constitución, cuyo artículo 71.4 atribuye a los diputados y senadores el derecho a percibir una asignación fijada por las Cámaras respectivas, los Estatutos de Autonomía no aluden en su texto a los derechos económicos de los parlamentarios (93). Sin embargo, el silencio estatutario no implica que el cargo de diputado autonómico haya de ser gratuito según visión propia del constitucionalismo decimonónico y superada con el advenimiento del parlamentarismo democrático (94), sino que simplemente comporta una remisión tácita a lo que sobre el particular establezcan las correspondientes normas autonómicas. Bajo fórmulas diferentes los Reglamentos regulan las asignaciones económicas de los diputados

ficamente atribuidos a los diputados a título personal y sin vinculación directa con el procedimiento parlamentario.

(93) El anteproyecto de Estatuto de Andalucía, elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Andaluces, incluía en el artículo 26 un cuarto apartado destinado a consignar al derecho de los diputados a percibir una asignación cuya cuantía sería fijada por el Parlamento. Este párrafo fue suprimido ya en el texto del proyecto.

(94) Sobre este particular cabe recordar que los pactos autonómicos suscritos por las dos fuerzas políticas mayoritarias en julio de 1981 establecían que los diputados de las Asambleas autonómicas de Estatuto «ordinario» no podrían percibir consignaciones o sueldos fijos o periódicos, sino sólo dietas.

que se convierten así en una garantía del ordenamiento para remunerar la dedicación a los trabajos parlamentarios.

Los trazos generales de las modalidades retributivas de los diputados son fijados por los Reglamentos que establecen una asignación económica fija, susceptible de ser complementada mediante cantidades variables en concepto de dietas e indemnizaciones por gastos de viaje y de asistencia a las sesiones (artículo 10 RPC; artículo 15 RPV; artículo 10.1 y 2 RPG y artículo 8.1 RPA). Aun cuando las denominaciones empleadas para definir las asignaciones económicas de los diputados conservan, en algunos casos, reminiscencias semánticas propias del primer Estado liberal-representativo, al aludir al concepto de «indemnización» (v. g. artículo 10 RPC), identificable con la noción de «simple cobertura de gastos», lo cierto es que de su articulación se desprende una verdadera voluntad remuneradora de un trabajo realizado, propia del parlamentarismo democrático.

La determinación de la cuantía y la modalidad del conjunto de elementos que integran la asignación económica de los diputados ha de ser fijada, dentro de los límites de la consignación presupuestaria correspondiente, por los órganos parlamentarios a que remiten los reglamentos y que son la Comisión de Gobierno Interior (artículo 11.1 RPC), la Mesa (artículo 10.3 RPG) y la Mesa oída la Junta de Portavoces (artículos 8.3 RPA). En consecuencia, es la propia Cámara la que determina autónomamente la cuantía y estructura de las asignaciones, sin más límites que los derivados de las consignaciones contenidas en el presupuesto parlamentario, cuya elaboración y aprobación corresponde también a la Cámara, sin perjuicio de su incorporación al Presupuesto General de la Comunidad Autónoma respectiva.

Las asignaciones económicas de los diputados, tradicionalmente consideradas como un instrumento para garantizar la independencia en el ejercicio de las funciones parlamentarias, fueron calificadas por la doctrina y por el derecho positivo de irretenibles e irrenunciables, configurando, en atención al interés público subyacente, un régimen singular para estas percepciones que no pueden ser objeto de embargo o retención. Cabe destacar que, de los Reglamentos aquí comentados, el del País Vasco es el único que declara expresamente la irretenibilidad e irrenunciabilidad de las percepciones de los dipu-

tados (artículo 15.4). Sin embargo, tales características, para algunos consustanciales a la naturaleza de la percepción y en ocasiones expresamente reconocidas por el ordenamiento jurídico, han sido sucesivamente matizadas mediante prácticas y previsiones limitadoras del significado que inicialmente pudiera deducirse de su tenor literal.

