

GUSTAVO ADOLFO RUIZ DE CENZANO MACIÁN (Murcia, 1957) es Licenciado en Derecho (1979) por la Universidad de Valencia.

Abogado colegiado desde 1981, ha alternado el ejercicio libre de su profesión con la enseñanza del Derecho (Profesor de la Escuela de Práctica Jurídica de la UNED) y con el ejercicio de funciones jurisdiccionales (Juez de Primera Instancia e Instrucción en Alcoi, Alzira y Massamagrell).

En el año académico 2002-2003 inició los estudios de Doctorado en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración optando por realizar el preceptivo trabajo de investigación sobre “Las Disposiciones Normativas de la Presidencia de las Cámaras Parlamentarias en el Estado español. Especial referencia a las Cortes Valencianas”. El texto resultante, defendido en la Universidad de Valencia ante el Tribunal formado por los profesores del Departamento de Derecho Constitucional don Luis Aguiló Lúcia –como Presidente–, doña Margarita Soler Sánchez y don Enrique Soriano Hernández –como Vocales–, obtuvo la máxima calificación y constituye la base del presente volumen de la colección “Temas de las Cortes Valencianas”.

En la actualidad se encuentra preparando la Tesis Doctoral sobre el tema: “Control judicial del Poder legislativo en el Estado de Derecho: *interna corporis* versus tutela judicial efectiva”.



CORTES
VALENCIANAS

Las Disposiciones Normativas de la Presidencia
de las Cámaras Parlamentarias en el Estado español

11

Las Disposiciones Normativas de la Presidencia de las Cámaras Parlamentarias en el Estado español. Especial referencia a las Cortes Valencianas

Gustavo Adolfo Ruiz de Cenzano Macián

TEMAS
DE LAS

CORTES VALENCIANAS

**LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS
DE LA PRESIDENCIA DE LAS CÁMARAS
PARLAMENTARIAS EN EL ESTADO ESPAÑOL.**

**ESPECIAL REFERENCIA A LAS CORTES
VALENCIANAS**

Gustavo Adolfo Ruiz de Cenzano Macián

A Manuela Tamara

© CORTS VALENCIANES

© Autor: Gustavo Adolfo Ruiz de Cenzano Macián

ISBN: 84-89684-20-0

Depósito Legal: V-4.640-2005

Imprime: Rotodomenech, S. L.

ÍNDICE

II.-LAS RESOLUCIONES NORMATIVAS EN LOS REGLAMENTOS	
ESPAÑOLES.....	79
II.1.-Introducción	79
II.2.-El Modelo del Reglamento del Congreso de los Diputados.....	80
II.3.-Reglamentos que siguen el modelo del Reglamento del Congreso de los Diputados.....	82
II.4.-Reglamentos que se apartan del modelo del Reglamento del Congreso de los Diputados.	85
III.-LAS RESOLUCIONES DE CARÁCTER GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS.....	95
III.1.-Introducción	95
III.2.-La Primera Legislatura	96
III.2.1.-Resoluciones de la Primera Legislatura	97
III.3.-La Segunda Legislatura.....	119
III.3.1.-Resoluciones de la Segunda Legislatura.....	120
III.4.-La Tercera Legislatura.....	124
III.4.1.-Resoluciones de la Tercera Legislatura.....	125
III.5.-La Cuarta Legislatura	134
III.5.1.-Resoluciones de la Cuarta Legislatura	136
III.6.-La Quinta Legislatura	145
III.6.1.-Resoluciones de la Quinta Legislatura.....	146
III.7.-La Sexta Legislatura	154
III.7.1.-Resoluciones de la Sexta Legislatura	155
III.8.-A modo de resumen	165
IV.-CONCLUSIONES.....	167
V.-BIBLIOGRAFÍA	171
VI.-ANEXOS	177
VI.1.-Reglamentos de las Cámaras del Estado Español.	179
VI.2.-Resoluciones Generales de la Presidencia de las Cortes Valencianas.	181
VI.3.-Motivos del Recurso de Reposición Interpuesto contra la Resolución de Presidencia 2/V	183

PRÓLOGO

Hace aproximadamente dos años, en noviembre de 2003, al prologar el trabajo elaborado por Ana María Ortells Miralles, sobre “La constitución de los grupos parlamentarios”, en el número 4 de la Colección “Temas de las Cortes Valencianas”, recordaba las palabras de mi director de Tesis Doctoral, de mi maestro, el Dr. D. Manuel Martínez Sospedra, quien señalaba no saber “si el Director de una Tesis o de un Trabajo de Investigación, es la persona más indicada para oficiar de prologuista, cuando el trabajo o la investigación se publica”. Sus dudas, en este caso las mías, son las mismas y de alguna manera algo tienes que ver con relación a la obra y no parece que así se pueda emitir un juicio imparcial, sereno, en definitiva propio de lo que él denomina “oficio de prologuista”.

Una vez hecha esta referencia debo no obstante reconocer que, como Letrado de las Cortes Valencianas y como Director del Trabajo de Investigación que hoy se publica, ésta resulta una tarea grata por cuanto la investigación que se recoge en el presente trabajo obtuvo la máxima calificación de un Tribunal integrado por el Dr. D. Lluís Aguiló i Lúcia, como Presidente, Profesor de Derecho Constitucional y Letrado Mayor de las Cortes Valencianas durante cinco legislaturas, actuando como vocal el también Letrado de las Cortes Valencianas, Dr. D. Enrique Soriano Hernández y, como Secretaria, la Dra. D^a Margarita Soler Sánchez, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de València. También ha quedado demostrada la valía científica de la tarea desarrollada por el autor de este estudio, cuando ha sido uno de los mejor calificados en los exámenes del DEA, en el pasado ejercicio académico.

En este trabajo de investigación, del que he sido director, pese al reconocimiento que me hace el autor en sus agradecimientos, la labor que cubrí, como también dije entonces “consistió simplemente en la orientación y en la transmisión de un conjunto de dudas que él ha conseguido en parte limar pero, en cualquier caso, los logros y méritos que el trabajo tiene son indudablemente del autor y, en todo caso, al director pueden imputarse exclusivamente los errores que pudieran existir”.

El contenido del Trabajo de Investigación, que hoy se publica, viene referido a una de las fuentes del Derecho parlamentario, las disposiciones normativas de las Presidencias de las Cámaras que, es cierto, son desconocidas no sólo por la mayoría de ciudadanos y ciudadanas de nuestro país, sino también por la mayoría de los profesionales del mundo del Derecho, e incluso, pese a la existencia de alguna bibliografía al respecto –se puede ver la que cita el propio autor del trabajo–, no ha sido precisamente uno de los temas que haya ocupado la

mayor atención entre los que nos dedicamos al estudio de esta rama del Derecho público, que es el Derecho parlamentario.

Las Resoluciones de Presidencia, se recogen tanto en los Reglamentos de los diecisiete Parlamentos Autonómicos como en el del Congreso y el Senado, estableciéndose que corresponde al Presidente de la Cámara interpretar el Reglamento y suplirlo si contuviera alguna laguna. En el caso de que, como consecuencia de esa labor interpretativa, o esa labor supletoria, sea necesario dictar una norma, ello se realiza a través de una resolución de Presidencia que debe contar, en la mayoría de los casos, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

La Constitución española y la mayoría de los Estatutos de Autonomía reconocen la autonomía parlamentaria, referida ésta al conjunto de facultades de que gozan los parlamentos para regular y gestionar por sí mismos la actividad de organización que posibilita el cumplimiento de las tareas fundamentales del parlamento. Esta autonomía parlamentaria tiene distintas manifestaciones como son la autonomía reglamentaria, la presupuestaria, la de personal, la autonomía organizativa y la autonomía administrativa y de policía. Una manifestación de esa autonomía parlamentaria es la potestad autonormativa de la Institución, esto es, la facultad para dotarse de sus propias normas de organización y funcionamiento sin que en su elaboración puedan intervenir instancias ajenas al propio Parlamento.

El Derecho parlamentario está integrado por normas jurídicas de diverso rango y naturaleza, dentro de las cuales, el Reglamento parlamentario es la norma principal de este ordenamiento, pero no es, ni mucho menos, su única fuente. Las resoluciones constituyen normas parlamentarias dictadas por los órganos rectores de la Cámara con base al propio texto reglamentario y éstas pueden revestir un carácter general o un carácter singular.

Pensemos que en ocasiones estas resoluciones surgen para dar solución a una situación concreta y con ella se agotan pero, en otros casos, tienen una vocación de permanencia, esto es, pueden ser aplicables a otras situaciones futuras, lo que permite discernir entre el carácter general o el carácter singular que revisten estas resoluciones y, además, estas resoluciones cuando tienen un carácter singular, suelen ser dictadas por los Presidentes para solventar una incidencia concreta, mientras que en el caso de tener un carácter más general, de hacer previsión de situaciones similares en el futuro, también suelen emanar de la Presidencia, pero deben contar con la aprobación del Órgano Rector de la Cámara y de la propia Junta de Portavoces.

La realidad representada por estas disposiciones normativas de la Presidencia de las Cámaras, en principio parece estar justificada, pero con el paso del tiempo han sido muchas las divergencias que, con relación a ellas, han aparecido, no sólo en el ámbito doctrinal, en el ámbito de los estudiosos del Derecho parlamentario, sino también en el ámbito de la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional. Inicialmente, éste consideró el recurso de inconstitucionalidad como única vía de control de estas resoluciones para, posteriormente, flexibilizar este criterio y acabar estimando que no todas las resoluciones tienen

valor de ley, entendiendo que las resoluciones de Presidencia no son norma apta para regular determinadas cuestiones, con base en que el Reglamento parlamentario aparece como garantía de las minorías, por lo que cualquier ataque a éste dimanante de una resolución, que viole el propio Reglamento, supone un ataque a los derechos de esas minorías reconocidos en el artículo 23.2 de la Constitución española.

Esta realidad, en el ámbito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, también la encontramos en todos los que han estudiado este tipo de resoluciones que, en los últimos trabajos, acaban coincidiendo en la necesidad no ya sólo de un mayor control con relación a esta práctica, sino en la necesidad de favorecer y flexibilizar la reforma del Reglamento cada vez que se aprecie una laguna o algún punto necesitado de interpretación, y dotar al Pleno de la competencia para pronunciarse en última instancia sobre cualquier medida que, para resolver una situación, de forma transitoria, quiera o pueda adoptarse.

El autor de este trabajo, acomete en el primer capítulo, después de los agradecimientos y la presentación de la obra, las resoluciones normativas en el Derecho parlamentario, acercándose al concepto de Derecho parlamentario y a sus fuentes, distinguiendo las generales y las específicas, agrupando, precisamente dentro de este segundo subgrupo, las disposiciones normativas de Presidencia. En este apartado, hace una referencia a los orígenes históricos de estas disposiciones, a las disposiciones normativas en el Derecho parlamentario español, distinguiendo después las resoluciones interpretativas y las resoluciones supletorias, incidiendo en la naturaleza jurídica de estas disposiciones normativas de Presidencia.

En el siguiente capítulo hace un análisis comparativo de la regulación de las resoluciones normativas en los Reglamentos parlamentarios españoles, diferenciando el del Congreso y el del Senado y, posteriormente, haciendo una clasificación de los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos, según se imite, o no, el modelo del Reglamento del Congreso de los Diputados.

El tercero de los capítulos viene referido a las resoluciones de carácter general de la Presidencia de las Cortes Valencianas y, tras una breve introducción, va analizando las cinco legislaturas concluidas de las Cortes Valencianas y añade un último apartado referido a los dos años de la VI Legislatura de la Cámara. Concluye este capítulo tercero con un resumen de lo que han sido las resoluciones de carácter general de la Presidencia de las Cortes Valencianas desde el inicio del funcionamiento de la Cámara, en 1983, hasta el momento actual 2005.

Como no podía ser de otra manera, el autor finaliza su trabajo de investigación con unas conclusiones, una amplia bibliografía y unos anexos que incluyen los Reglamentos de los Parlamentos españoles, las resoluciones generales de la Presidencia de las Cortes Valencianas y los motivos del recurso de reposición interpuesto contra una de las resoluciones de la Presidencia de la Cámara valenciana.

En las conclusiones el autor, sin duda, mantiene una actitud valiente, denunciando de una manera clara y expresa la falta de control de estas resoluciones que, a su juicio, viene motivado por “la voluntad del propio legislativo que no ha articulado ni en el momento constituyente ni en leyes posteriores verdaderos

mecanismos que permitan esa revisión jurisdiccional de sus actuaciones”. El autor señala que el viraje en la posición del Tribunal Constitucional con relación a estas resoluciones, no ha servido, del todo, para ejercer este control sobre ellas, en la medida en que en muchas ocasiones las decisiones del Tribunal Constitucional “no se pueden aplicar por haber concluido la legislatura”. A esto añade que “además la mayoría parlamentaria es consciente de esa falta de control interno y se aprovechan de ello”, llegando a afirmar que en realidad estas resoluciones se transforman en un “cheque en blanco al Presidente para que dicte la resolución que quiera: en la Junta de Portavoces el voto es ponderado, luego dado el mapa bipolar que conforma nuestro sistema electoral quien la suele controlar es precisamente el partido del Presidente de la Cámara. Lo mismo sucede con la Mesa, donde el partido que tiene la mayoría suele copar más de la mitad de los puestos precisamente por el sistema mayoritario de elección de esos cargos”.

Todo este razonamiento le lleva a pensar que, en ocasiones, estas resoluciones pueden servir para modificar o derogar artículos del propio Reglamento parlamentario intentando, a su juicio, “acallar a las minorías y coartar la libertad de expresión”.

El investigador aparece por tanto, como también el Director de su investigación, crítico con las resoluciones de Presidencia, atreviéndose incluso a plantear el que ante esta falta de control pudiera o bien eliminarse la posibilidad de resoluciones que modifiquen el Reglamento, o establecerse una regulación clara y precisa de los medios de impugnación y control de estas decisiones. En este sentido, Gustavo A. Ruiz de Cenzano distingue las que pueden darse en sede plenaria, al hilo de los debates parlamentarios, de la capacidad de la Presidencia de la Cámara de lo que son interpretaciones de carácter general para atender lagunas del Reglamento que, según el autor, sólo pueden acometerse precisamente mediante la modificación del Reglamento y no mediante resoluciones de Presidencia. Para ello, apunta la necesidad de articular procedimientos más ágiles en esta reforma que no aboquen a las necesarias resoluciones de Presidencia sobre la que existe un escaso control. Para empezar a articular estos mecanismos externos de control se manifiesta partidario de atribuir al Tribunal Supremo en Pleno, en el caso del Congreso y del Senado, y al Tribunal Superior de Justicia, en el caso de los Parlamentos Autonómicos, el conocimiento de los recursos de protección de derechos fundamentales derivados de los actos de aplicación de los reglamentos parlamentarios.

Como se ve, este Trabajo de Investigación no se limita a recoger ideas, a recoger opiniones, a recoger abundante bibliografía sobre el tema y a hacer un análisis comparativo de estas resoluciones de las Presidencias de los Parlamentos, tanto en las diecisiete Comunidades Autónomas, como en el Congreso y en el Senado, sino que además, plantea, las soluciones que al autor le han parecido más adecuadas, tanto para evitar el recurso a estas resoluciones de forma habitual, como para poder activar un control externo sobre ellas.

No sé, sinceramente, si puede resultar oportuno trasladar el control de estas resoluciones a la jurisdicción ordinaria, creo más conveniente mantenerla en el

ámbito del Tribunal Constitucional, eso sí, cuando finalmente se consiga desbloquear los numerosos recursos de amparo que llegan al Alto Tribunal y que, posiblemente, al menos en algunos casos, deberían pasar un filtro previo en la jurisdicción ordinaria.

El Trabajo de Investigación, no me cabe la menor duda, como hice y defendí en su día, resulta adecuado para incluirse dentro de la Colección “Temas de las Cortes Valencianas” que nació en el año 2001 para la publicación de Trabajos de Investigación y Tesis Doctorales, deseando promocionar los estudios del Derecho parlamentario. La investigación llevada a cabo por el autor de este Trabajo, Gustavo A. Ruiz de Cenzano, se acerca a un problema de actualidad, las resoluciones y disposiciones normativas de las Presidencias de las Cámaras parlamentarias en España y puede servir, para que quienes nos acercamos a esta rama del Derecho público, el Derecho parlamentario, tengamos una visión más de la realidad representada por estas interpretaciones de los reglamentos parlamentarios, o de esta forma de cubrir sus lagunas o inconcreciones.

Espero sinceramente, que el trabajo que ahora aparece publicado sirva para este cometido, del que ya hablábamos en el primer número de “Temas de las Cortes Valencianas”, como es el de profundizar en el acercamiento entre las Cortes Valencianas y las Universidades de nuestra Comunidad y, con ello, de la Institución con todos los ciudadanos y ciudadanas que viven y trabajan en la Comunidad Valenciana.

Valencia, septiembre de 2005

Dr. D. Francisco J. Visiedo Mazón

Profesor de Derecho Constitucional
y Letrado de las Cortes Valencianas

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a D. Francisco J. Visiedo Mazón, director de este trabajo de investigación, por el apoyo que me ha prestado en todo momento, el tiempo que me ha dedicado, así como por sus inestimables consejos.

También quiero agradecer a los profesores Aguiló, Soler y Soriano las críticas que realizaron a este trabajo cuando me correspondió defenderlo ante su Tribunal, pues me sirvieron de estímulo para profundizar y ampliar, aún más, mi trabajo inicial hasta completar el texto que ahora aquí se presenta.