Los Reglamentos objeto de comentario establecen diversos supuestos cuya concurrencia lleva aparejada la pérdida de la asignación económica de los diputados. En este sentido cabe destacar la previsión del artículo 150 RPC que determina la privación de la asignación económica «entendida globalmente» durante el tiempo que se prolongue la exclusión temporal de un miembro del Parlamento, acordada por la Cámara según el procedimiento establecido en el artículo 148.2 RPC. Igualmente, el absentismo voluntario de las sesiones del Pleno o de las Comisiones puede ser también sancionado con la pérdida de las asignaciones económicas (artículo 144 RPC; artículo 87 RPV; artículo 101 RPG y artículo 100 RPA), pérdida que, en el caso de Galicia y el País Vasco, puede hacerse también extensiva a la parte alícuota de la subvención que corresponde al Grupo parlamentario. Por lo que respecta al Parlamento catalán, el alcance de la sanción viene estrictamente precisado por el Reglamento al establecer que la inasistencia injustificada o sin la autorización necesaria a tres sesiones consecutivas del Pleno o de las Comisiones o a cinco alternas durante un mismo período de sesiones, puede provocar la pérdida del derecho a percibir la asignación económica de un mes. Con ello se hace patente que, incluso en los supuestos en que la irretenibilidad está expresamente declarada en el Reglamento —como es el caso del Parlamento vasco—, se admite también su retención por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria reglamentariamente establecidas.

Mayores dificultades comporta determinar si las asignaciones económicas de los diputados pueden ser objeto de embargo para hacer frente a sus obligaciones pecuniarias. A nuestro entender, la cuestión no puede ser abordada mediante una invocación a supuestos principios inherentes a la naturaleza de la percepción y ello porque, toda excepción o derogación singular del régimen general de derechos y obligaciones, ha de estar expresamente reconocida en el ordenamiento. En la medida en que en el parlamentarismo

contemporáneo la asignación económica de los diputados se concibe más como una retribución por una función pública, equiparable en cierta medida a un sueldo o salario (95), que no como una indemnización o cobertura de los gastos causados; en la medida en que la asignación se contemple bajo la perspectiva retributiva y no indemnizatoria, entendemos que está sometida al régimen sobre embargabilidad aplicable, con carácter general, a las retribuciones (96) con independencia de la denominación utilizada por los reglamentos parlamentarios, en los que, más de una vez, el nombre no hace la cosa.

Cuestión diferente es si, tras la entrada en vigor de la Constitución, este régimen general puede ser exceptuado mediante norma específica que, sin vulnerar el principio establecido en el artículo 14 CE, declare la inembargabilidad de las retribuciones de los diputados autonómicos. Como ya ha manifestado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el principio de igualdad «no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso... La apreciación de en qué medida la ley ha de contemplar situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente... queda, con carácter general, confiada al legislador. Pero tal valoración tiene unos límites, ya que no puede dar lugar a un resultado que vaya contra derechos y deberes reconocidos en la Constitución, ni en general contra cualquier precepto o principio de la misma, ni, como resulta obvio, contra la esencia del propio principio de igualdad que rechaza toda desigualdad que por su alcance sea irrazonable y por ello haya de calificarse de discriminatoria» (STC de 10 de noviembre de 1981).

La indudable trascendencia de la función pública encomendada a los parlamentarios en su calidad de miembros del órgano que

(95) UNION INTERPARLEMENTAIRE, cit., pág. 297.

(96) Compartimos las argumentaciones y criterios del «Dictamen sobre las posibilidades de embargar las asignaciones económicas de los diputados y las subvenciones de los grupos parlamentarios», elaborado por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a petición de la Mesa de la Cámara, y publicado en el primer número de las Cortes Generales, primer cuatrimestre de 1984, págs. 146 y sigs.

ejerce la potestad legislativa, del que derivan las otras instituciones autonómicas y cuya legitimidad conecta con una finalidad constitucionalmente legítima, podría justificar el establecimiento de diferencias respecto al régimen general de embargabilidad de las retribuciones, aunque, atendiendo a la función pedagógica parlamentaria, no resulte ni necesario ni conveniente positivizar la posibilidad teórica.