Finalmente, muy hondamente, agradezco el honor que se me ha hecho por el Molt Excel.lent President de la Cámara y por los miembros de la Mesa de las Cortes Valencianas al seleccionar mi trabajo de investigación para su publicación en la colección “Temas de las Cortes Valencianas”. Agradecimiento que hago extensivo a todas las Cortes Valencianas.

PRESENTACIÓN

Las Disposiciones Normativas de la Presidencia de las Cámaras son una fuente típica de las normas por las que se rige la vida parlamentaria: cuando a lo largo de las actividades de la Cámara (plenarios, reuniones de comisión, organización interna...) surge una cuestión o un problema no previsto en el Reglamento de la Cámara o la norma de éste que se considera aplicable no está clara y necesita de una interpretación e incluso de un desarrollo, es normalmente el Presidente de la Cámara, cumpliendo determinados requisitos, quien tiene atribuida la potestad de dictar disposiciones aclaratorias, interpretativas o supletorias del Reglamento, disposiciones que pasan a formar parte, de un modo u otro, de este particular “universo normativo” del Parlamento.

En el presente trabajo se han abordado las Disposiciones Normativas desde tres puntos de vista:

En primer lugar desde un punto de vista teórico: su naturaleza, posibilidad en un sistema constitucionalizado, posición jerárquica, posibilidades de control...

En segundo lugar se ha realizado un estudio comparativo de las normas relativas a estas Disposiciones en los distintos Reglamentos parlamentarios que existen en nuestro Estado autonómico y se ha intentado delimitar o estructurar los distintos modelos o sistemas que se siguen.

En tercer lugar, se ha completado esta aproximación práctica con una recopilación y estudio de las Disposiciones Normativas dictadas por la Presidencia de las Cortes Valencianas en el periodo 1983/2005, confrontándolas con el Reglamento y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Finalmente, se ha elaborado un apartado de conclusiones en el que, tras una breve recapitulación de las principales cuestiones abordadas en este trabajo, se ofrece una visión crítica del Derecho parlamentario y, en especial, de las Disposiciones Normativas desde el punto de vista de las exigencias de nuestro Estado Constitucional de Derecho, acompañada del esbozo de posibles soluciones a los problemas apuntados.

CAPÍTULO PRIMERO

LAS RESOLUCIONES NORMATIVAS EN EL DERECHO PARLAMENTARIO

I.1.—INTRODUCCIÓN

11

25

La estructura de las instituciones políticas en las democracias, según la teoría liberal clásica, descansa en el principio de separación de poderes, que implica no sólo una división del trabajo entre los distintos órganos del Estado sino también que sean independientes unos de otros.

- La función legislativa, que consiste en hacer las leyes se confía al Parlamento.
- La función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes se confía al Gobierno.
- La función jurisdiccional, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes se confía a los jueces.

Esta concepción filosófico-jurídica constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente¹.

¹ M. Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ediciones Ariel. Colección Demos. Biblioteca de Ciencia Política. Barcelona 1970. 5.ª Ed. española, dirigida por J. SOLTURA, p. 179.

Según la teoría liberal, para que el Parlamento pueda hacer contrapeso al Gobierno eficazmente y que el conjunto esté equilibrado es necesario no sólo que los parlamentarios sean independientes, sino que el mismo Parlamento sea independiente en el ejercicio de sus poderes y que a la vez éstos sean importantes.

Como señala DUVERGER² la independencia de los miembros del Parlamento vendrá determinada por:

- *su forma de reclutamiento*: que sean elegidos les atribuye una gran independencia frente al Gobierno porque no dependen de él ni para su investidura ni para su revocación y para su reelección basta con obtener la confianza de los electores.
- *el estatuto personal* de los parlamentarios: gracias al sistema de “inmunidades parlamentarias”, que son inmunidades de jurisdicción, están protegidos contra las persecuciones judiciales que el Gobierno pudiera ejercer contra ellos,
- *el sistema de “incompatibilidades”* que junto a una alta remuneración evitan que el Gobierno pueda corromper a los parlamentarios concediéndoles puestos ventajosos.

A su vez, la independencia en el funcionamiento del Parlamento se ha de manifestar en:

- *las sesiones parlamentarias*. El Parlamento ha de ser dueño de reunirse cuando quiera. Si convocara el *Gobierno* lo haría las menos veces posibles para minimizar el control parlamentario.
- *los órganos internos* del Parlamento. El trabajo parlamentario precisa la creación de ciertos órganos internos: la mesa (presidente, vicepresidentes, secretarios) que aseguren el desarrollo y la disciplina de los debates, las comisiones, que han de preparar las cuestiones debatidas, etc. Si estos órganos reciben su estatuto del Gobierno, y si sus miembros son nombrados por él, éste adquiere una influencia considerable sobre el Parlamento; por esto, todos los órganos internos del Parlamento son constituidos por él mismo, que también nombra a sus miembros. De esta manera, cada asamblea vota su régimen interior, que define su organización.

Pero existe también el riesgo de ver al Parlamento dominado por su mayoría, es decir, por el partido gubernamental. No basta proteger al Parlamento contra los medios de presión jurídicos del Gobierno; es necesario igualmente protegerle contra los medios de presión políticos de éste que ejercita por medio de la mayoría. Garantizar los derechos de las minorías es igualmente asegurar un verdadero pluralismo, que constituye uno de los fundamentos de la democracia liberal. De una manera general, se es-

² M. Duverger, *Instituciones políticas...*, op. cit. pp. 180-190.

pera este resultado componiendo la mesa y las comisiones en proporción a los partidos representados en el Parlamento. De esta forma, se está obligando a dar a los partidos un estatuto oficial: los grupos parlamentarios.

- *los debates y los votos*. Para que los debates parlamentarios sean independientes, es necesario que el Parlamento tenga el dominio de su orden del día, que sus miembros tengan el derecho de iniciativa y de reforma de los textos que discuten y que los votos sean libres.
- *el alcance de la decisión parlamentaria*. Para que el Parlamento sea independiente es necesario que la decisión tomada por él sea una verdadera decisión y que el Gobierno no pueda paralizar su efecto. El sistema de sanción ha dado paso al de promulgación obligatoria, en el que la firma del Jefe del Estado sólo es un testimonio de la validez del voto parlamentario.

Finalmente, para que el Parlamento pueda servir de contrapeso al Gobierno, es necesario también que posea poderes importantes:

- *el poder de delimitación*, o de definir el marco en cuyo interior se ejerce el poder del Gobierno. Sus aspectos más importantes son el poder legislativo (el Gobierno no puede modificar las leyes, sólo precisar su aplicación) el poder presupuestario (mediante la limitación del crédito y de los medios para hacer frente a los gastos se limita financieramente la actuación del Gobierno) y el poder de ratificación de los tratados (los más importantes, lo cual fija los límites de la actividad diplomática del Gobierno).
- *el poder de control*: preguntas, interpelaciones, comisiones de encuesta, el Defensor del Pueblo...
- *el poder de reivindicación y de oposición*. Al garantizar la intervención individual y colectiva de los parlamentarios, el Parlamento se convierte en el lugar de debate permanente entre los ciudadanos y el Gobierno, entre la oposición y la mayoría. La publicidad de los debates es esencial, lo que se garantiza mediante su publicación íntegra en el Diario oficial y eventualmente por televisión en directo.

Pues bien, el conjunto de normas que regulan –en mayor o menor medida– todas estas cuestiones o elementos que dotan de contenido a la independencia de la Cámara y –en definitiva– al poder legislativo es lo que la doctrina ha llamado “Derecho Parlamentario”.

Y dentro del “Derecho Parlamentario” aparece una fuente³ típica y específica que también tiene por objeto regular la actividad parlamentaria: las Disposiciones Normativas de la Presidencia de la Cámara.

³ La palabra “fuente” la estamos utilizando en su sentido formal, es decir, como el modo o –mejor dicho– la forma a través de la cual un órgano productor de normas (la Presidencia de la Cámara en este caso) las exterioriza.

Estas Disposiciones Normativas constituyen el objeto principal de nuestro estudio y a ello dedicaremos la mayor parte de este trabajo; si bien antes es preciso situarlas dentro su contexto.

1.2.—EL DERECHO PARLAMENTARIO

Acabamos de decir que el Derecho parlamentario es el que regula –en mayor o menor medida– los elementos que dotan de contenido al poder legislativo. Es evidente que existe un conjunto –perfectamente identificable como tal– de normas jurídicas de variada procedencia que disciplinan la actividad de las Cámaras y de los parlamentarios. Este conjunto normativo se caracteriza por tener unos rasgos propios ajenos al resto del ordenamiento jurídico:

1. En primer lugar porque constituyen un derecho que deriva directamente de la Constitución, como consecuencia de la autonomía e independencia del poder legislativo. Es, pues, un derecho autónomo o autonormado porque no lo impone una autoridad externa al Parlamento.
2. En segundo lugar porque tiene una acusada dimensión política. Su finalidad es no sólo asegurar la independencia del Parlamento frente a terceros, sino también garantizar en el ámbito de las Cámaras los principios de un Estado democrático: fomento del diálogo, respeto al pluralismo y a los derechos de las minorías, pero sin menoscabar el poder decisorio de la mayoría en el surgimiento de la acción de gobierno.
3. En tercer lugar porque –precisamente por esa dimensión política– es un derecho muy dinámico que ha de ser constantemente reinterpretado a la luz de los acuerdos políticos y de las circunstancias de cada momento.
4. En cuarto lugar porque tiene unas fuentes exclusivas de su ámbito (el Reglamento parlamentario y las Disposiciones Normativas de la Presidencia) y unas reglas jurídicas propias que difieren de las del resto del ordenamiento jurídico: la interpretación teleológica prima sobre la literal o se permiten –en ciertos casos– derogaciones contra y *praeter* reglamento, etc.

Estos rasgos y características no pueden predicarse de ninguna otra rama del ordenamiento jurídico, por lo que se puede afirmar que el Derecho parlamentario tiene una juridicidad propia⁴.

Pero a pesar de esa juridicidad propia la mayoría de los autores niegan que exista un “Derecho Parlamentario” como una disciplina jurídica autónoma, no sólo a efectos de investigación y de enseñanza, sino también como rama separada de otras disciplinas jurídicas. SANTAOLALLA entiende que es una rama del

⁴ I.E.Pitarch, “Las Resoluciones normativas” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coord. por Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 1996, p. 94.

Derecho Constitucional dotada de principios y caracteres específicos, pero que “sólo hay derecho parlamentario allí donde puede hablarse con rigor de derecho constitucional”⁵. Según este autor, el Derecho Parlamentario es el “conjunto de normas, y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho”.⁶ Para este autor el Derecho Parlamentario es un conjunto normativo dentro de la rama jurídica que constituye el Derecho Constitucional. Idea con la que coincide PITARCH para quien “la juridicidad del Derecho parlamentario es la juridicidad del Derecho constitucional, no la del Derecho administrativo”⁷

Y a pesar de esa juridicidad propia la mayoría de los autores también niegan que ese “conjunto normativo” constituya un “ordenamiento” propiamente dicho. Este término se reserva a los conjuntos normativos completos (o al menos autónomos) que son perfectamente distinguibles de otros ordenamientos. Y el “ordenamiento parlamentario” no tiene sustantividad propia porque el conjunto normativo regulador de la institución parlamentaria se encuentra en la Constitución. No tiene, pues, autonomía y complitud que sirva para diferenciarlo sustancialmente de la Constitución, ya que las normas internas de las Cámaras son complementarias y secundarias. Tampoco podría hablarse de un “ordenamiento” compuesto por las normas de la Constitución relativas al derecho parlamentario, junto con las leyes y las normas internas de las cámaras, porque entonces no habría esa “separación” predicable de un ordenamiento respecto de otro. Por este motivo ARAGÓN REYES prefiere utilizar el término “ordenamiento” para los conjuntos normativos derivados de la división territorial del poder mejor que respecto a la división funcional⁸ ya que territorialmente los conjuntos normativos son completos o, al menos, autónomos y perfectamente distinguibles del ordenamiento general del Estado.

No obstante, MATIA PORTILLA considera que el Derecho Parlamentario en un Estado Constitucional de Derecho es uno más de los “subordenamientos jurídicos” que coexisten en el interior del sistema normativo encaminado a regular el funcionamiento interno de un órgano del Estado y, por lo tanto, sometido a las reglas y principios estructurales que rigen el sistema en su conjunto. Si tuviera alguna regla excepcional, ha de encontrarse en una norma positiva (directa o indirectamente). Fuera de ello no puede atentar a las reglas generales del ordenamiento jurídico entendido como un todo⁹.

⁵ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 15.

⁶ *Idem.*, p. 15.

⁷ I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op. cit. p. 94.

⁸ M. Aragón Reyes, “Las fuentes del Derecho parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coord. por Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 1996, p. 30.

⁹ E. Matia Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm 7(1999), pp. 182-183

Varias son las concepciones sobre el Derecho parlamentario:

Existe una concepción *formal* que entiende el Derecho parlamentario como “el orden jurídico emanado por la cámara en virtud de su autonomía y regulador, en exclusiva, del funcionamiento de la misma (sic) y del status de los parlamentarios”¹⁰. Es un derecho, no enteramente positivizado, de la cámara para la cámara, fruto de su independencia y, por lo tanto, no sujeto a control externo alguno.

Para los que siguen esta concepción el Derecho parlamentario es un derecho de emanación propia, integrado por normas producidas por la propia cámara sin intervención de otros poderes del Estado y dotadas de unas notas muy especiales, entre ellas la flexibilidad –cuando no disponibilidad tanto en su faceta de suspensión como en la de derogación singular–, la amplitud con que juega la costumbre y la no judicialidad, fundada en la “politicidad” de sus actuaciones.

En el fondo, la concepción formal tiene los mismos presupuestos que un Derecho estatutario (independencia del Parlamento para producir y aplicar sus propias normas y radical “politicidad” de todas sus actuaciones) pero se diferencian en que el Derecho estatutario puede estar integrado tanto por normas especiales (distintas a las comunes) directamente producidas por la entidad como por normas de naturaleza heterogénea y variada procedencia (es decir, no sólo de la cámara) pero dirigidas a regular de manera singular (distinta de la común) a esa entidad o a sus componentes.

Sin embargo esta concepción formal es incompatible con el Estado constitucional de Derecho. En éste el Parlamento no es una entidad soberana sino un poder limitado por la Constitución. Esto supone, en primer lugar, que el Parlamento está regulado por la Constitución y también por normas internas, pero éstas ya no son exclusivas y, además, están sujetas a aquélla y son susceptibles, por principio, de control de constitucionalidad. Es más, se puede decir que en un sistema constitucional como el nuestro las normas reguladores de la composición de las cámaras, las que atribuyen sus competencias, las normas principales sobre su funcionamiento y sobre el *status* de los parlamentarios no proceden ya del derecho interno parlamentario sino de la propia Constitución.

La concepción *material* entiende que el Derecho parlamentario es el formado por todas aquellas normas que disciplinan la composición, poderes y funcionamiento de las Cámaras, así como el *status* de sus miembros. El derecho parlamentario así entendido no se limita a las normas que afectan exclusivamente al propio parlamento, sino que también regula la actuación de otros órganos del Estado (por ejemplo, el Gobierno), entidades del sector público e incluso particulares “en” o “ante” el Parlamento. Y tampoco se limita a las normas reguladoras de la organización y actividad de las cámaras en el ejercicio de sus funciones constitucionales, sino que también incluye las normas que regulan las

¹⁰ M. Aragón Reyes, “Las fuentes del Derecho parlamentario”, op. cit., p. 33.

actividades administrativas de éstas; actividades que son indispensables para garantizar su “autonomía” política. En esta concepción material el Derecho parlamentario aun siendo fundamentalmente Derecho constitucional también tiene zonas que pertenecen al Derecho Administrativo. En conclusión, se podría definir desde una amplia concepción material el Derecho Parlamentario como “aquellas normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras que son de variada jerarquía y diversa procedencia, algunas pertenecientes a tipos comunes o generales del ordenamiento (Constitución, leyes, jurisprudencia constitucional, costumbre, principios generales del derecho) y otras (las normas escritas de producción interna) específicas de esta rama del Derecho y de singulares características en el sistema normativo”¹¹

Pasemos, pues, a analizar esas distintas fuentes del derecho parlamentario empezando por las comunes al resto del ordenamiento.

I.3.—LAS FUENTES GENERALES

I.3.1.—LA CONSTITUCIÓN

Ya hemos dicho, citando a SANTAOLALLA, que “sólo hay derecho parlamentario allí donde puede hablarse con rigor de derecho constitucional”¹². Esta afirmación nos obliga a considerar cual es el papel de nuestra Constitución respecto a lo que en España entendemos como Derecho parlamentario.

Tradicionalmente se negaba a la Constitución valor normativo específico fuera del ámbito de la organización y de las relaciones de los poderes superiores. Todo lo demás no serían mas que valores programáticos a desarrollar por el legislador, única manera de vincular a los poderes públicos, a los Tribunales y a los ciudadanos.

Sin embargo nuestra Constitución huye de dicho modelo y entronca con las modernas concepciones que la entienden como expresión del principio de autodeterminación política de la comunidad, recuperando así su carácter originario y no derivado¹³. Es indudable que el momento político en que surgió nuestra Carta Magna favoreció ese carácter de organizadora de un nuevo sistema político y jurídico. Pero este principio de autodeterminación ha quedado unido en el constitucionalismo moderno (y en nuestra Constitución también) a otro principio esencial, el principio de limitación del poder, pues se desconfía del Estado

¹¹ *Ibid.*, p.38.

¹² F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. p. 15.