Esta opinión no contradice, a nuestro entender, el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en sentencia de 21 de junio de 1983 (97) que anula determinados artículos del Código de Justicia Militar. En ellos se establecían limitaciones al embargo de haberes de los militares que, a juicio del Tribunal Constitucional, suponen una desigualdad de trato injustificada, «pues la conveniencia de que el militar goce de independencia económica que le permita mantener dignamente su *status* ha de estar reconocida también a los funcionarios civiles y a todos los ciudadanos». La frontera entre la diferencia y el privilegio radica, a nuestro entender, en guardar las proporciones entre las cantidades necesarias para garantizar el cumplimiento de sus funciones y aquellas otras cuya preservación de embargo, pueda suponer una desigualdad de trato. Quiere con ello decirse que la declaración por norma específica de la inembargabilidad de la totalidad de la retribución fija asignada a los diputados, vulneraría el principio de interdicción de la discriminación constitucionalmente establecido, y más si se tiene en cuenta que las percepciones variables de los diputados, asignadas en concepto de franquicia, ayuda o dieta por gasto, no están sujetas, por su propia naturaleza indemnizatoria o de compensación de los gastos causados, al régimen general aplicable a las retribuciones. La excepción al sistema general de embargabilidad, con las limitaciones comentadas, podría establecerse mediante norma de la Comunidad Autónoma en la medida en que es titular de la competencia para fijar el *status* jurídico de sus diputados en el marco estatutariamente establecido: aun cuando tal previsión pudiera tener la consideración de norma de naturaleza procesal, entendemos que el título competencial para establecer normas procesales derivadas de las particu-

(97) STC 54/1983, de 21 de junio, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad 482/1982. B. O. E. de 15 de julio de 1983.

laridades de derecho sustantivo (artículo 9.3 EAC; artículo 10.6 EAN y artículo 27.5 EAG) ofrece cobertura suficiente para su regulación.

En materia tributaria las percepciones de los diputados están sujetas al régimen común. Tanto el Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículo 11.2) como el de Andalucía (artículo 8.2) declaran que las percepciones de los diputados están sujetas a las normas tributarias de carácter general. Por su parte, el Reglamento del Parlamento vasco y el de Galicia eluden toda referencia al tema de la tributación. Sin embargo, la diferencia de regulación no comporta ninguna diferencia en cuanto a los efectos ya que las percepciones de los diputados están sujetas al sistema tributario general dado que la legislación vigente ni los excluye ni podría, a nuestro juicio, excluirlos sin vulnerar la previsión del artículo 31.1 CE en reacción con el artículo 14 CE. Por otra parte, la remisión a las «normas tributarias de carácter general», efectuada en los Reglamentos de los Parlamentos autónomos, si bien merece valoraciones positivas desde una perspectiva programática, es de escasa significación jurídica, pues ni las Comunidades Autónomas tienen competencias para legislar en materia de tributos estatales —excepción hecha de los recargos que pudieran establecer y de las especificidades derivadas del sistema de concierto económico del País Vasco— ni el Reglamento parlamentario es el instrumento normativo adecuado para regular estas materias. El valor de las citadas disposiciones se reduce, en consecuencia, al de un mero recordatorio de las obligaciones que los diputados, al igual que todos los ciudadanos, han de cumplir con el fisco. En este sentido la irretenibilidad establecida en el Reglamento del Parlamento vasco respecto de las percepciones de sus diputados, no implica la imposibilidad de practicar retenciones a cuenta de sus obligaciones tributarias (98), al serles también de aplicación las normas generales reguladas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a las que expresamente remite el artículo 7.6 de la Ley del Concierto Económico del País Vasco.

(98) En opinión de JORGE DE ESTEBAN, la irretenibilidad expresamente establecida en el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, implicaba que al parlamentario no se le pudieran descontar cantidades a cuenta de sus obligaciones tributarias, pero no que estuviera exento de ellas. *Op. cit.*, pág. 225.