¹³ E. García de Enterría. “La Constitución como norma jurídica” en *La Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático* dirigido por los profesores Alberto Predieri y E.García de Enterría. 2.ª edic. Civitas.Madrid.1981, pp. 98-105.

como posible fuente transgresora de los derechos del hombre como persona singular (principio que interesaba resaltar a nuestros constituyentes por lo que suponía de ruptura con el anterior régimen).

Por ello la Constitución Española configura y ordena los poderes del Estado por ella contruidos; establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales y fija los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad.¹⁴ Al mismo tiempo que se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, es la primera de las normas del ordenamiento entero: por su carácter fundacional (que le confiere la permanencia que no tienen las leyes), por ser la primera de las fuentes en el sistema por ella misma definido y, fundamentalmente, por tener un valor normativo inmediato que se deduce de su art. 9.1: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”¹⁵.

Precisamente por dicho valor normativo nuestra Constitución es una verdadera norma jurídica.

La Constitución es la primera de las fuentes de nuestro sistema jurídico. Y también lo es del Derecho Parlamentario. No sólo porque tenga fuerza inmediata de obligar y porque vincule a todos los ciudadanos y los poderes públicos incluido al poder legislativo o porque como norma superior del ordenamiento jurídico también sea la referencia del Derecho parlamentario, sino por dos motivos señalados por SANTAOLALLA¹⁶:

- en primer lugar porque la Constitución contiene un gran número de disposiciones sobre las Cortes (Título III y V, arts. 99, 134 y 151). Se crea así una imagen de la Cámara que modela, aunque sea indirectamente, a los Parlamentos autonómicos
- en segundo lugar porque la Constitución contiene unos principios generales que también son aplicables al Derecho parlamentario: la soberanía reside en el pueblo español (art. 1.2); funcionamiento democrático de los partidos (art. 6) e igualdad de los individuos y grupos (art. 9.2).

Pero, además, esas normas de la Constitución sobre las Cortes Generales (y en igual medida las normas de los Estatutos de Autonomía sobre sus respectivas Asambleas) son normas jurídicas, aplicables y jurisdiccionalmente revisables por el Tribunal Constitucional. ARAGON REYES¹⁷ ve en esta posibilidad de revisión jurisdiccional la diferencia bien con constituciones preréritas bien con las de

¹⁴ *Ibid.*, p. 105

¹⁵ *Idem*, p. 118.

¹⁶ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. p. 17.

¹⁷ M. Aragón Reyes, “Las fuentes del Derecho parlamentario”, op. cit. p. 39.

otros países donde su Constitución es una norma política. Esta juridificación o, mejor dicho, constitucionalización de nuestro Derecho parlamentario, conlleva las siguientes consecuencias sobre su sistema de fuentes:

- Las normas constitucionales son indisponibles por la Cámara, que a la vez se convierten en parámetro de su actuación. Desaparece así la exclusividad del control interno de la cámara respecto de los actos parlamentarios.
- Las reglas constitucionales y los principios constitucionales se imponen – y por lo tanto reducen su campo de actuación– a las fuentes clásicas del derecho parlamentario: la ley, el Reglamento y la costumbre. Es más, ya no se admite ni la norma ni la costumbre en contrario o la derogabilidad singular del reglamento.
- La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional se convierte en “fuente” del Derecho Parlamentario.
- El propio sistema de fuentes queda constitucionalizado y nadie, excepto la propia Constitución, puede cambiarlo.

1.3.2.–LA LEY

Directamente subordinadas a la Constitución aparecen dos fuentes del Derecho parlamentario: la ley y el Reglamento parlamentario. Más adelante hablaremos de esta fuente específica y de su relación con la primera. Ahora nos centraremos en la ley.

Para la doctrina tradicional la ley únicamente podía constituir fuente del Derecho parlamentario en cuanto incidiera en las relaciones externas de las cámaras. La vida interna de los cuerpos legisladores (lo que se ha denominado *interna corporis*) tradicionalmente se reservaba al Reglamento parlamentario de modo que en su funcionamiento interno las Cámaras únicamente debían atenerse a lo dispuesto en su Reglamento y en la Constitución, sin que les fuera oponible lo dispuesto en una ley (salvo que a ella se remitiera la propia Constitución, como por ejemplo en Francia) y, por otra parte, si una disposición legal regulaba algún punto de la vida interna de las Cámaras se consideraba que se extralimitaba e invadía el campo reservado al reglamento. Esta tesis es la que en 1984 mantenía SANTAOLALLA, por aplicación de la reserva del art. 72.1 de la CE¹⁸.

Sin embargo una concepción material del derecho parlamentario, unida a la doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional, ha ampliado el campo de actuación de la ley como fuente del Derecho parlamentario.

A nuestro entender existen tres situaciones en las que la ley puede ser fuente del Derecho parlamentario:

¹⁸ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op.cit.p.19.

- Por mandato expreso de la Constitución: varios son los artículos de ésta que exigen Ley Orgánica para regular materias propias del Derecho parlamentario en sentido amplio. También exige ley (art. 77.2) para el establecimiento de derechos y deberes de los particulares respecto de las Cámaras.
- Por delegación del Reglamento parlamentario, produciéndose una suerte de “desreglamentación” de una materia inicialmente reservada a esta genuina fuente del derecho parlamentario
- Por leyes que atribuyan competencias a las Cámaras.

El art. 66.2 de nuestra Constitución parece reservar a la norma constitucional la exclusiva respecto a la atribución de competencias a las Cortes Generales. Sin embargo la STC. 108/86 admitió que por ley podían atribuírsele competencias no previstas específicamente en la Constitución.

ARAGÓN REYES critica tanto la utilización de la palabra “competencia” como esa facultad de “atribución” por ley. Considera este autor que la reserva establecida en la Constitución es clara en cuanto que sólo a ésta le corresponde (art. 66.2) la atribución a las Cortes Generales (y también al Gobierno) de competencias, aunque debería decir “potestades” o “funciones”. Otra cosa es que la ley concrete “facultades” no expresadas en la Constitución pero pertenecientes a una “potestad” (“competencia”) allí prevista o desarrolle su ejercicio¹⁹.

La ley también es fuente del derecho parlamentario, aunque esta vez de forma derivada, cuando el Reglamento parlamentario remite a aquélla. Así, se han creado comisiones parlamentarias por medio de ley, pues aunque el art. 72.1 CE remite al Reglamento parlamentario en lo referente a la regulación de la actividad de los miembros de las Cámaras (es decir, hay una reserva de Reglamento parlamentario), existe un desarrollo doctrinal que permite esa delegación.

Al hilo de esta situación los autores se preguntan si el propio Reglamento parlamentario puede “desreglamentar” una materia a favor de una ley. ARAGON REYES mantiene que la posibilidad depende de que el Parlamento sea unicameral o bicameral²⁰.

En el primer caso es discutible que una ley pueda crear una comisión parlamentaria, pero lo que está claro es que no puede organizarla, al existir reserva de reglamento. Así ha sucedido, por ejemplo, con la creación de comisiones de televisión.

Cuando la composición es bicameral puede tener mayor fundamento constitucional la creación y regulación por ley de una comisión parlamentaria conjunta, ya que no se puede crear por decisión de una sola cámara. Y la manifestación de esa decisión conjunta es –sin duda– la ley, aunque también podría haberse regulado en el Reglamento de las Cortes Generales (único parlamento

¹⁹ M. Aragón Reyes, “Las fuentes del Derecho parlamentario”, op.cit.p 42

²⁰ *Ibid.*,p. 44

bicameral) previsto en el art. 72 de nuestra Constitución. Pero como este reglamento no ha sido aprobado hasta la fecha, la creación de una comisión conjunta al margen del procedimiento legislativo plantea problemas de procedimiento ya que la Constitución exige, en este caso, mayoría absoluta de ambas cámaras y un procedimiento de mayor rigidez que el legislativo.

Hay leyes específicas que se integran sin problemas en el derecho parlamentario:

- La Ley Orgánica de Régimen Electoral General (o las leyes electorales de las Comunidades Autónomas), que regula en exclusiva cuestiones como la composición de las cámaras, su elección, su duración, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los parlamentarios así como los motivos y procedimientos de revisión judicial de las decisiones sobre elección y atribución de escaños (materia que en otros sistemas constitucionales está confiado a las propias cámaras).
- La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.
- La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio.
- El Estatuto de Radio y Televisión.
- La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
- Las normas procesales sobre suplicatorios: Ley de Enjuiciamiento Criminal y Ley 9-2-1912 sobre jurisdicción y procedimientos especiales en las causas contra Senadores y Diputados.
- La Ley Presupuestaria, en cuanto establece límites a la actuación de las Cámaras.
- Las Leyes de delegación, en cuanto establecen “formulas adicionales de control”, según expresión de la propia Constitución (art.82.6).

1.3.3.–LA COSTUMBRE

La costumbre parlamentaria ha sido una de las específicas fuentes del derecho parlamentario. Y decimos específica por cuanto ha tenido una importancia mayor en este ámbito que en otros campos del derecho.

Por costumbre parlamentaria se entiende un derecho no escrito que juxtapone dos elementos: uno material, la repetición de determinados comportamientos o prácticas, y otro inmaterial, el convencimiento de su carácter jurídico y obligatoriedad. Para su formación se exige la sucesión de precedentes, entre los que destacan las decisiones de las Presidencias de las Cámaras

El motivo por el que se le dio una gran importancia en el Derecho parlamentario era porque se entendía que las normas constitucionales no cubrían todos los aspectos de la vida parlamentaria, lagunas que se rellenaban fácilmente

con normas consuetudinarias. No es de extrañar que en otros países la costumbre parlamentaria haya tenido una considerable extensión.

Pero, como ya señalaba SANTAOLALLA en 1984, en España la costumbre parlamentaria no tiene la misma importancia que en otros países de nuestro entorno, fundamentalmente por la falta de tradición parlamentaria (al menos en los términos actuales) y por lo que denominaba “racionalización” de la vida parlamentaria, al haberse regulado prolijamente cuestiones antaño dejadas a la costumbre. Sin embargo señalaba varios ejemplos que podía entenderse como “costumbres” no reguladas normativamente, como el uso del banco azul por el Gobierno, la apertura de la legislatura por el Rey o que el turno de los portavoces fuera inverso a la importancia del grupo²¹.

Y como ya dijimos anteriormente, en un sistema constitucionalizado como el nuestro no se admite la costumbre en contra de la Constitución, lo que reduce, aún más, su campo de actuación.

El papel o la importancia de la costumbre parlamentaria se ha ido perfilando por nuestro Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (así, por ejemplo, la 119/1990 de 21 de junio; la 206/1992 de 27 de noviembre o la 177/2002 de 14 de octubre). De ellas podemos extraer la siguiente doctrina:

Los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras, pues “siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho” (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

Ahora bien, ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara:

- Si el uso se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio Reglamento al objeto de interpretar el sentido y la finalidad de aquél, en modo alguno puede equipararse al Reglamento porque lo impide el art. 72.1 CE al reservar a las Cámaras mismas la aprobación y reforma –por mayoría absoluta– de los Reglamentos parlamentarios. Por lo tanto, no puede haber una equiparación total entre el uso y el reglamento.
- Si el uso normativo es preexistente al Reglamento es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 CE. para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos o a la permanencia en ellos en condiciones de igualdad. También dicho rango es exigido, más generalmente, por el art. 53.1 CE para regular el ejercicio de los derechos fundamentales, en este caso de los cargos públicos.

²¹ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. pp. 29-31.

Consecuencia de todo ello es que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo, de modo que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar –ni tampoco ser interpretada– de manera tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas.

I.4.–LAS FUENTES ESPECÍFICAS

I.4.1.–EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

I.4.1.1.–El reglamento como fruto de la autonomía parlamentaria

Ya hemos tenido ocasión de comentar que en nuestro sistema político-jurídico la Constitución es la cima de todo el sistema y a ella están subordinados todos los poderes. Esta subordinación impide que se pueda hablar de “independencia” de la Cámara y sí, en cambio, de autonomía parlamentaria.

La autonomía parlamentaria consiste en la capacidad de autorregulación y autogestión de la Cámara y se puede definir como el “conjunto de facultades para regular y gestionar por sí mismo sus tareas fundamentales, consistentes principalmente en el ejercicio de la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno”²² y tiene un carácter instrumental para conseguir sus fines; es decir, para garantizar que pueda cumplir sus fines constitucionales desde la más absoluta “independencia”.

Tiene tres vertientes: presupuestaria, administrativa y normativa. Esta última –que es la que nos interesa– se puede definir como “aquella facultad que tiene toda Asamblea (política, deliberante y representativa) de otorgarse su propio Reglamento mediante una resolución aprobada por ella misma”²³. Esta autonomía o “autonormatividad” implica la imposibilidad de obligar a incorporar al Reglamento parlamentario lo que las Cámaras no quieren, pero no puede entenderse más allá de sus justos términos: la “autonomía” se predica de los ordenamientos derivados (si fuera ordenamiento primario se hablaría de soberanía). Es una “no

²² L. Aguiló Lúcia, J. Sevilla Merino, y F. Visiedo Mazón, *Autonomía parlamentaria y función pública: el caso valenciano*. Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. 1986, p. 195, citados por J. J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario en el sistema español de fuentes del derecho*, Temas de las Cortes Valencianas, Corts Valencianes, Valencia, 2000, p. 37

²³ J. J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario...*, op. cit., p. 51.

dependencia" frente al ordenamiento originario, que, no obstante, es su fundamento y quien consiente dicha autonomía.

Quiere ello decir que la autonomía reglamentaria de las Cámaras no es absoluta sino que está sujeta a la Constitución y al control de constitucionalidad (art. 27.1 LOTC). Tampoco la autonomía justifica la arbitrariedad o la vulneración de la legalidad.

El poder de autonormación de las Cortes es previo a la Constitución y, además, es de carácter instrumental, para que las Cámaras cumplan con independencia sus fines. El Reglamento es, pues, el dispositivo que garantiza la autonomía. Para ello se instituye la reserva en la Constitución así como determinados mecanismos garantistas: los reglamentos parlamentarios son aprobados separadamente por cada Cámara (se pretende evitar la ingerencia de una en la otra), se exige una votación final por mayoría absoluta para su aprobación (que pretende evitar que una mayoría ocasional conculque los derechos de las minorías), no necesitan refrendo ni promulgación (para evitar la ingerencia del Rey) ni publicación en BOE (para evitar la ingerencia Gobierno). A lo que se añade una cláusula de cierre: la del artículo 66.3 CE: "las Cortes Generales son inviolables". Esta es "la garantía de las garantías"²⁴.

El titular de la autonomía parlamentaria es cada Cámara a título individual, aunque es conjunta en aquellos supuestos de competencias conjuntas (en este caso a título individual convergente). Pero la autonomía parlamentaria no sólo es predicable del Congreso, del Senado y del órgano complejo que son las Cortes Generales sino también de las Asambleas de las CC.AA. pues aunque –como señala MARCO²⁵– su autonomía no tenga un reconocimiento expreso ni en la Constitución (que sí lo hace respecto a las Cortes en el art.72.1 CE), ni en algunos Estatutos, la "autonomía" es una potestad inherente a cualquier cuerpo legislativo democrático que no necesita dicho reconocimiento expreso²⁶, ya que sin autonormatividad las Cámaras autonómicas no pueden cumplir sus funciones. Sin embargo hay autores que entienden que la autonomía no es que sea anterior sino que deriva directamente de la Constitución porque no es predicable una naturaleza distinta respecto a las Cortes²⁷.

Hoy en día la autonomía normativa parlamentaria está puesta en cuestión ya que si lo que se pretende con esta institución es que las Cámaras emanen su propio derecho de organización sin intervención del ejecutivo, lo cierto es –dada

²⁴ A. Manzanella, "Las Cortes en el sistema constitucional español" en *La Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. García de Enterría*. 2.ª edic. Civitas. Madrid. 1981, p. 488.

²⁵ J. J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario...*, op. cit., p. 58.

²⁶ R. Punset, "La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español" en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coord. por Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 1996, p. 72.

²⁷ L. Aguiló Lúcia, J. Sevilla Merino, y F. Visiedo Mazón, *Autonomía parlamentaria y...*, op. cit., p. 199, citados por J.J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario...*, op. cit., p. 61.

la creciente implicación de la mayoría parlamentaria con el Gobierno— que esta falta de intervención es más formal que real. También son meras cuestiones formales, sin contenido real en la actualidad, la falta de sanción y promulgación del Reglamento parlamentario, ya que hoy en día el Rey no puede vetar y la promulgación es un acto debido.

La verdadera garantía de la autonomía reside en la exigencia para la aprobación del Reglamento de una mayoría reforzada, superior a la exigida para la ley (aunque esta diferencia no existe en asambleas unicamerales ya que en éstas también existen leyes que se han de aprobar por mayoría absoluta) y en la reserva de reglamento, que más adelante abordaremos.

I.4.1.2.—Concepto de Reglamento

Podemos definir el Reglamento parlamentario como el “conjunto de normas o disposiciones directamente emanadas de la Constitución y sujetas a ella, que son elaboradas por las Cámaras, en el ejercicio de su autonomía, para regular su propia organización y funcionamiento”²⁸. Es decir, se trata de un conjunto de normas o disposiciones recogidas en forma de Código cuya finalidad es regular las potestades y asegurar la independencia de la Cámara y la eficacia de su trabajo.

Nuestro modelo de Reglamento pertenece a la modalidad francesa, es decir, conjunto de normas que pretende organizar la vida parlamentaria. Y en esta línea se sitúa nuestro Tribunal Constitucional al definir el Reglamento como aquél que “trata de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal”²⁹

La diferencia fundamental con los reglamentos administrativos es la siguiente: mientras éstos están ordenados a la ley, el Reglamento parlamentario está directamente ordenado a la Constitución, aunque no lo diga el art. 72.1 CE. Y es un producto del órgano legislativo, representativo de la soberanía popular y, como tal, supremo; mientras que los administrativos emanan de órganos subordinados.

Para SANTAOLALLA también son Reglamento las disposiciones para cubrir las lagunas de los Reglamentos que pueden dictar los Presidentes respectivos, aunque “en este caso se trata de normas basadas no en la Constitución, sino en los propios Reglamentos de las Cámaras”³⁰. También ha sido éste el criterio del Tribunal Constitucional hasta 1995, pues consideraba que las normas supletorias o disposiciones generales interpretativas se incorporaban al Reglamento y adquirían el mismo rango. Es a partir de la Sentencia 44/1995 cuando considera que la reserva de Reglamento obliga a distinguirlo de aquellas normas o disposiciones.

²⁸ J. J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario...*, op. cit., p. 69.

²⁹ STC. 101/83 de 18 de Noviembre, FJ 3.A.

³⁰ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. p. 22.

1.4.1.3.—Naturaleza jurídica del Reglamento

Según lo que llevamos expuesto hasta ahora, el Reglamento parlamentario es una norma autónoma, manifestación del poder normativo autónomo de determinados órganos constitucionales sobre su estructura y funcionamiento (en este caso para así garantizar su “independencia” frente a otros poderes estatales).

El Reglamento parlamentario es una norma primaria, pues únicamente está subordinada a la Constitución, sin intermediación legal alguna. Esta afirmación no es sólo válida para los Reglamentos de las Cortes (Congreso, Senado y Cortes Generales) donde se puede apreciar directamente esta inmediación, sino también es válida para los Reglamentos parlamentarios autonómicos en cuanto derivan –como hemos expuesto anteriormente– del respectivo Estatuto de Autonomía, que forma parte del “bloque de constitucionalidad”. Por ser una norma primaria, e incluso por formar parte –al menos indirectamente– del bloque de constitucionalidad³¹ frente a ella sólo cabe un control de constitucionalidad, no de legalidad³².

Pero además es una norma de emanación necesaria porque de otro modo no podría la Cámara realizar sus funciones. Y tiene un valor jurídico sustancial en la medida que sirve no sólo para controlar la legalidad de las normas parlamentarias y su adecuación a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, sino también porque son la primera fuente para controlar la legalidad formal de las leyes (por su procedimiento de elaboración).

Son leyes en sentido material porque son normas jurídicas que obligan a los sujetos y órganos de su ámbito de aplicación pero no son leyes en sentido formal en cuanto no observan el mismo procedimiento de elaboración-sanción-promulgación-publicación.

Pero, indudablemente, ésta no es la única concepción sobre la naturaleza jurídica del Reglamento. A lo largo de la historia del derecho parlamentario ha habido otras concepciones, que resumimos a continuación:

1. No son normas jurídicas sino convencionales: compilación de prácticas largamente observadas. Su valor es inferior al de la costumbre parlamentaria que puede cambiar al Reglamento. La Cámara se puede apartar en cualquier momento. SANTI ROMANO le niega carácter jurídico por no tener proyección exterior ya que sólo obliga a los miembros de la Cámara. Esta teoría no es aplicable al Derecho parlamentario continental.
2. Derecho corporativo Estatutario. Es un conjunto de resoluciones que sólo regulan los asuntos interiores del Parlamento, obligando de manera exclusiva a sus miembros. Este conjunto resulta ajeno al ordenamiento jurídico general y se mantiene porque la mayoría quiere. Para DUGUIT no es una

³¹ I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op. cit. p. 97.

³² STC. 108/86 de 29 de julio, FJ 24.

ley (la vota una sola cámara) y por lo tanto sólo se puede aplicar a los miembros de dicha Cámara. Para HARIOU son resoluciones por las que una cámara se obliga a sí misma. Es un derecho estatutario como el de una corporación: no es ni ley (lo dicta sólo una cámara) ni acto administrativo (no es recurrible en contencioso-administrativo). Pero no se puede confundir su forma de aprobación con su contenido (que sería el que explicaría su naturaleza jurídica).

3. Son resoluciones parlamentarias cuya trascendencia jurídica se circunscribe al ámbito interno de la Cámara y sólo obligan a ésta y a sus miembros y en la medida en que no se modifican, cosa que su titular puede hacer en cualquier momento. Por consiguiente no tienen relevancia en el exterior ni pueden invocarse ante los tribunales. Es la doctrina francesa pero recuerda a la teoría de la “relación orgánica” funcional.
4. No son leyes materiales, porque no tienen eficacia externa, y tampoco son leyes formales, ya que provienen de una sola de las cámaras, no tienen sanción del Jefe del Estado ni se publican en BOE (PÉREZ SERRANO). Se critica esta doctrina porque la sanción hoy en día es un acto formal ya que no existe veto y su no publicación en el BOE es un contrasentido. Respecto a la característica esencial de la ley que es su eficacia externa, hay autores que se la niegan al Reglamento (SANTI ROMANO, DUGUIT), otros mantienen que sí tiene (PIQUERAS) y otros mantienen que contiene normas de los dos tipos (JELLINEK).

Pero hoy en día nadie duda de su eficacia externa ya que no sólo disciplina las relaciones entre el Poder ejecutivo y el Parlamento, sino que produce, además de sus típicos efectos internos sobre el funcionamiento, organización y competencias de la cámara y el status de sus miembros, efectos sobre terceros y sobre el ordenamiento jurídico. Esta eficacia externa, fuera de la cámara, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 179/89, de 2-11-89; pero para que se produzca ha de publicarse, momento a partir del cual corre el plazo del recurso de inconstitucionalidad. Tampoco se dan actualmente otros elementos que hacían que se diferenciara de una ley: ya no se limita su vigencia a una legislatura, ya no es posible su violación por la cámara sino mediante el procedimiento reglamentario y ya no se le considera un *interna corporis* exento de fiscalización.

5. Naturaleza heterogénea que abarca tanto las disposiciones de ámbito externo a las Cámaras (entonces son auténticos Reglamentos de Derecho de rango inferior a la ley y con fuerza de obligar) y disposiciones de ámbito interno (que son normas jurídicas porque el Estado cede su defensa al Parlamento). Para JELLINEK las disposiciones de ámbito externo serían verdaderas leyes formales y las de ámbito interno serían el derecho administrativo de las asambleas. LONGI considera que es una norma de “naturaleza múltiple” que incluye normas “repetitivas” de la Constitución, normas “integrativas” que desarrollan los principios constitucionales sobre

organización y funcionamiento de las cámaras, normas “innovadoras” que regulan institutos no previstos en la Constitución pero que son necesarias para aplicarla y normas “reglamentarias” que requieren una ley previa.

6. Son “actos” con fuerza de ley en la medida en que son “fuente” del ordenamiento jurídico que disciplinan fuentes inferiores.
7. La mayoría de la doctrina española insiste en que el Reglamento es una manifestación y una garantía de la autonomía parlamentaria, según hemos expuesto. Quizá esto se deba a la necesidad que se tuvo en el momento de la transición de elaborar teorías que sirvieran para marcar distancias con la situación en la dictadura en la que el Reglamento se elaboraba a iniciativa del Gobierno y donde las “Cortes españolas” no eran un poder independiente sino una “función separada”.

Sin embargo en la doctrina española ha habido quien han mantenido tesis particulares:

- a) Para GARCÍA DE ENTERRÍA los Reglamentos parlamentarios son auténticas leyes que proceden de órganos legislativos y enlazan directamente con la Constitución, único antecedente y límite. Al menos su posición en el ordenamiento es igual al de la ley y se les podría considerar una “ley especial” (al igual que lo son los Decretos-Leyes).
- b) Para PÉREZ ROYO y GONZÁLEZ CASANOVA son una norma de ejecución de la Constitución al igual que el Reglamento ejecuta una ley. El primero mantiene que son las únicas normas ejecutivas de la Constitución que existen en el ordenamiento, mientras que el segundo sostiene que esta norma ejecuta o reglamenta normas específicas de la Constitución.

La principal crítica que hay que hacer a todas estas teorías es que pretenden definir la naturaleza del Reglamento partiendo de categorías ya existentes y pertenecientes a otras realidades que no cubren totalmente todos los aspectos del Reglamento. Sin embargo me parece inútil insistir en etiquetar al Reglamento aunque sea dentro de otra categoría o fórmula preexistente (que es lo que hace el profesor MARCO al considerarla una “norma protocolaria” o norma que garantiza la autenticidad del actuar parlamentario³³, lo cual deja fuera de su contenido la actuación exigible a terceros extra cámaras).

Más que una definición omnicomprendensiva sería mejor realizar una descripción completa de lo que es:

³³ J. J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario...*, op. cit., p. 111. Define al “protocolo parlamentario” como el “conjunto de reglas que las Cámaras deben cumplir en la realización de sus actividades y funciones si quieren que, una vez finalizadas las mismas y alcanzados sus objetivos, su resultado se pueda reputar como válido y auténtico” .

- Es una norma jurídica en cuanto se incardina en el ordenamiento jurídico y en su sistema de fuentes.
- Que tiene un contenido específico en cuanto sólo puede regular las materias a él reservadas (reserva negativa) tanto explícita como implícitamente.
- Que tiene valor y fuerza equiparable a la ley, dado su carácter primario y directamente subordinado a la Constitución.
- Que se caracteriza por ser una norma autoelaborada por la propia cámara que ha de regirse por ella, sin que ni en su preparación, aprobación o publicación intervengan otros poderes: no hay iniciativa del gobierno, ni sanción real ni publicación en el diario oficial controlado por el ejecutivo (BOE/DOGV...).

Al hilo del estudio de su naturaleza jurídica los autores se esfuerzan por determinar el rango de esta norma; es decir, su posición respecto a las demás fuentes del ordenamiento jurídico. Evidentemente, el rango será diferente en cada ordenamiento jurídico, dependerá del que se le asigne; pero he de coincidir con MARCO³⁴ que ya no sirve intentar una clasificación de las distintas fuentes del ordenamiento utilizando el tradicional criterio jerárquico en función del mayor rango del órgano productor, pues este criterio ha perdido sentido en un “Estado compuesto” como el nuestro en el que coexisten diversos ordenamientos superpuestos. Ya no es posible explicar todo el orden normativo mediante una construcción escalonada según la cual la norma superior ordena y produce la inferior, que no puede contradecir aquélla. La existencia de distintos ordenamientos jurídicos sin relación jerárquica entre sí impide esa ordenación unitaria.

Como tanto el Reglamento parlamentario como la ley están ordenadas directamente a la Constitución, se ha entendido que ambos están a un mismo nivel, pero a pesar de ello se ha intentado buscar la supremacía jerárquica de uno sobre la otra o viceversa. Sin embargo al igual que entre una Ley orgánica o una ley ordinaria no existe relación de jerarquía sino de competencia o contenido, lo mismo podemos decir respecto a la ley y el Reglamento: entre ambos no existe una relación vertical de jerarquía sino una relación horizontal. Cada norma tiene su campo respectivo, acotado por la Constitución, a la que ambas se subordinan, de manera que no deben inmiscuirse entre sí. Y dentro de su propio campo ambas son las normas de mayor rango jerárquico por debajo de la Constitución.

Pero que el espacio del Reglamento parlamentario está excluido a la ley, señala PUNSET, es algo que no siempre se ha comprendido correctamente³⁵. Ya hemos expuesto en otro apartado de este trabajo cómo se han instituido por ley

³⁴ J. J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario...*, op. cit., pp. 152-155.

³⁵ R. Punset, “La posición de los...”, op. cit. p. 77.

órganos parlamentarios³⁶ y ya dijimos que una cosa es desarrollar aspectos de la Constitución o regular *ex novo* ciertas facultades de las Cámaras y otra cosa es invadir la reserva de Reglamento parlamentario y regular la composición y funcionamiento de comisiones parlamentarias, a lo que ha colaborado el cuerpo legislativo que no ha tenido conciencia de su autonomía.

Finalmente, para acabar este apartado, he de referirme, brevemente, a las relaciones entre el Reglamento parlamentario y las leyes.

La Ley debe abstenerse de regular materia competencia del Reglamento parlamentario y si se excede incurre en vicio competencial. Por otra parte, el Reglamento predetermina la forma de la producción legislativa: si la ley no se produce conforme al procedimiento legislativo establecido en el Reglamento incurrirá en invalidez, pero sólo si se ha alterado sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de las cámaras.³⁷

Pero aunque una ley ha de tramitarse conforme al Reglamento parlamentario no significa que el Reglamento tenga un rango superior a la Ley. Es puro procedimiento mientras la futura norma legal está *in fieri*. Cuando es aprobada se desliga del Reglamento parlamentario y sólo se subordina a la Constitución.³⁸

1.4.1.4.-La Reserva de Reglamento Parlamentario

La Constitución regula aspectos de las Cortes, pero necesita de una regulación que complete sus preceptos. Sin embargo la Constitución únicamente atribuye a las Cámaras la legitimación para llevar a cabo dicha regulación, para así garantizar su independencia.

Existe, pues, una reserva positiva de Reglamento parlamentario que, al atribuirle materias que únicamente él puede regular, lo preserva de modificaciones o injerencias de la ley. Pero al mismo tiempo existe una reserva material negativa en el sentido de que no puede (al contrario que la ley) regular más allá de lo reservado.

Actualmente la tendencia es a regular en la Constitución el funcionamiento de los poderes públicos, reduciendo el ámbito posible del Reglamento parla-

³⁶ *Idem.*, p. 77. Cita las siguientes: Comisión del Congreso de control de RTVE; Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo; Comisión mixta Congreso-Senado de relaciones con el Tribunal de Cuentas; Comisión mixta para conocimiento del Plan nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y la Comisión mixta para la Unión Europea. Esta última es objeto de una Ley específica que llega a precisar incluso su modo de integración, el plazo de comunicación del nombre a sus componentes y el de su constitución, quién ha de ostentar su presidencia y la mayoría exigible en orden a la adopción de acuerdos.

³⁷ STC. 99/1987, FJ 1 a)

³⁸ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. p. 19.

mentario, pero si queremos mantener una autonomía constitucional y política de la Cámara es precisa cierta reserva de Reglamento.

En la Constitución se realiza esta reserva en los siguientes artículos:

“Artículo 66.2

2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.”

“Artículo 67.3

3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.”

“Artículo 72

1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.
2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.
3. Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.”

“Artículo 79.2

2. Dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras”.

“Artículo 80

Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento.”

“Artículo 86.2

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.”

“Artículo 87.1

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.”

“Artículo 89.1

1. La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.”

“Artículo 111.1

1. El Gobierno y cada uno de los miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.”

También en el artículo 70 en sentido negativo:

“Artículo 70

1. La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán en todo caso:
 - a) A los componentes del Tribunal Constitucional.
 - b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.
 - c) Al Defensor del Pueblo.
 - d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.
 - e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.
 - f) A los miembros de las Juntas Electorales.
2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.”

Pero la existencia de reserva material no se deduce o se dice expresamente en los artículos que se acaban de transcribir, sino que se confirma expresamente por la jurisprudencia³⁹ y la doctrina. Ésta mantiene que aparte de las reservas *explicitas* hay también *implícitas*, constituidas por todo lo que es materia propiamente parlamentaria. Esta reserva impide que la ley (salvo que derive directamente de la Constitución) regule esa materia. Para determinar estas reservas implícitas hay que hacer un estudio caso por caso pero se pueden señalar las siguientes:

³⁹ La STC. 44/1995, en su FJ. 3.º habla de “reserva constitucional o estatutaria de Reglamento”.

- en general todas las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento interno de las Cámaras estén o no (porque pertenecen por su propia naturaleza al ámbito interno) previstas en la Constitución⁴⁰.
- y en concreto:⁴¹
 - organización interna (72, 75.1. y 78)
 - funcionamiento Asamblea (67.3, 73, 79 y 80)
 - Estatuto de los parlamentarios (salvo causas de inelegibilidad e incompatibilidad, art.70 CE) (67.1y2 , 70 y 71)
 - Procedimiento legislativo 75.2y3, 81ss y 93ss)
 - Investidura del Presidente y control de la acción del Gobierno.(99, 76, 77.2 y 108 a 114)

En el ámbito autonómico también existen reservas implícitas, con mayor o menor alcance dependiendo de lo que diga el respectivo Estatuto de Autonomía. Incluso en algunas comunidades –como en Cataluña– la reserva es más laxa porque su ordenamiento permite leyes que regulen materias normalmente encomendadas al Parlamento.

Sin embargo hay que señalar que cierto sector doctrinal mantiene que no tiene sentido esa reserva autonómica porque son de una única Cámara, cuando la reserva es para proteger a una Cámara frente a la otra en un sistema bicameral. No puedo estar de acuerdo con esta opinión porque de lo que se trata con la reserva es de preservar la autonomía frente a otros poderes –principalmente frente al ejecutivo– y por dicho motivo tiene pleno sentido.

Estas reservas, bien explícitas, bien implícitas, son las que determinarán el contenido de cada uno de los reglamentos a los que afecten, ya que –como hemos dicho– el carácter negativo de la reserva de reglamento impide que éste regule otras materias distintas.

I.4.1.5.–La Desreglamentación del Reglamento Parlamentario

Teóricamente es imposible que una ley invada la esfera competencial del Reglamento parlamentario. Pero esto no quiere decir que haya ocurrido o que ocurra. Además, es el propio Reglamento parlamentario quien a veces remite a la ley.