Las asignaciones de los diputados se ven asimismo afectadas por la legislación en materia de incompatibilidad para percibir diversas remuneraciones del sector público. El criterio establecido por la Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público viene ratificado y reforzado por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas que incluye en su ámbito de aplicación la actividad desarrollada por los miembros electivos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (artículo 1.º), especificando en el mismo precepto que la noción de remuneración comprende cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional.

Excepcionalmente la ley admite, sin embargo, que el personal al servicio de las Administraciones Públicas pueda compatibilizar sus actividades con la de miembro de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, siempre que no perciban retribuciones periódicas por el desempeño de su función parlamentaria y siempre que las citadas Asambleas no hubieran establecido la incompatibilidad. En cualquier caso, sólo podrá percibirse la retribución correspondiente a una de las dos actividades sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan por la otra (artículo 5.º). En consecuencia, el diputado autonómico que acumule el mandato parlamentario con el ejercicio de cualquier otra actividad al servicio de las Administraciones Públicas ha de optar por una de las remuneraciones, pudiendo por consiguiente renunciar a la que le correspondiera en tanto que parlamentario. Sin embargo, el planteamiento quiebra en el caso del Parlamento Vasco cuyo Reglamento proclama la irrenunciabilidad de las cantidades asignadas a los diputados (artículo 15.4 RPV). Esta previsión permite entender que, en el supuesto antes comentado, el parlamentario vasco se ve obligado por disposición de su Reglamento a optar siempre por la retribución parlamentaria debiendo renunciar, en consecuencia, a las cantidades que pudieran corresponderle por el ejercicio de otras actividades de servicio público declaradas compatibles. Esta solución, plenamente congruente con la propia esencia de la retribución de los diputados, en la medida en que con ella se contribuye a garantizar el libre ejercicio de la función parlamen-

taria (99), no es, sin embargo, la más extendida en la práctica, al facultarse a los diputados para decidir libremente sobre la remuneración a la que renuncian. En tal sentido, el proceso de transformación experimentado por las asignaciones de los diputados, ha incidido en la irrenunciabilidad de las percepciones de los parlamentarios, cuyo reconocimiento ha ido desapareciendo progresivamente de los Reglamentos de las Cámaras, a medida en que aquellas asumen las características propias de una retribución.

Además de las modalidades retributivas a que se ha hecho referencia anteriormente, los Reglamentos establecen también otras compensaciones económicas por ejercer el cargo de diputado autonómico.

Los Parlamentos han de abonar con cargo a su Presupuesto las cotizaciones a la Seguridad Social y, en su caso, a las Mutualidades de aquellos diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas (referido sólo a las cotizaciones de la Seguridad Social: artículo 12.2 RPC; artículo 15.3 RPV; artículo 11.1 RPG y artículo 9.1 RPA). Mediante este sistema se cubren las necesidades de previsión de los diputados que, con anterioridad a su elección, estuvieran dados de alta en la Seguridad Social, evitando así el perjuicio que se les causaría si perdieran la acción protectora que aquélla ofrece. No queda cubierta, sin embargo, la contingencia del desempleo por la cual, evidentemente, tampoco se cotiza.

Para el caso de los diputados que no estuvieran previamente afiliados a la Seguridad Social los citados Reglamentos prevén que las Cámaras puedan establecer con las Entidades Gestoras los conciertos necesarios para dar de alta, en el régimen que proceda, a los diputados que así lo deseen (artículo 12.2 RPC; artículo 15.3 RPV; artículo 11.2 RPG y artículo 9.2 RPA). Sin embargo, de conformidad con la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 7 de diciembre de 1981, complementada por la Resolución de la Subsecretaría para la Seguridad Social de 30 de abril de 1982, los Con-

(99) MANZELLA, por su parte, considera la irrenunciabilidad de las retribuciones de los diputados como una característica esencial de los mismos, en la medida en que con ella se contribuye a garantizar el libre desarrollo del mandato parlamentario. *Op. cit.*, pág. 256.

venios Especiales suscritos por los Parlamentos Autonómicos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social sólo pueden beneficiar a aquellos diputados que como consecuencia de su dedicación parlamentaria causen baja en el Régimen de Seguridad Social en el que previamente estuvieran dados de alta, estableciendo, en consecuencia, una diferencia de trato de difícil justificación respecto de los diputados que con anterioridad a la elección no estuvieran afiliados a la misma (100).