Así el artículo 46.2 del Reglamento del Congreso dice que son comisiones parlamentarias permanentes las creadas por disposición legal. SANTAOLALLA entiende que el Reglamento parlamentario no puede desreglamentar esta materia, pero ARAGÓN mantiene que si la comisión es unicameral una ley puede

⁴⁰ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. p. 21.

⁴¹ R. Punset, “La posición de los...”, op. cit., p. 76.

crearla pero no organizarla (Estatuto RTVE, art. 26) pero si es bicameral admite que la ley pueda crearla y organizarla porque el Reglamento de una cámara no puede regular una comisión mixta, ya que desnivelaría o interferiría las relaciones entre las dos cámaras. Aunque también puede crearse una comisión mixta por el Reglamento de las Cortes Generales, que no existe.

Y existen otras leyes que regulan cuestiones que teóricamente están reservadas al Reglamento parlamentario:

- Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, que están reguladas en la LOREG, pero por mandato del art. 70 CE.
- La inviolabilidad de las Cámaras y Asambleas parlamentarias, que está “garantizada” por los artículos 472 (delito de rebelión) y 492 a 501 (delitos contra las instituciones del Estado) del Código Penal. Esta ley incluso sanciona la incomparecencia ante una Comisión de Investigación o faltar a la verdad en la declaración que se preste (art. 502).
- La inmunidad de diputados y senadores, que se regula en los artículos 750 a 756 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Pero la desreglamentación se produce también por la posibilidad de que la Presidencia de la Cámara (con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces) dicte resoluciones de carácter general dirigidas a suplir el Reglamento en los casos en que éste haya omitido la regulación de una materia⁴². Ejemplos veremos más adelante.

Según LAVILLA suponen una desreglamentación en la medida en que entrañan una abdicación por parte de los Plenos de ambas Cámaras de su potestad de regular materias relativas a su propia organización y funcionamiento y una correlativa habilitación en blanco a las Presidencias de las cámaras para que las disciplinen cuando no se contemplen en los Reglamentos⁴³.

Pero, volviendo a la ley, como la reserva no es igual en todas las Comunidades autónomas, los efectos que pueda producir su intromisión serán más o menos variados o relativos; pero en todo caso, de existir reserva reglamentaria, ésta debe respetarse. Aunque ejemplos en contrario no faltan.

1.4.1.6.–El control jurisdiccional de los Reglamentos

Históricamente hablando, las Asambleas parlamentarias se consideraban soberanas y sus *interna corporis* eran inmunes al control judicial. Sin embargo en

⁴² J. J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario...*, op. cit., p. 82.

⁴³ J. J. Lavilla, “Las fuentes supraleales del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario (Da Silva Ochoa, coordinador)*. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz 1996, p. 56.

nuestro Estado democrático de derecho todos los poderes públicos –incluidos los Parlamentos– están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE.). Quiebra así el principio absoluto de los *interna corporis* y el Reglamento, como cualquier norma jurídica, queda sometido –en principio– a la posibilidad de su control jurisdiccional.

La doctrina es unánime sobre la inclusión del Reglamento parlamentario entre las normas susceptibles de control por el Tribunal Constitucional. Se considera que estos reglamentos al ser normas primarias sólo están vinculadas a la Constitución y al bloque de constitucionalidad –en el caso de los reglamentos autonómicos– y no cabe, por lo tanto, un control de legalidad. El único parámetro para determinar que el reglamento se ajusta al ordenamiento jurídico es su contraste con aquellas normas que le sirven de fundamento. Así, pues, su validez dependerá de su adecuación a los requisitos procedimentales y de su no oposición a los preceptos sustantivos o competenciales de la Constitución o, en su caso, de los Estatutos de Autonomía. No puede haber un control de “legalidad” porque las leyes no son jerárquicamente superiores y si hay contradicción entre un ley y el reglamento será porque regulan la misma materia y, por lo tanto, una de las dos normas ha invadido las competencias de la otra, lo que supone una infracción de la norma que ha hecho ese reparto funcional; es decir, la Constitución o el Estatuto de Autonomía.

Para LÓPEZ GUERRA éste es un razonamiento incompleto, ya que el carácter primario de los reglamentos no justifica por sí solo que su control jurisdiccional lo haga el Tribunal Constitucional. Considera este autor que no habiendo una norma en la Constitución que así lo diga, en principio hay que aplicar la regla general cual es que el control de las normas lo ha de hacer la jurisdicción ordinaria (art. 117.5 CE.). Y como tampoco hay una *vis atractiva* de la jurisdicción constitucional hacia este tipo de normas primarias, la atribución a ésta del conocimiento del control de los reglamentos parlamentarios exige una base constitucional⁴⁴. Es indudable que la necesidad de que la atribución sea expresa deriva del principio de legalidad, que también es un principio constitucional (art. 117.3 CE.)

Y es en este punto donde se divide la doctrina, que no es unánime al señalar la norma constitucional que atribuye ese control al Tribunal Constitucional. Esta diversidad se debe a que la Constitución no cita al Reglamento parlamentario como norma susceptible de recurso ante aquel tribunal, ni en el art. 161.1.a) (recurso de inconstitucionalidad) ni en el art. 163 (cuestión de inconstitucionalidad). Se discute entonces si la atribución se puede deducir de las expresiones “disposiciones normativas con fuerza de ley” o “norma con rango de ley” del art. 161.1.a) –entre las que podría incluirse el Reglamento parlamentario– o si la

⁴⁴ L. López Guerra, “El control del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coord. por Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 1996, p. 285.

atribución se realiza ex artículo 161.1.d); es decir, como materia atribuida por una ley orgánica, en este caso la 2/1979 del Tribunal Constitucional (LOTG).

En el primer supuesto la atribución resultaría ser una decisión del constituyente e indisponible, mientras que en el segundo sería una decisión del legislador que, como tal, es perfectamente revocable bien para asignar el control a otra jurisdicción o para no asignarlo a ninguna.

LÓPEZ GUERRA discute que se pueda considerar al Reglamento como una norma con rango de ley. Argumenta que los Reglamentos parlamentarios no están en relación jerárquica ni con las leyes ni con los reglamentos administrativos; no son ni superiores ni inferiores sino que se corresponden a una distinta competencia funcional. Por ello siendo el rango una cuestión de jerarquía no puede aplicarse este concepto al Reglamento. Como tampoco considera que el Reglamento tenga fuerza de ley, por no crear o innovar el ordenamiento como éstas, concluye que la atribución del control de constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios no se hace vía artículo 161.1 a) CE – recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley– sino por lo dispuesto en el art. 161.1 d) según el cual el Tribunal Constitucional conocerá de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas. Considera, pues, que las disposiciones de la LOTG (arts.27.2 dly f) y 32) “derivan de una habilitación discrecional (y por tanto ejercitable o no) concedida al legislador” por el citado apartado⁴⁵.

Ahora bien, este autor reconoce que el Tribunal Constitucional no ha seguido a la doctrina mayoritaria y considera que hay una asimilación del reglamento a las leyes y normas con fuerza de ley⁴⁶ “al menos en su vertiente pasiva por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento jurídico puede proceder a la regulación que a ella ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución”⁴⁷ aunque si bien el Reglamento parlamentario tiene un ámbito “reservado y exclusivo” no tiene “la fuerza propia de la ley”, le falta su lado activo. Sería, pues, una “norma con valor de ley aunque desprovista de la fuerza propia de la ley”⁴⁸.

Por lo tanto, siguiendo al Tribunal Constitucional, la inclusión expresa del Reglamento parlamentario como norma susceptible de recurso de inconstitucionalidad en la LOTG no es una ampliación de competencias vía artículo 161.1.d) sino una especificación de los artículos 161.1.a) y 163.

A pesar de estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, PUNSET⁴⁹ sigue considerando que el control de constitucionalidad de los Reglamentos está previsto expresamente en los arts. 161.d) CE y 27.2 d) y f) LOTG y que esta ex-

⁴⁵ L. López Guerra, “El control del Derecho Parlamentario”, op. cit., p. 291.

⁴⁶ STC. 118/88 FJ 3.

⁴⁷ STC. 139/88 FJ 2.

⁴⁸ STC. 119/90 FJ 2.

⁴⁹ R. Punset, “La posición de los ...”, op. cit., p. 83.

presa previsión hecha por tierra las doctrinas que asimilan o engloban a los Reglamentos dentro de las disposiciones con rango de ley para lograr su control de constitucionalidad vía artículos 161.1.a) y 163 CE.

Lo hasta aquí expuesto es extensible al Reglamento parlamentario autonómico pero con la matización de que como no existe una garantía constitucional de la autonomía de las Asambleas legislativas autonómicas⁵⁰ el Estatuto de Autonomía podría eliminar la existencia de un Reglamento parlamentario o modificarlo. Pero esto tendría que hacerse por el Estatuto de Autonomía; es decir, por norma del bloque de constitucionalidad, lo que evidencia el carácter primario del Reglamento y su “fuerza pasiva” de ley.

En resumen, los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales y los de las Asambleas de las CC.AA. son, según el art. 27 LOTC, susceptibles de declaración de inconstitucionalidad. Pero así como la doctrina es unánime respecto al recurso de inconstitucionalidad difiere respecto a la cuestión de inconstitucionalidad a pesar de que el art. 29 LOTC dice claramente que la declaración de inconstitucionalidad podrá hacerse por una u otra vía.

En contra de la posibilidad de realizar un control del Reglamento por medio de la cuestión se pronuncian PUNSET, porque entiende que los parlamentarios no pueden recabar de los jueces ordinarios la tutela de sus derechos e intereses legítimos; PÉREZ ROYO, quien niega la posibilidad de que un Juez plantee la cuestión ya que difícilmente se predicará la nulidad de una ley porque en su tramitación formal se haya aplicado un Reglamento parlamentario inconstitucional y LÓPEZ GUERRA, quien considera que por razón de su materia es muy improbable que sea de aplicación en juicio y que, además, dependa de su aplicación el fallo. Curiosamente, este autor no considera inaplicable la cuestión de inconstitucionalidad porque el reglamento no tenga el rango de ley, “dada la flexibilidad con que los conceptos de “fuerza,” “rango” y “valor de ley” se emplean por doctrina y jurisprudencia”⁵¹.

No descarta dicha posibilidad SOLE TURA porque una vez transcurrido el plazo para el recurso de inconstitucionalidad puede que la contradicción aparezca en su aplicación o que cambie la interpretación de la Constitución. También es posible que el legislador viole algún derecho amparable en vía ordinaria o por derechos fundamentales en cuyo caso si se considera que es inconstitucional la norma del Reglamento parlamentario hay que plantear la cuestión. Si el derecho fundamental es de un parlamentario y acude en amparo al TC, éste deberá plantearse la “autocuestión”. Así se hizo en STC 101/83 de 18 noviembre (juramento de HB) en la que por vía de recurso de amparo se declaró la nulidad del acto, no se aplicó el Reglamento y, además, se planteó cuestión de inconstitucionalidad para que hubiera sentencia con efectos generales.

⁵⁰ STC. 179/89 FJ 4.

⁵¹ L. López Guerra, “El control del Derecho Parlamentario”, op. cit., p. 294.

Particularmente considero que no se puede afirmar tajantemente que la cuestión de inconstitucionalidad no es aplicable pues aunque sea “muy improbable” que un parlamentario tenga un juicio en el que tenga causa para alegarla, siempre existe esa posibilidad. Pero, además, si admitimos que el Reglamento también es un parámetro⁵² de la constitucionalidad de las leyes que han de atenerse en su formación a dicha norma, ¿por qué no puede pensarse que un particular recurra la aplicación de la ley en un pleito y alegue que la ley es inconstitucional por haber seguido un procedimiento inconstitucional?

Admitido que cabe tanto el recurso de inconstitucionalidad como el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el procedimiento es el mismo que el que se sigue para la declaración de inconstitucionalidad de una ley formal.

El recurso de inconstitucionalidad se puede interponer:

- Por vicios materiales, cuando sus preceptos son incompatibles con normas sustantivas de la Constitución o los EE.AA.
- Por vicios formales, cuando se oponen a un precepto de CE/E.A. de procedimiento.
- Por vicio competencial, bien por extralimitación del ámbito de reserva (negativa) del Reglamento (si se regulan cuestiones que no le están reservadas), bien por afectar a la distribución de competencias (si se invaden competencias de otros órganos).

La crítica que hace LÓPEZ GUERRA a este sistema es que el Recurso de inconstitucionalidad está limitado a quienes tengan legitimación y es muy difícil que las minorías puedan recurrir directamente un Reglamento parlamentario inconstitucional. Sólo les queda el Recurso de amparo por vulneración de sus derechos.

Pero, además, en el ámbito autonómico, el recurso de inconstitucionalidad plantea problemas adicionales:

- El art. 33.2 LOTC no menciona al Reglamento parlamentario como norma a recurrir por las CC.AA.
- El Gobierno autónomo sólo puede interponerlo frente a disposiciones del Estado.
- La fracción de diputados autonómica no existe respecto a sus propios reglamentos.

Se crea así una situación paradójica: una aplicación estricta del art. 32 LOTC conduciría a que ni el Gobierno de la Comunidad ni una fracción de parlamentarios autonómicos pudieran impugnar el Reglamento de su Asamblea (sólo podrían hacerlo 50 diputados del Congreso, 50 Senadores, el Presidente del Gobierno o el

⁵² J. J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario..*”, op. c it., pp. 129-148.

Defensor del Pueblo)⁵³ mientras que el Gobierno o la Asamblea autonómica sí podrían impugnar el Reglamento del Congreso o del Senado (si entendemos que son disposiciones con fuerza de ley del Estado) si afectara al ámbito de su autonomía.

En cuanto a la posibilidad de solicitar la declaración de inconstitucionalidad vía un conflicto de competencias a LÓPEZ GUERRA no le parece aplicable porque por una interpretación “sistemática” que realiza entiende que cuando procede el recurso de inconstitucionalidad el conflicto ha de reservarse a otras cuestiones no sujetas a aquél. No lo descarta PUNSET, para quien se puede utilizar la vía del art. 67 LOTC cuando el Reglamento parlamentario contenga disposiciones limitativas del ejercicio de competencias autonómicas u ordene el procedimiento de adopción de proyectos de reforma de los Estatutos y leyes que incidan en competencias de las CC.AA., pues entonces existe un claro interés legitimador de éstas para verificar su inconstitucionalidad. El problema de esta vía es que el Conflicto de Competencias sólo lo puede plantear el Gobierno o el órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad Autónoma (art.60 LOTC)⁵⁴.

I.4.2.—LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE PRESIDENCIA

Hemos visto que el Reglamento parlamentario es el “conjunto de normas ... elaboradas por las Cámaras...para regular su propia organización y funcionamiento”. Sin embargo, precisamente porque el Reglamento es un código elaborado en un momento determinado, no puede preverlo todo y a lo largo de la vida parlamentaria, como señala AGUILÓ⁵⁵, se producen dudas en su aplicación,

⁵³ “**Artículo 32.** Uno. Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) El Defensor del Pueblo.
- c) Cincuenta Diputados.
- d) Cincuenta Senadores.

Dos. Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto.”

⁵⁴ **Artículo 60.** Los conflictos de competencia que opongan al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí, podrán ser suscitados por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en la forma que determinan los artículos siguientes. Los conflictos negativos podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas.

⁵⁵ L. Aguiló Lúcia, “Las Resoluciones de Presidencia en derecho parlamentario. Jornadas de Parlamentarios Autónomos: del 4 al 7 de junio de 1985” en *Corts Valencianes* (1986), p. 79.

aparecen situaciones nuevas no previstas e incluso una aplicación de la norma al caso concreto pugna con principios constitucionales, con la realidad política del momento o con los derechos de las minorías.

Surge entonces la necesidad de que un órgano de la propia Cámara tenga autoridad suficiente para no sólo aplicar el reglamento, sino también para interpretarlo y para resolver los problemas y contradicciones surgidas antes de que se paralice la vida parlamentaria. Es preciso, pues, que las normas generales se completen, se aclaren o se integren.

La mayoría de las veces las dudas o los problemas se presentan cuando la Cámara está reunida, bien en Pleno, bien en comisiones y es preciso que se resuelvan en el momento y para ese caso particular. Otras veces los problemas se presentan fuera de aquellas reuniones o tienen un carácter más general.

De ahí que sea preciso que en el propio reglamento se prevea que un órgano de la Cámara, normalmente el Presidente o la Mesa, pueda dictar resoluciones –bien interpretativas, bien supletorias– oralmente o por escrito, dependiendo de la naturaleza del problema y del momento en que surja.

En la medida en que estas resoluciones obligan a los parlamentarios e interpretan o desarrollan el Reglamento se constituyen en una fuente específica del derecho parlamentario, que no existe en otro ámbito del ordenamiento jurídico y que, con MATÍA PORTILLA, podemos definir como aquellas normas jurídicas que “dictadas al amparo de una habilitación reglamentaria expresa, incorporan al ordenamiento jurídico-parlamentario disposiciones de carácter general que se integran con vocación de permanencia en el acervo normativo de la correspondiente Asamblea legislativa y que son susceptibles de generar un número, en principio indeterminado, de actos concretos de aplicación singular”⁵⁶

Estas resoluciones reciben distintas denominaciones: “Disposiciones interpretativas del Presidente de la Cámara”, “Disposiciones supletorias”, “Normas supletorias”, “Normas subsidiarias”, etc... Hemos preferido denominarlas “Disposiciones Normativas de Presidencia de la Cámara” :

- “disposiciones normativas” para resaltar su carácter jurídico y vocación de generalidad , que son comunes a los dos tipos de resoluciones que suelen presentarse, interpretativas y supletorias.
- “de Presidencia de la Cámara” para englobar tanto aquellas resoluciones que han sido dictadas por un órgano unipersonal (el Presidente o la Presidencia) como por un órgano pluripersonal (la Mesa).

⁵⁶ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op. cit., p. 181.

I.4.2.1.—Orígenes históricos

El origen de las Resoluciones Normativas está en la figura del *Speaker* de la Cámara de los Comunes, quien ordena los debates, establece reglas –permanentes o puntuales– y cuyo poder en la dirección de los debates se proyecta a toda la vida parlamentaria.

De ahí pasó a EE.UU., donde se atribuyó al Vicepresidente Thomas JEFFERSON, Presidente del Senado, el poder de decidir las cuestiones de orden que pudieran presentarse y que no estuvieran previstas ni en la Constitución ni en las reglas aprobadas por el Senado. JEFFERSON las compiló en un “Manual de Derecho Parlamentario”⁵⁷. Este modelo de compilación pasó a Europa: Inglaterra, Francia, España...

A partir de ahí se han desarrollado dos modelos de órgano que debe ejercer las funciones de interpretación y suplencia del Reglamento parlamentario:

- El Presidente individualmente: allí donde prima el órgano unipersonal de gobierno como en la Cámara de los Comunes, donde el *Speaker* dicta *ru-lings*, auténticas fuentes de derecho. También se reconoce al Presidente la facultad de adoptar decisiones en sede plenaria (y con menos frecuencia fuera de dicha sede).
- Si el órgano que dirige el Parlamento es colegiado, el Presidente toma la decisión en sede plenaria; pero cuando la interpretación de la norma es permanente y mantiene su vigencia más allá del momento en que ha sido tomada, se atribuye a uno o varios órganos que comparten dicha facultad con el Presidente. A veces –además– el órgano colegiado debe recabar el criterio de la cámara entera o de un órgano especializado. Es excepcional que la interpretación se encomiende a órganos ajenos a la cámara.

Normalmente (por la doctrina mayoritaria) se entiende que interpretar también es llenar lagunas (que es una especie de aquella función) aunque no siempre hay previsión expresa al respecto.

También normalmente se suelen incorporar al Reglamento parlamentario, pues tienen el mismo o similar valor. En otros países tienen un rango inferior y se consideran “anexos” al Reglamento parlamentario.

⁵⁷ I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op.cit.p. 104. Este manual se titulaba “Breviario de reglas seguidas en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la presentación, discusión y decisión de los asuntos, compilado en interés del Senado de los Estados Unidos por Thomas Jefferson”.

1.4.2.2.—Las Disposiciones Normativas en el Derecho parlamentario español

a) Antecedentes históricos.

En los reglamentos del Congreso de los Diputados de 1847 y 1918 era el Pleno quien dictaba las normas supletorias. Es a partir del de 1867 cuando el Presidente tiene la facultad de resolver en el acto, lo que se limita en el de 1873 con la apostilla “oyendo a los secretarios”.

El precedente más directo es el Reglamento de las Cortes de la República de 1934 “texto esencial para la modernización democrática del Derecho Parlamentario español”⁵⁸ donde se intenta fortalecer los poderes del Presidente y acercarlo al *Speaker* inglés, para crear una Presidencia fuerte y neutral. Por ello se le atribuye la facultad de interpretar el Reglamento y “suplirlo o completar sus preceptos en los casos omisos o dudosos”⁵⁹.

Aunque el sistema inglés no triunfó, durante el periodo franquista el Presidente de las Cortes interpretaba y suplía unilateralmente el Reglamento, pues era un modelo autoritario y de concentración de poderes.

De ahí pasó a los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado de 1977 que otorgaban a los presidentes las facultades de interpretar los Reglamentos y suplir sus lagunas⁶⁰.

b) Cortes democráticas

La ponencia del Reglamento Provisional del Congreso instituía una facultad exclusivamente presidencial. El grupo comunista propuso que fuera “con el acuerdo de la Junta de Portavoces” pues se debía confiar a un órgano deliberante la creación de una jurisprudencia vinculante; pero fue rechazada por el portavoz socialista porque no era ágil suspender el Pleno para consultar a la Junta de Portavoces.

Al elaborar el Reglamento de 1982 se partió de la experiencia del Reglamento provisional. Éste seguía el modelo de Presidente ligado a la mayoría parlamentaria (no era un *presidente-speaker*) en cuyas exclusivas manos se dejaba la interpretación y la suplencia de lagunas.

Estas amplias facultades provocaron situaciones poco respetuosas con los derechos de la oposición. El ejemplo más llamativo fue que en la sesión de investidura del Gobierno de UCD el Presidente del Congreso sólo permitió declaraciones políticas posteriores a la votación, con la consiguiente protesta del resto de grupos.

⁵⁸ I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op. cit. p. 105.

⁵⁹ Art. 28.3 del Reglamento Provisional de 1931 y art. 34.6 del Reglamento de 1934.

⁶⁰ Art. 23 del Reglamento del Congreso y art. 28,8 y 9 del Reglamento del Senado.

Para evitar que situaciones parecidas pudieran ocurrir en lo sucesivo, se propuso en Comisión que cuando la Norma Supletoria excediera la resolución de un caso concreto fuera precisa la aprobación de la resolución por el Pleno del Congreso, previo dictamen de la Comisión de Reglamento.

Pero finalmente, como la situación estaba bloqueada, el ponente solicitó el parecer del Presidente del Congreso quien propuso el modelo que a la postre se ha seguido. Así, se estableció que la Presidencia interpretaba y suplía en actuaciones puntuales y sede plenaria mientras que para las resoluciones de carácter general debía contar con apoyo expreso y explícito de la Mesa (órgano institucional) y de la Junta de Portavoces (órgano político). La Comisión del Reglamento y el Pleno se reservaban para la reforma del Reglamento.

Este modelo es el que, con algunas excepciones, se sigue en la mayoría de los Parlamentos autonómicos, según veremos en el capítulo 2 de este trabajo.

I.4.2.3.—Las Resoluciones Interpretativas

La primera modalidad de resoluciones normativas son las resoluciones interpretativas, cuya finalidad es interpretar lo que dice el Reglamento; es decir, determinar el significado más apropiado de la norma entre los varios posibles⁶¹. La duda puede surgir también cuando no está clara la norma aplicable o cuando existen prácticas y precedentes aparentemente contradictorios.

Aunque son fuente del Derecho parlamentario, la interpretación propiamente dicha no crea Derecho, sino que lo fija. Por este motivo PITARCH prefiere utilizar la denominación de “criterios interpretativos” en vez de la de “normas interpretativas”⁶².

Según el momento en que se producen —ya hemos dicho— existen dos clases:

1. La interpretación que se hace para acomodar el Reglamento “a las circunstancias de un debate y procedimiento concreto en sede plenaria”⁶³.

Se atribuye normalmente al Presidente por su facultad de “activación” (iniciativa/ dirección) y de “garantía institucional”⁶⁴.

Esta atribución al Presidente también la justifican SANTAOLALLA, para quien el Presidente es la máxima autoridad, por debajo de la Cámara

⁶¹ M. V. García Soriano *La Presidencia de las Asambleas Legislativas. Una perspectiva comparada*. Temas de las Cortes Valencianas, Corts Valencianes, Valencia, 2003, pp. 185.

⁶² I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op.cit.p.110. También el Tribunal Constitucional habla de “criterio interpretativo” en su S. 181/1989 de 03-11-1989, FJ.2º

⁶³ *Idem.*, p. 110.

⁶⁴ *Idem.*, p. 110.

misma, dentro del recinto parlamentario⁶⁵ y como entre sus funciones está “cumplir y hacer cumplir” el Reglamento, la interpretación en los casos de duda o la suplencia en los casos de omisión es una consecuencia necesaria de aquellas funciones⁶⁶, y GARCÍA SORIANO quien, repitiendo esta idea, justifica esta potestad del presidente en la imparcialidad del órgano y en la necesidad de inmediatez en la resolución⁶⁷. En una línea más subjetiva se sitúa AGUILÓ, para quien las Resoluciones de Presidencia son “manifestaciones de la *autoritas*” de su Presidente (y de las Mesas)⁶⁸.

Para SANTAOLALLA esta forma de la función interpretativa “se limita a la resolución de casos concretos, sin alcanzar el establecimiento de normas de mayor duración o vigencia”⁶⁹.

PITARCH también considera que, en estos supuestos, el Presidente y, por lo tanto estos “criterios interpretativos” sólo pueden aclarar y acercar la norma al caso concreto, pero nunca modificar el Reglamento parlamentario y que, como tienen un valor puntual, como mucho sólo sirven de precedente que puede devenir en costumbre; pero no es norma automáticamente⁷⁰.

Evidentemente, estas resoluciones interpretativas “sobre la marcha” son orales, pero por seguridad jurídica se prefiere, por la mayoría de la doctrina, que quede constancia escrita.

Una vez adoptadas no cabe recurso alguno⁷¹.

Este sistema es criticable por cuanto, como dice GARCÍA SORIANO, se trata de una norma en blanco del Reglamento parlamentario⁷² y, como tal, puede ser objeto de una mala utilización. Los defensores de este sistema –que sin duda es necesario como complemento de la facultad de dirección del Presidente– lo justifican en el progresivo carácter institucional de la Presidencia; es decir, de órgano al servicio de los intereses generales de la Cámara y no de facciones⁷³ y, como tal, es una garantía para los derechos de las minorías. Esto lo decía SANTAOLALLA en el año 1980 y desde entonces a esta parte hemos tenido muchos ejemplos de Presidentes o Presidentas que lejos de un papel institucional han sido más los Presidentes o Presidentas de la mayoría y han utilizado esta facultad interpretativa como un mecanismo de refuerzo del poder de esas mayorías.

⁶⁵ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. p. 123.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 128

⁶⁷ M. V. García Soriano *La Presidencia de las Asambleas...*, op. cit., p. 184.

⁶⁸ L. Aguiló Lucía, “Las Resoluciones de Presidencia en ...”, op. cit., p. 79.

⁶⁹ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. p. 128.

⁷⁰ I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op. cit. pp. 110-111. Cita como ejemplos los arts. 73.2 R. Congreso; 57 y 63.2 R. País Vasco; 67.4 R. Cataluña...

⁷¹ I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op. cit. p. 111. Cita como ejemplos los arts. 72.1 R. Congreso; 64.4 R. País Vasco; 66.1 R. Cataluña...

⁷² M.V. García Soriano *La Presidencia de las Asambleas...*, op. cit., p. 185.

⁷³ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit. p. 124.

2. La interpretación que se hace fuera del marco de una sesión plenaria. Normalmente son resoluciones que se adoptan una vez constatado que el tenor literal del Reglamento pugna con la realidad política del momento. Teóricamente se justifican en que no se puede encorsetar la vida del parlamento y por lo tanto es necesario disponer de un instrumento que permita “reinterpretar” el Reglamento, que lo haga flexible, para que así el Parlamento pueda cumplir su función⁷⁴.

También existen 2 modelos:

- bien las dicta el Presidente tras haber oído a la Mesa y a la Junta de Portavoces,
- bien las dicta la Mesa como órgano parlamentario.

Llevar más tiempo de elaboración, pues se pretende que tengan un valor más permanente. Se crea así una norma jurídica de segundo grado, que puede invocarse –con más valor que si se tratara de un precedente– como norma (escrita, por seguridad jurídica) de desarrollo y complementaria del Reglamento parlamentario.

Frente a los que defienden a ultranza este sistema de “reinterpretaciones” del Reglamento por vía de resoluciones complementarias porque por su forma de adopción y por su disponibilidad permiten un mayor apego a la realidad y una regulación más ponderada y más ágil, en la doctrina (después nos referiremos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) se alzan distintos tipos de alarmas:

- PITARCH entiende que esta facilidad para interpretar y modificar el Derecho Parlamentario puede dar lugar a abusos y extralimitaciones si no se hace desde criterios jurídicos coherentes y sistemáticos desde los valores constitucionales y del ordenamiento jurídico en general, teniendo en cuenta los principios interpretativos propios del Derecho Parlamentario: el espíritu predomina sobre la letra; la interpretación axiológica, teleológica y sistemática predomina sobre la interpretación literal y gramatical y el pluralismo, la participación, el respeto a los derechos ciudadanos predomina sobre otros criterios.

No es una interpretación judicial o administrativa sino más parecida a la del Tribunal Constitucional o académica: se trata de garantizar la equidad en la actuación política. Así estas resoluciones pueden caer en la arbitrariedad si restringen el marco de actuación política, si limitan el pluralismo y entonces deben rechazarse. Pero también –y por eso este autor las defiende– las resoluciones interpretativas pueden permitir un uso alternativo, acercar el Reglamento parlamentario a la mutante realidad política,

⁷⁴ I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op. cit. p. 101

ofrecer áreas nuevas para el juego parlamentario; en definitiva, abrir la libertad y el pluralismo en la vida parlamentaria. Entonces pueden mantenerse “aunque comporten la modificación de hecho del Reglamento”⁷⁵

- GARCIA SORIANO ve precisamente en esto último su peligro: que se sustraiga al Pleno de la Cámara una auténtica modificación del Reglamento cuando la “interpretación” innove o contradiga sus preceptos⁷⁶.

1.4.2.4.–Las Disposiciones Supletorias

La segunda clase de disposiciones normativas son las llamadas “disposiciones supletorias”. Ya hemos dicho que el Reglamento es un código que no puede prever todas las situaciones de una realidad cambiante y por ello es preciso que en un momento determinado se disponga de la herramienta que pueda regular el vacío en aquella norma.

La existencia de lagunas es evidente:

Cuanto más genérico es el Reglamento parlamentario y cuanto más generales son sus reglas, menos frecuente es que se requieran normas supletorias, pues bastan criterios amplios y flexibles.

Por el contrario, si el Reglamento parlamentario es muy detallista, más que resoluciones o criterios interpretativos serán precisas normas supletorias para regular casos concretos no previstos.

Hay quien piensa –y no sin razón– que la laguna sólo se puede llenar con la reforma del Reglamento. Otros piensan que la misma autoridad que tiene la facultad de interpretar el Reglamento parlamentario puede integrarlo y desarrollarlo. De ahí que en el propio Reglamento parlamentario se prevea que el Presidente o la Mesa puedan dictar resoluciones o normas supletorias de igual valor o inferior a éste según se considere.

Clases de lagunas:

Los autores suelen clasificarlas en:

1. *Técnicas o propias*: cuando ninguna norma da, objetivamente, respuesta al supuesto de hecho concreto. El vacío se llena con principios generales, con una interpretación sistemática y teleológica del ordenamiento e incluso por analogía.

⁷⁵ *Ibid*, p. 116.

⁷⁶ M. V. García Soriano *La Presidencia de las Asambleas...*, op. cit., p. 189.

2. *Ideológicas o impropias*: las derivadas de la confrontación del sistema real con uno ideal, que parte de valores axiológicos diferentes, por lo que faltaría no una solución sino una “solución satisfactoria”.⁷⁷. Sólo pueden cubrirse por una reforma del Reglamento parlamentario .

Desde otro punto de vista, las lagunas pueden ser:

1. *Objetivas*: las que derivan de un acto normativo externo o de una resolución judicial que obliga a la cámara. Por ello, a las resoluciones que se dictan para cubrir estas lagunas GARCIA SORIANO las llama “resoluciones objetivas” porque lo que hacen es introducir en el Reglamento una disposición legal o una sentencia⁷⁸.
2. *Procedimentales*: cuando la norma no encaja totalmente y exige la regulación total o parcialmente nueva del procedimiento. A estas resoluciones GARCIA SORIANO las llama precisamente “resoluciones procedimentales” porque completan o desarrollan procedimientos ya contemplados en el Reglamento, conforme a los principios fijados por el Pleno o extendiéndolas a otros principios no incluidos en la regulación existente⁷⁹.
3. *Axiológicas*: las que surgen de la confrontación de la escala de valores existente en el momento de redactar el reglamento con la escala existente en el momento de aplicarlo o con los valores de las fuerzas políticas a quienes se aplica.

Mientras mayoritariamente se considera que las lagunas objetivas y procedimentales se pueden cubrir –cuando no es posible acudir a mecanismos de integración a partir del propio reglamento– por resolución supletoria, se considera ilegítimo actuar así con las axiológicas, en las que se exige la reforma del reglamento. Al fin y al cabo las dos primeras suponen una continuidad “ideológica” con el Reglamento existente, mientras que las axiológicas suponen una ruptura con los valores que lo informaron.

También repugna que se utilicen las Normas supletorias para regular áreas que debieron figurar explícitamente en el Reglamento parlamentario⁸⁰. No hay que olvidar que el Parlamento puede volver sobre sus normas de funcionamiento y reformarlas todas las veces que precise⁸¹.

Las Normas Supletorias son, pues, disposiciones complejas (pues normalmente participan en su elaboración más de un órgano: Presidencia, la Mesa y la Junta de Portavoces) que tienen voluntad de permanencia. Suelen tener plasmación escrita y se recogen como apéndices al Reglamento parlamentario.

⁷⁷ M. V. García Soriano *La Presidencia de las Asambleas...*, op. cit., p. 191.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 192.

⁷⁹ *Idem.*, p. 192.

⁸⁰ I. E. Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op. cit. p. 118.

⁸¹ M. V. García Soriano *La Presidencia de las Asambleas...*, op. cit., p. 191.

Los límites de las Resoluciones supletorias:

La mayoría de los autores señalan dos límites a las Normas Supletorias:

- No pueden modificar la Constitución.
- No pueden modificar el Reglamento parlamentario.