La necesidad de someter al mismo régimen jurídico a todos los parlamentarios, hubieran estado o no previamente afiliados a la Seguridad Social, así como la necesidad de adecuar la realidad prestacional a las previsiones de los Reglamentos parlamentarios, exigen la modificación de las normas reguladoras de estos Convenios Especiales a fin de facilitar la inclusión de todos los diputados.

En el caso de los funcionarios públicos que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria estén en situación de excedencia, los Parlamentos se han de hacer cargo del abono de las cuotas de clases pasivas y, en su caso, de la Mutualidad (artículo 12.3 RPC; artículo 15.3 RPV; artículo 11.3 RPG y artículo 9.3 RPA).

La extensión temporal de los derechos de contenido económico reconocidos a los diputados, se prolonga durante todo el mandato parlamentario dejando de producir efectos en el momento de la disolución de la Cámara —con excepción en este caso de los miembros de la Diputación Permanente— o de la pérdida o renuncia al escaño.

(100) La inclusión en los Convenios Especiales de los diputados que previamente no estuvieran afiliados a la Seguridad Social sólo se admite cuando con anterioridad hubiera residido en el extranjero por razones políticas y, a juicio de la Mesa del Parlamento, se justifique que para realizar su labor han tenido que abandonar el medio de vida del que hasta entonces disfrutaban en el extranjero. En este caso, la base de cotización será el importe del salario mínimo interprofesional, incrementado cuando la Mesa respectiva los estime equitativo, mediante la aplicación de un coeficiente corrector. (Cfr. Resolución de 30 de abril de 1982; *B.O.E.* 107, 5.5.82, 11495). Contrasta este sistema con el establecido en la Orden de 29 de julio de 1982, por la que se regula el convenio especial entre las Cortes Generales y el Instituto Nacional de Seguridad Social, que permite formalizar la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los diputados y senadores que lo deseen con independencia de su situación previa.

En definitiva, la regulación de los derechos económicos de los diputados asume, en la actualidad, un perfil netamente retributivo de una función pública congruente con un régimen de incompatibilidades, que tiende a fomentar la plena dedicación a las tareas parlamentarias, y con las propias exigencias de la función.

VI. LA PROHIBICIÓN DE MANDATO IMPERATIVO

Como garantía de la libertad e independencia de los diputados en el ejercicio de las funciones parlamentarias los Estatutos de Autonomía objeto de comentario asumen —siguiendo la tradición liberal mayoritaria del derecho comparado— la prohibición del mandato imperativo (artículo 31.3 EAC; artículo 11.7 EAG y artículo 26.1 EAA). El Estatuto Vasco es el único que no alude expresamente en su texto a la prohibición del mandato imperativo. Sin embargo, de esta omisión no cabe deducir, a nuestro entender, un *statuts* diferente de los diputados vascos respecto a los de las otras Comunidades Autónomas, ya que la prohibición de vinculación del mandato puede considerarse implícita en el texto estatutario.

El pacto electoral de la democracia representativa, por el cual los ciudadanos confían su representación a los diputados durante el período que va entre elección y elección, no lleva aparejadas facultades de control por parte de los electores, quienes en virtud de la prohibición del mandato imperativo no pueden revocar a los diputados, ni hacerles dimitir, ni obligarles a cumplir instrucciones, configurándose por tanto una representación libre y no mediatizada por controles extraparlamentarios.