Todos los autores coinciden en el primer límite, por obvio. Pero no así en el segundo, a pesar de que es el criterio que sigue actualmente el Tribunal Constitucional.

Hay autores que consideran que en la vida política lo que prima es la realidad y que, al ser ésta cambiante, no siempre será posible que encaje –la solución que se de– perfectamente en el Reglamento parlamentario. Por ello entienden que sólo deben estar prohibidas las propuestas aberrantes no armónicas con el conjunto, no las que lo desarrollan.

Consideran que las reglas de suplencia e integración, según la doctrina del derecho parlamentario, no son las mismas que en el resto del ordenamiento jurídico y no pueden existir límites excesivamente formalistas y literalistas, pues la disponibilidad de la norma es consustancial con el principio de autonomía de la cámara, poder supremo únicamente sometido a la Constitución⁸².

La vida parlamentaria ha dado muchos ejemplos de normas supletorias que con la finalidad de dar solución a situaciones políticas nuevas han creado instituciones o figuras al margen del Reglamento e incluso en contra de su tenor literal (pero no del conjunto): la moción de reprobación, las Agrupaciones parlamentarias dentro del Grupo Mixto...

Y también de cómo se ha utilizado la vía de las Normas Supletorias para modificar los Reglamentos de algunas cámaras autonómicas (por ejemplo, Andalucía y Navarra) que tuvieron la imprevisión de copiar miméticamente el Reglamento del Congreso de los Diputados sin darse cuenta de que su Estatuto de Autonomía creaba una realidad jurídica bien distinta a la que respondía aquel reglamento.

Además de la necesidad de la adecuación a la realidad, otro motivo –según la doctrina– para respaldar la técnica de las Normas Supletorias es que permiten cierta experimentación y corrección antes de acudir a reformar el Reglamento (reformas que pueden devenir ineficaces tan pronto hayan sido aprobadas si no se han comprobado antes); en países con larga tradición democrática respuestas a hechos puntuales se consolidaron como precedente, crearon costumbre parlamentaria y finalmente se incorporaron al Reglamento parlamentario e incluso a la Constitución; pero en las nuevas democracias el peso de la tradición, del precedente y de la costumbre es más limitado; por eso es conveniente que determinadas prácticas y precedentes se consoliden en Normas Supletorias o que se

⁸² I. E. Pitarch, "Las Resoluciones normativas", op. cit. p. 120.

produzcan como consecuencia de acuerdos de mínimos entre los actores políticos. Para PITARCH es una garantía de la seguridad jurídica, del pluralismo y de las minorías⁸³ mientras estén en línea con el marco reglamentario y axiológico existente ya que entonces las normas supletorias “no pueden tener otro límite que el que le dé el propio Reglamento desde la Constitución”⁸⁴.

En contra de la posibilidad de que las Normas supletorias modifiquen el reglamento se alega por un sector de la doctrina que una cosa es “suplir” y otra “modificar” sin pasar por el procedimiento establecido, máxime cuando la Constitución exige que el Reglamento se apruebe por mayoría absoluta.

Por lo tanto, para este último sector las Disposiciones supletorias tienen como límite tanto la Constitución como el Reglamento, que no pueden ni infringir ni modificar. Y, además, en vez de ser favorables a su proliferación, este sector de la doctrina entiende que se debería tener extrema prudencia en su uso: sólo cuando la vía de la reforma parlamentaria sea inviable por la urgencia del caso. Entonces debería someterse al Pleno para hacer públicas las posiciones e impedir una utilización sectaria⁸⁵.

Más adelante veremos con profundidad las críticas al sistema de disposiciones supletorias. Por mi parte considero que no hay que olvidar que estamos hablando del parlamento, de las cámaras, donde tiene lugar la escenificación de la lucha política y donde se aprovecha cualquier resquicio para batir o eliminar al adversario. Con esto quiero resaltar que no estoy de acuerdo con la supuesta bondad del mecanismo de las normas supletorias. Éste no presentaría ningún problema práctico cuando existiera un consenso explícito y unánime de todas las fuerzas parlamentarias; pero, ¿qué sucedería cuando un solo parlamentario esté en contra o resulte especialmente perjudicado? ¿Debería entonces y a pesar de ello dictarse la norma supletoria? Soy de la opinión de que en este caso lo que habría que hacer es acudir a los mecanismos de reforma, aunque sean más lentos.

I.4.2.5.—Naturaleza jurídica de las Disposiciones Normativas

Las Resoluciones de Presidencia son fuente de derecho parlamentario y también, al igual que el Reglamento, son una expresión más de la autonomía del Parlamento:

1. “Como capacidad de autonormación desde el punto de vista de la autonomía institucional y política, administrativa y financiero-presupuestaria.

⁸³ I.E.Pitarch, “Las Resoluciones normativas”, op.cit.p.122.

⁸⁴ *Ibid.*, p.124.

⁸⁵ M.V. García Soriano *La Presidencia de las Asambleas...*, op.cit., p. 193.

2. Como protección de las minorías frente al intervencionismo del Gobierno a través de la mayoría parlamentaria que lo respalda.
3. Como expresión de una voluntad que se encuentra a caballo entre lo jurídico y lo político⁸⁶.

Su fundamento normativo –y, por lo tanto, fuente de su validez– son los propios Reglamentos de las cámaras, ya que no se recogen ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía. Tienen, pues, carácter derivado porque están previstas o son fruto de potestades normativas previstas en el Reglamento parlamentario⁸⁷.

Pero la doctrina se divide a la hora de abordar su naturaleza jurídica; es decir, su posición en la “pirámide normativa”, en la jerarquía de fuentes.

Hay dos soluciones teóricas:⁸⁸

1. Considerar que son normas que se integran y pasan a formar parte de los Reglamentos de las cámaras. Como una delegación recepticia, el Pleno habilita a otros órganos para que complementen o rellenen normas reglamentarias, haciendo suyas por anticipado las normas así creadas, que pasan a tener el mismo rango de ley que el Reglamento parlamentario.
2. Considerar que son normas “reglamentarias” de desarrollo, de valor infra-legal.

Para los que optan por la primera de ellas, el Reglamento no sólo es la norma de organización y funcionamiento interno aprobada por cada Cámara por mayoría absoluta sino también las disposiciones normativas dictadas por el Presidente con vocación de integrarse en el Reglamento parlamentario. Éstas –en un primer momento– no son actos o decisiones sin valor de ley sino que se incorporan al Reglamento con su mismo rango legal⁸⁹.

Para los que optan por la segunda, las Disposiciones normativas no poseen la fuerza activa propia de los reglamentos, aprobados por mayoría absoluta del Pleno ni pueden equipararse al mismo ni derogar sus normas⁹⁰. Siendo “tales Normas, por definición, disposiciones generales y no actos o decisiones singulares que se agoten con su cumplimiento, al no poseer rango de ley, habrán de ser conceptuadas, forzosamente, como normas infralegales quedando situadas en el ordenamiento jurídico parlamentario en una posición similar a la de los

⁸⁶ L. Aguiló Lucía, “Las Resoluciones de Presidencia en...”, op. cit., p. 81.

⁸⁷ L. López Guerra, “El control del Derecho Parlamentario”, op. cit., p. 297.

⁸⁸ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia...”, op. cit., p. 182.

⁸⁹ M. A. García Martínez, “Las disposiciones de la Presidencia de la Cámara interpretativas del Reglamento y la problemática de su impugnación ante el Tribunal Constitucional” en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35 (1995), p. 333.

⁹⁰ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op. cit., p. 189.

Reglamentos administrativos y convirtiéndose así en una suerte de “reglamentos” de los Reglamentos parlamentarios”⁹¹. Por este carácter “reglamentario” no pueden contradecir el Reglamento parlamentario ni innovarlo procediendo a “una ampliación injustificada de sus contenidos normativos”⁹².

Ninguna de estas dos soluciones es plenamente satisfactoria pues ambas suscitan dificultades teóricas, máxime cuando el Tribunal Constitucional ha dado respuestas contradictorias. Además, la discusión sobre la naturaleza jurídica de las Disposiciones normativas va casi siempre unida a la discusión de su régimen de impugnabilidad, lo que hace que se mezclen cuestiones sustantivas con cuestiones procesales y que incluso se incurra, a mi juicio, en el error de determinar su naturaleza por el tipo de recurso que la legislación procesal le ha asignado.

El régimen de impugnabilidad de las Disposiciones normativas es muy variado, pues dependerá del que se le asigne en cada ordenamiento jurídico. Sin embargo podemos observar unas líneas generales comunes en los países de nuestro entorno:

a. Disposiciones interpretativas:

- Cuando la interpretación (del Presidente) es en sede plenaria no cabe recurso alguno (parlamentario o judicial) excepto la queja, bien mediante el planteamiento de una cuestión de orden o de reglamento, bien mediante el planteamiento de mociones *ad hoc*. La resolución final es irrecurrible (sólo cabe discrepancia política).
- Cuando la interpretación del Presidente se hace fuera de sede parlamentaria en unos países el Reglamento parlamentario niega la posibilidad de recursos y en otros sí se admite. Ahora bien, en éstos los recursos pueden ser internos, ante una autoridad distinta de la que hizo la interpretación recurrida (el Pleno, el Presidente junto con la Comisión del Reglamento o una Comisión Técnica Especial) o externos. En este último supuesto, la mayoría regula un control de inconstitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios, pero hay países donde está prohibido este tipo de control externo (Italia).

b. Disposiciones Supletorias:

- Su régimen de impugnabilidad es de lo más variado: en unos países no cabe recurso alguno y en los que lo admiten, unos tienen un sistema similar a los recursos contra las resoluciones del Presidente (llamada a reglamento o mociones frente a la norma adoptada); otros tienen recursos en vía parlamentaria resueltos por órganos distintos (Pleno o Comisión de Reglamento) y otros tienen recursos externos, bien a Tribunales Constitucionales, bien a tribunales ordinarios.

⁹¹ *Ibid.*, p. 195.

⁹² STC 44/1995 FJ 4.

Ante esta diferencia, ¿cual es la naturaleza jurídica y el régimen de impugnabilidad de la Disposiciones normativas en España? El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre estos problemas en varias resoluciones y sentencias, principalmente en las número 118/88, 119/90 y 44/95, en las que, según MATIA PORTILLA se puede “contemplar uno de los giros jurisprudenciales más radicales de los efectuados hasta la fecha por el Tribunal Constitucional”⁹³.

La posición inicial de este Tribunal parte del Auto 183/1984: los actos parlamentarios singulares de carácter interno no están sujetos a control jurisdiccional, que sólo cabe cuando afecten a relaciones externas del órgano o se concreten en normas objetivas y generales “susceptibles de ser objeto de control de constitucionalidad”. Por lo tanto las normas y resoluciones que no excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras son un acto puramente interno de un órgano constitucional exentos de aquel control. Y las normas generales de relevancia externa, al estar reservado el recurso de amparo para los actos singulares, sólo pueden ser controladas mediante el recurso de inconstitucionalidad.

Entre 1985⁹⁴ y 1986 el TC abandonó la posición relativa a la inimpugnabilidad absoluta de los *interna corporis* y admitió la posibilidad de enjuiciar actos de las Cámaras sin relevancia para terceros siempre que afectasen derechos susceptibles de amparo⁹⁵ por la vía del recurso de amparo del art. 42 LOTC⁹⁶, manteniendo que contra las normas generales sólo cabe el recurso de inconstitucionalidad.

En 1988 empieza a matizar su doctrina de que frente a estas normas sólo cabe recurso abstracto de inconstitucionalidad:

En la STC 118/1988, de 20 de junio, S.1ª –en la que se desestima el recurso de amparo de un grupo de Diputados interpuesto contra la Resolución de Presidencia del Congreso de 18-12-86 sobre acceso a materias clasificadas– el Tribunal Constitucional considera que las Disposiciones Normativas son fruto del ejercicio por los órganos rectores de la Cámara de una facultad normativa delegada, de naturaleza recepticia, para suplir o interpretar el reglamento. Y, aunque se refieran a un caso concreto o sean resoluciones sobre la marcha, si tienen voca-

⁹³ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op. cit., p. 180.

⁹⁴ STC. 90/1985 de 22 julio.

⁹⁵ ATC. 12/86 “solo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución, y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de las Cámaras son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC” FJ 2.

⁹⁶ “Artículo 42. Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.”

ción de insertarse en la reglamentación parlamentaria, se entienden incorporadas al Reglamento parlamentario, pues producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio reglamento.

Sin embargo puntualiza que esta facultad delegada no lo es para modificarlo, pues el Reglamento es el límite del ejercicio de la facultad normativa determinante de la validez de las normas interpretativas. Por lo tanto –en el caso del Reglamento del Congreso– sólo las Disposiciones Normativas interpretativas o supletorias del Reglamento se incorporan –en principio– a éste, ya que las de desarrollo se consideran decisiones de un órgano de la cámara sin valor de ley.

En consecuencia, las Disposiciones normativas siguen el siguiente régimen de impugnabilidad:

1. Las Disposiciones interpretativas y supletorias al ser Reglamento tienen rango de ley y, por lo tanto, su mismo régimen de impugnabilidad:
 - Impugnación directa mediante el recurso de inconstitucionalidad⁹⁷ por cualquier infracción constitucional. Al no ser “una decisión o acto sin valor de ley” no cabe interponer directamente el recurso de amparo.
 - Impugnación indirecta mediante el recurso de amparo contra actos de aplicación –y cuando éstos se produzcan– que vulneren derechos fundamentales. En esta vía no se puede impugnar directamente la Resolución del Presidente y el Tribunal Constitucional declarará su invalidez previa *autocuestión de inconstitucionalidad*.
2. Las normas de desarrollo y las que no se integran en el Reglamento parlamentario no adquieren “valor de ley” y se pueden recurrir directamente en recurso de amparo si vulneran derechos fundamentales. La exclusión del recurso directo de amparo del art. 42 es sólo “respecto a las disposiciones con fuerza o valor de Ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al art. 161.1.a) CE y al art. 27 LOTC”⁹⁸

Según todo lo anterior podemos hacer el siguiente esquema del régimen de impugnabilidad diseñado en esta Sentencia:

⁹⁷ “Artículo 27...

Dos. Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:...

d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales”.

⁹⁸ STC 118/1988, Fj. 3º.

SUPLETORIAS INTERPRETATIVAS Actos con valor o fuerza de ley.	Directo: Rº Inconstitucionalidad Indirecto: Rº amparo por acto aplicación.
DESARROLLO Decisión o acto sin valor de Ley	Directo: Rº de amparo una vez firmes. Indirecto: Rº amparo por acto aplicación.

Esta formulación presenta, según MATIA PORTILLA las siguientes debilidades teóricas⁹⁹:

- 1) En primer lugar, que se establezca el carácter recepticio de la delegación sin que venga expresamente establecido por una norma de derecho positivo de rango superior al Reglamento (Constitución o Estatuto de Autonomía). A pesar de ello, este autor considera que la asimilación al Reglamento es más conforme con los principios de autonomía normativa de las cámaras y de reserva de reglamento y más coherente con los mecanismos de control del Tribunal Constitucional.
- 2) En segundo lugar, el Tribunal Constitucional mantiene un concepto material –según su contenido– de las Resoluciones de carácter general (quizá por su falta de incardinación en un sistema estructurado de fuentes). Para este autor debería aplicar un concepto formal: si la norma se llama así y se publica como tal debe producir sus efectos propios y respetarse su rango, con independencia de que si luego resulta que el contenido no es general y abstracto sino una medida *ad hoc* por su objeto o por sus destinatarios, o que se ha infringido el procedimiento de elaboración, o que se han desbordado los límites interpretativos o supletorios –y se modifica, por tanto, el Reglamento– se declaren inconstitucionales y se invaliden

Este concepto material –señala GARCIA MARTINEZ¹⁰⁰– tiene el inconveniente añadido de que como el Tribunal Constitucional no ofrece un criterio previo de distinción entre norma de interpretación y norma de desarrollo sólo al final, en su Sentencia y después de un análisis casuístico, estimará que estamos ante una u otra, con lo que puede dictar la inadmisibilidad por inadecuación del procedimiento cuando, además, la otra vía de impugnación ya no sea posible porque hayan pasado los plazos: mientras no se especifique “a priori” el tipo de Resolución, la posibi-

⁹⁹ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op. cit., p. 184-187.

¹⁰⁰ M. A. García Martínez, “Las disposiciones de la Presidencia ...”, op. cit., pp. 341-342.

lidad de incurrir en error en cuanto a la vía utilizada hace que el control de Tribunal Constitucional pierda sentido¹⁰¹.

- 3) Finalmente, introduce una artificiosa distinción entre Resoluciones para suplir omisiones o interpretar reglamento y Resoluciones para desarrollar o especificar prescripciones del Reglamento, para las cuales no hay habilitación. Y es artificiosa porque es difícil distinguir entre Normas Supletorias y Normas de Desarrollo porque éstas también complementan la regulación y porque, además, no es admisible que las Normas Supletorias se dicten sólo cuando el Reglamento guarda silencio absoluto ya que iría contra la realidad parlamentaria.

Según MATIA PORTILLA habría sido mejor que el Tribunal Constitucional hubiera considerado que se suple el Reglamento cuando se introducen reglas jurídicas nuevas que anteriormente no existían en el ordenamiento parlamentario con independencia de si había silencio total o parcial regulación, al igual que una ley puede complementar una ley anterior. La distinción Norma Supletoria/ Norma de Desarrollo no es necesaria cuando se predica su rango de Reglamento porque aunque se regulen materias nuevas se respeta el principio de reserva de reglamento de los arts. 23.2 y 72.1 CE. Y sí es necesaria –contrariamente a lo mantenido por el Tribunal Constitucional– cuando se les da un valor infralegal porque una regulación ex novo infringiría aquella reserva: entonces sólo serían válidas las Disposiciones normativas que desarrollaran el Reglamento parlamentario, justo lo contrario.