Sin embargo, como ha puesto de relieve la doctrina mayoritaria, la libertad del diputado individual pierde consistencia en la medida en que los partidos políticos son el instrumento fundamental para la participación política y en la medida en que la institución parlamentaria se configura como un Parlamento de grupos, en los que impera el principio de disciplina de voto.

La actual configuración de la relación diputado-grupo parlamentario-partido político han llevado a MANZELLA (101) a afirmar que,

(101) *Op. cit.*, pág. 13.

hoy en día, la prohibición de mandato imperativo no supone tanto una garantía de la libertad de gestión política del diputado en relación al electorado, como la posibilidad de votar contra las directivas del partido al que pertenece el parlamentario; reflexión que ha de hacerse extensiva no sólo a la posibilidad de manifestar un parecer discrepante expresado a través del voto, sino a la de participar en las diversas funciones de la Cámara sin exigir, en todo caso, el concurso del grupo parlamentario. En este sentido el Estatuto Vasco es particularmente expresivo al facultar a sus miembros, individualmente considerados, a formular ruegos, preguntas, interpellaciones y mociones, en los términos que reglamentariamente se establezcan (artículo 27.4 EAPV). Los Reglamentos de las Cámaras juegan en esta materia un importante papel, en tanto que instrumentos reguladores de la intervención de los diputados y grupos en la actividad parlamentaria. Sin renunciar a un Parlamento fundado en la existencia de grupos, que viene impuesto por la realidad política, se hace imprescindible garantizar los derechos de los diputados individuales, asegurarles su participación en el procedimiento parlamentario, y permitirles los adecuados cauces de expresión, a fin de hacer plenamente efectiva la libertad de iniciativa y de decisión, estatutariamente establecida. Basta apuntar sin embargo que, también en los Reglamentos ahora comentados, la acción individual de los parlamentarios en el seno de las Asambleas Legislativas está fuertemente mediatizada por los grupos parlamentarios.

La prohibición del mandato imperativo despliega plenamente sus efectos en la imposibilidad de revocar al diputado o hacerlo dimitir no sólo por parte del electorado, sino por parte del grupo parlamentario o partido al que pertenece. La continuidad del parlamentario en el escaño no puede verse afectada por las decisiones del grupo, en aplicación de sus normas de disciplina. Incluso en el supuesto de que un diputado sea sancionado con la expulsión del grupo, su posición de miembro de la Cámara permanece inalterada. El cambio de adscripción comporta, según los Reglamentos, la pérdida del lugar que el diputado afectado ocupaba en las comisiones representando a su ex-grupo, pero sigue conservando su plena condición de diputado, con todos los derechos y deberes. Esta garantía es la mayor y más importante consecuencia de la prohibición del mandato imperativo.

Paralelamente, pese a la creciente sumisión del parlamentario respecto del partido en cuyas listas es elegido, su posición de miembro de la Cámara no resulta tampoco alterada por las decisiones que adopte el partido sobre su continuidad en el escaño.

Una vez se ha accedido a la condición de diputado la pérdida de la misma sólo puede producirse por las causas tasadas en el ordenamiento entre las que no se incluye, ni se podría incluir debido a la prohibición del mandato imperativo, la dimisión por imposición del partido que lo presentó. Por esta razón y como garantía de que la renuncia obedecerá a la libre voluntad del diputado, los Reglamentos han comenzado a establecer la exigencia de que la renuncia se formalice personalmente ante la Mesa del Parlamento (artículo 18.4 RPV; artículo 16.4 RPC; artículo 19.4.4.º RPA). La renuncia por escrito sólo se admite excepcionalmente, cuando resulta indubitada la imposibilidad del parlamentario de presentarla personalmente y exigiéndose además prueba fehaciente de la veracidad de su fecha y firma (artículo 18.4 RPV y artículo 16.4 RPC). De esta forma se cierra el paso a la práctica de suscribir documentos de renuncia con la fecha en blanco, que quedan en poder de los partidos para presentarlos ante los órganos de la Cámara cuando aquéllos lo estimen oportuno. Igualmente, la condición de diputado no se pierde tampoco por el hecho de dejar de pertenecer al partido que lo presentó. Con la actual regulación positiva, la voluntad del partido es esencial en la fase inicial de presentación de la candidatura, pero deja de tener relevancia en las fases subsiguientes de continuidad en el escaño y de pérdida de la condición de diputado; la prohibición del mandato imperativo entraña como elemento consustancial el derecho a permanecer en el cargo público, sin que la continuidad en el mismo pueda depender de una voluntad ajena a la del elegido. En consecuencia, no se permite al partido desposeer al parlamentario del escaño obtenido en sus listas y aunque aquél deje de pertenecer al partido que lo presentó (102). Por la misma razón, la diso-

(102) STC 5/1983, de 4 de febrero, dictada en el recurso de amparo 374/1981 interpuesto contra acuerdos del Ayuntamiento de Andújar y resoluciones judiciales sobre cese en el cargo de alcalde (*B.O.E.* de 9 de marzo de 1983). El argumento, aunque tenga fuerte regusto del primer liberalismo, resultaría aún más válido tratándose de escaños a Cortes y Parlamentos autonómicos, dado que la prohibición del mandato imperativo tiene consa-

lución del partido no afecta tampoco al *statuts* de parlamentario, en tanto que aquella no alcanza a modificar una situación consolidada en el momento de celebrarse la elección a la que concurrió el partido legalmente constituido.

En consecuencia, el parlamentario conserva su condición durante toda la legislatura salvo que concurra alguna causa de extinción anticipada del mandato. Los Reglamentos (artículo 18 RPV; artículo 16 RPC; artículo 21 RPG y artículo 19 RPA), regulan los supuestos de pérdida de la condición de diputado incluyendo los siguientes:

- La anulación de la elección o de la proclamación del diputado declarada por decisión judicial firme.
- El fallecimiento o la incapacidad declarada por decisión judicial firme.
- La extinción del mandato por transcurso de la legislatura o bien, en los casos en que es posible, por disolución anticipada de la Cámara. En ambos supuestos los miembros de la Diputación Permanente conservan su condición hasta la constitución de la nueva Cámara.
- La renuncia del parlamentario en los términos ya señalados.

A estas causas, el Reglamento del Parlamento de Cataluña y el del País Vasco añaden también la pérdida de la condición de diputado por decisión del Pleno del Parlamento, cuando recaída sentencia judicial firme contra un diputado, aquél acordara su separación definitiva del cargo, atendida la gravedad de los hechos y la naturaleza de la pena impuesta. En ambos casos, la decisión del Pleno ha de ser adoptada por mayoría absoluta y debe ir precedida necesariamente del dictamen motivado de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno (artículo 18.5.º RPV) o de la Comisión del Estatuto de los Diputados (artículo 16.5.º RPC). En ambos su-

gración constitucional y estatutaria. No está de más recordar, sin embargo, que cabrían otras soluciones más modernas, que permitieran compatibilizar la fidelidad al electorado y al partido que le presentó en sus listas, con las garantías y derechos del diputado militante frente a la arbitrariedad de determinadas medidas «partidistas».

puestos, la causa de la pérdida de la condición de diputado no es ni la condena ni la sentencia firme, sino el acuerdo del Pleno que, según la letra de los citados preceptos, puede valorar libremente tanto la gravedad de los hechos como la de la pena impuesta.

Pese a las garantías establecidas para la adopción de esta decisión, su aplicación podría producir efectos contrarios a la prohibición del mandato imperativo estatutariamente garantizada, sobre todo teniendo en cuenta el amplio margen de discrecionalidad que los citados Reglamentos establecen en favor de la Cámara para apreciar las circunstancias concurrentes. La suspensión de la condición de diputado con la consiguiente privación de los derechos y deberes parlamentarios, cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria, hubiera sido, a nuestro entender, suficiente para garantizar la dignidad de la Cámara, respetando plenamente la prohibición de revocación de sus miembros.

31 de diciembre de 1984.