GARCÍA MARTÍNEZ añade que esta tesis de la equiparación es sobre todo funcional, ya que permite la adecuación (observando las formalidades debidas, pero inferiores a las exigidas para elaborar un Reglamento) de las normas elaboradas en un contexto determinado a otro nuevo contexto, con mayorías y minorías distintas y tiene la ventaja –salvando los problemas ya apuntados de la legitimación– de que por su equiparación al Reglamento las Disposiciones normativas son impugnables directamente por vía del Recurso de Inconstitucionalidad en base a cualquier infracción constitucional; pero tiene el inconveniente de que muchas Disposiciones Normativas suponen una modificación efectiva del Reglamento. Si se incorporan al Reglamento, lo que hacen es modificarlo, lo que contraría su naturaleza de norma pactada, que exige mayoría absoluta del Pleno. Con esta interpreta-

¹⁰¹ Por eso RUBIO LLORENTE, en el voto particular que emite a dicha Sentencia manifestó que para servir al principio *pro actione*, la decisión de inadmisión debió acompañarse de otra que, dejando en suspenso el plazo que los recurrentes tenían para interponer contra la norma allí atacada un recurso de inconstitucionalidad, les ofreciera la posibilidad de optar por esta otra vía si así lo consideraban oportuno.

ción no se respetan los límites de las Disposiciones normativas –el propio Reglamento– y “se abre una auténtica vía de mutación reglamentaria”¹⁰².

En la STC 119/1990, de 21 de junio, Pleno TC –que estimó el recurso de amparo de un grupo de Diputados electos por Herri Batasuna contra la decisión del Presidente del Congreso de 4-12-89 que denegaba su acceso a condición plena de Diputado por no haber respetado la fórmula reglamentaria de juramento o promesa del cargo– el Tribunal Constitucional estudió la “Resolución de Presidencia sobre la forma en que se ha de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución prevista en los arts. 4 y 20 del Reglamento de la Cámara” de 30-11-89.

Esta sentencia no se pronuncia expresamente sobre el régimen directo de impugnabilidad, pues –al haberse interpuesto recurso de amparo contra un acto de aplicación de una disposición normativa– no era cuestión objeto de debate. Por lo tanto, según la doctrina, esta Sentencia mantiene el régimen de impugnabilidad establecido en la anterior Sentencia 118/88, aunque –según entiendo– sería mejor decir que no lo revoca, al menos, expresamente.

Lo que sí se discute en el recurso es que un órgano unipersonal pueda dictar normas para establecer las condiciones o requisitos para acceder o mantenerse en un cargo público pues no se respeta el mandato constitucional del art. 72.1 CE., que exige la mayoría absoluta tanto para la aprobación de los Reglamentos parlamentarios como para su reforma. En otras palabras, se cuestiona la equivalencia entre Reglamento parlamentario y Resoluciones dictadas por la Presidencia de la cámara –en este caso del Congreso de los Diputados– para interpretar el Reglamento o suplir sus lagunas.

Y, una vez centrada la cuestión, el Pleno del Tribunal Constitucional lejos de aclarar la naturaleza de estas normas “más viene a oscurecer que a clarificar su posición sobre el rango normativo que debe atribuirse a las Resoluciones dictadas por el Presidente del Congreso de los Diputados”¹⁰³ cuando declara que la equiparación entre Disposiciones normativas y Reglamento que se hacía en su Sentencia 118/1988 era desde el punto de vista de su impugnabilidad y que esa consideración “no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos”¹⁰⁴.

Añade, además, que las Disposiciones normativas no poseen la fuerza activa propia de los Reglamentos, aprobados por mayoría absoluta del Pleno, y no pueden, por tanto, derogar cualquiera de sus preceptos, ya que no se generan normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 CE., para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y, más generalmente, por el art. 53.1 CE, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales.

¹⁰² M. A. García Martínez, “Las disposiciones de la Presidencia ...”, op. cit., p. 338.

¹⁰³ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op. cit., p. 188.

¹⁰⁴ STC. 199/1990, Fundamento Jurídico 5º.

Por lo tanto, a la Resolución de Presidencia impugnada no puede atribuírsele otra fuerza que la que proviene de la facultad presidencial para interpretar el Reglamento en los casos de duda y suplirlo en los de omisión (única facultad que genera normas constitucionalmente válidas) y tiene, en consecuencia, los límites propios de esta facultad, que no se extiende a la posibilidad de desarrollar el Reglamento o especificarlo.

Las anteriores afirmaciones evidentemente producen la confusión que denuncia la doctrina¹⁰⁵; pero, con todo, lo que se critica es que “sus afirmaciones generan una cierta ambigüedad que ha posibilitado una lectura manipuladora de la misma por el propio Tribunal para tratar de fundamentar la Sentencia 44/1995”¹⁰⁶.

La STC 44/1995, de 13 febrero, S.1^a, estimó el Recurso de Amparo interpuesto por el Diputado del Grupo Mixto contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fecha 8 de febrero de 1994 que aprobó la “Norma supletoria del art. 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la cámara”.

Dicho Diputado había abandonado voluntariamente su grupo parlamentario y fue incorporado, como único miembro, al Grupo Mixto. Ese mismo día la Mesa del Parlamento consideró necesario «desarrollar lo que establece el art. 19 del Reglamento», conforme al cual «la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento es análoga a la de los demás grupos», ya que, esa «participación análoga, el Reglamento parece haberla previsto para los supuestos en que el Grupo Mixto está constituido por Diputados que han tenido un apoyo directo o explícito del electorado, pero no cumplen los requisitos exigidos por el Reglamento para constituir grupo parlamentario independiente». Como eso no ocurría en el caso presente, la Mesa, atendiendo al «sentido teleológico de la normativa constitucional y electoral que configura una democracia de grupos y de partidos con apoyo electoral explícito» y queriendo dar respuesta «a la opinión ciudadana que, en general, rechaza el transfuguismo político» (*sic*, Acta de la sesión), acordó elaborar una norma de desarrollo del art. 19 de su Reglamento, una vez oída la Junta de Portavoces¹⁰⁷.

La norma supletoria finalmente dictada establecía una serie de limitaciones en el ejercicio de derechos parlamentarios para miembros del Grupo Mixto en atención a su procedencia, diferenciando entre quienes se integraban por imposibilidad de formar grupo propio tras la celebración de elecciones y los que procedieran de otros grupos parlamentarios. Cuando el Grupo Mixto estuviera formado exclusivamente por Diputados “tránsfugas” no podían ejercer los derechos que el Reglamento reconocía a las grupos parlamentarios a no ser que el Reglamento lo estableciera de forma expresa.

¹⁰⁵ L. López Guerra, “El control del Derecho Parlamentario”, op. cit., p. 301.

¹⁰⁶ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op.c it., p. 189.

¹⁰⁷ STC. 44/1995 Antecedente 2°.

Finalmente, la norma supletoria incluía una relación de las acciones parlamentarias que únicamente podían realizar los miembros del Grupo Mixto cuando estuviera constituido exclusivamente por “tránsfugas”.

En el recurso de amparo se alegaba que el Acuerdo de la Mesa por el que se aprobaba la Norma supletoria vulneraba el derecho fundamental del diputado recurrente a ejercer su cargo público representativo en condiciones de igualdad reconocido en el art. 23.1 y 2 CE, por cuanto restringía notoriamente sus derechos parlamentarios («únicamente podrán» ...), discriminándolo frente a los demás miembros de la Cámara. Además el referido Acuerdo, so pretexto de interpretar el art. 19 del Reglamento de la Cámara, ampararía una reforma encubierta del Reglamento pues modificaba, contra lo en él dispuesto, el estatuto¹⁰⁸ de los miembros del Grupo Mixto.

El Parlamento de Cataluña alegó dos motivos contra la admisión a trámite:

1. Se impugnaba una Norma supletoria del Reglamento parlamentario que como tenía el mismo rango de ley sólo podía impugnarse directamente a través de un Recurso de Inconstitucionalidad.
2. Como se impugnaba en abstracto y no un acto concreto de aplicación, el Recurso de Amparo no era el cauce idóneo, pues no había lesión efectiva y lo que se pretendía era una declaración de futuro.

En su fundamento de derecho segundo el Tribunal Constitucional rechaza estos obstáculos procesales con los siguientes razonamientos:

- a) que si bien es cierto que la STC 118/1988 declaró que las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras legislativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, sólo serían susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad no es menos cierto que también decía que no bastaba «el carácter normativo de la resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo» (fundamento jurídico 3.º).
- b) que tras la STC 119/1990 las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario eran susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional.
- c) que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC.

¹⁰⁸ Sobre el estatuto de los parlamentarios autonómicos puede consultarse: E. Soriano Hernández, *El Estatuto de los Parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, Senado, Madrid, 2001.

- d) que en coherencia con lo anterior, las normas supletorias del reglamento parlamentario no se incorporan a él, pues los Reglamentos cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1, CE) –del que tales órganos son expresión y reflejo– lo que explica que requieran para su aprobación y modificación el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Exigencia que se erige, así, en garantía de los derechos de las minorías.
- e) que las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución y los Estatutos de Autonomía.
- f) que el derecho fundamental del art. 23.2 CE a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de reglamento, por lo que aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental.

En conclusión:

1. Las Disposiciones normativas no son susceptibles de Recurso de Inconstitucionalidad porque no se incorporan al Reglamento ni poseen valor ni rango de ley.
2. Dichas normas sí pueden ser impugnadas, en cambio, directamente por la vía del Recurso de Amparo.

A partir de esta Sentencia la doctrina se formula los siguientes interrogantes:

- a) Si no son ley, ¿cuál es su rango normativo?

Evidentemente son normas infralegales, una suerte de “reglamentos de los Reglamentos parlamentarios”¹⁰⁹ como se decía al exponer las dos posibilidades sobre su naturaleza. Por este carácter “reglamentario” no pueden contradecir el Reglamento parlamentario ni innovarlo procediendo a “una ampliación injustificada de sus contenidos normativos”¹¹⁰.

Discrepa de esta solución MATIA PORTILLA para quien la posibilidad de innovar el Reglamento es la esencia de dichas Normas pues cubrir las lagunas

¹⁰⁹ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op. cit., p. 195.

¹¹⁰ STC. 44/1995 FJ 4.

sólo es posible desde la “creación *ex novo* de reglas jurídicas”¹¹¹. Además mantiene que esta imposibilidad de innovación *praeter reglamentum* sólo afectaría a aquellas cuestiones sobre las que existe reserva de ley (art. 23.2 CE) como regulación de las condiciones o requisitos para el acceso al mandato parlamentario, permanencia en el cargo y ejercicio de funciones inherentes (aquí las Normas sólo podrían interpretar, complementar o desarrollar normas del reglamento pre-existentes). En las restantes materias podrían innovar el ordenamiento parlamentario libremente (mientras no contradigan el reglamento) con la finalidad de suplir lagunas. Aunque reconoce este autor que el artículo 72.1 CE también reserva al Reglamento parlamentario la organización y funcionamiento interno de las Cámaras (lo cual es casi todo) con lo que no habría espacio para la innovación: el “reglamento” del Reglamento sólo podría de facto desarrollar, complementar o interpretar lo existente sin posibilidad de suplir las lagunas normativas, que es para lo que fue creado.

b) Si son, pues, normas reglamentarias, ¿cuál es su régimen de impugnabilidad?

Para MATIA PORTILLA no pueden seguir el de un “reglamento administrativo” (jurisdicción ordinaria) por la doctrina de los *interna corporis*: las normas y actos parlamentarios en sentido estricto (no cuando actúan como Administración Pública: personal, gestión patrimonial y administración) son infiscalizables por la jurisdicción ordinaria, como se deduce a *sensu contrario* de los arts. 58.1 y 74.1 c) LOPJ¹¹².

Y para este autor tampoco puede asumir su control el Tribunal Constitucional pues:

- a. El Recurso de Inconstitucionalidad está reservado, *ex constitutione*, al conocimiento de leyes y disposiciones normativas con rango de ley.
- b. El Recurso de Amparo tiene su objeto limitado a las decisiones o actos singulares (art. 42 LOTC) sin que se mencionen disposiciones normativas.

Luego –concluye– en ningún caso podría conocer de un recurso directo contra normas “reglamentarias”. Por este motivo entiende que la STC 44/95 fuerza la literalidad del art. 42 LOTC al proclamar que contra las Resoluciones interpretativas cabe la interposición directa de un Recurso de Amparo. Y que –además– como correlativamente se proclama la inidoneidad del Recurso de Inconstitucionalidad para conocer de la validez de las Disposiciones Normativas lo que se está haciendo es debilitar las garantías de los parlamentarios, ya que sólo pueden impugnar estas “normas reglamentarias” de forma limitada, cuando vulneren derechos fundamentales, y no de forma plena como permitía la doctrina de la asimilación.

¹¹¹ E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op. cit., p. 196.

¹¹² E. Matía Portilla, “La insatisfactoria jurisprudencia ...”, op. cit., p. 198.

En esta misma idea de reducción del ámbito del control jurisdiccional coincide PUNSET, para quien no toda contradicción con el Reglamento implica *per se* vulneración de derechos fundamentales, aunque suponga una infracción inconstitucional de la reserva de Reglamento parlamentario. Era más lógico el recurso de inconstitucionalidad que permitía el control por cualquier infracción constitucional: con la limitación al examen de la vulneración de derechos fundamentales se crean zonas inmunes o exentas al control jurisdiccional¹¹³.

Para PUNSET el régimen impugnatorio de las Disposiciones Normativas debería ser el mismo que el del Reglamento porque no son de naturaleza distinta: la identidad es evidente cuando suplen omisiones y no puede discutirse tampoco en las interpretativas. Pero incluso cuando hay innovación o contradicción si se califican de *ultra vires* es porque el Tribunal Constitucional considera que hay una habilitación o delegación recepticia para dictarlas, lo que supone identidad de rango entre ambas normas. Es una doctrina confusa y menos convincente que la de la S. 188/1988¹¹⁴.

LÓPEZ GUERRA incluso mantiene que se trata de una vuelta a la “caduca doctrina” de los *interna corporis acta* porque –según entiende– el Tribunal Constitucional rechaza que pueda utilizarse la vía de amparo como medio de enjuiciamiento de actos parlamentarios que, aun opuestos a preceptos reglamentarios, no sean lesivos de derechos fundamentales. Así se consagra la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios que no vulneren derechos fundamentales y se reduce a una garantía meramente política, lo cual es incompatible con la justicialidad de los actos de los poderes públicos de nuestro Estado de Derecho, artículo 1.1 en relación con 9.1 y 3 CE. Además –resalta– con la S. 44/1995 el Tribunal Constitucional se aparta de su doctrina anterior sin haber seguido el trámite del art. 13 LOTC, por lo que habrá que esperar a ulteriores resoluciones para ver si se ratifica¹¹⁵.

No coincido con estos autores en las críticas que hacen a la Sentencia 44/1995:

En primer lugar porque esta Sentencia no instaura la posibilidad de interponer recurso directo de amparo contra las disposiciones normativas de Presidencia. Efectivamente, ya se decía en la STC 118/1988 que el carácter normativo de una resolución, es decir, con vocación de generalidad y permanencia y susceptible de una pluralidad de actos de aplicación singular, no basta para excluir la posibilidad de su revisión jurisdiccional en la vía de amparo del art. 42 LOTC (se hace, como se ve, una amplia interpretación del término “decisiones o actos”) sino que lo que impide esa vía es que la norma tenga “valor de ley” (que es lo

¹¹³ R. Punset, “La posición de los ...”, op. cit., pp. 74-75.

¹¹⁴ R. Punset, “La posición de los ...”, op. cit., p. 74.

¹¹⁵ L. López Guerra, “El control del Derecho Parlamentario”, op. cit., p. 303.

que se dice a continuación de “decisiones o actos”). Y desde el momento en que la STC 119/1990 deja de reconocer “rango” o “valor de ley” a todas las Disposiciones normativas automáticamente se levanta el impedimento para recurrir en amparo (lo que ya se reconocía para las disposiciones normativas que no se integraban en el Reglamento), al mismo tiempo que se elimina la posibilidad de recurrir en inconstitucionalidad. Es el mismo razonamiento de la STC 118/1988 pero a la inversa.

En segundo lugar no se están limitando las garantías de los parlamentarios sino ampliando sus posibilidades efectivas de impugnación. El recurso de inconstitucionalidad, aunque pueda tener un contenido u objeto –en principio– más amplio, en la realidad está restringido a quienes reúnan los requisitos de legitimación. Quiero esto decir que quienes no cuenten con 50 Diputados o Senadores nunca podrán acceder a este recurso y que como quienes sí tienen esa legitimación son los que suelen dictar (o al menos se benefician) de las disposiciones normativas, la desprotección de la mayor parte de los parlamentarios –sobre todo autonómicos– era evidente. Son las minorías quienes sufren esas resoluciones; por lo tanto la posibilidad de interponer recurso directo de manera individual les beneficia.

Pero al mismo tiempo, en la medida que la nueva doctrina considera que la vulneración o extralimitación de lo dispuesto en el Reglamento es también una vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2, se está ampliando –se puede decir que casi de manera completa– las posibilidades de impugnación por la vía de amparo, ya que el derecho fundamental se infringiría no solo afectando las funciones representativas sino cualquier cuestión relativa a la organización y funcionamiento interno de la Cámara (reservadas al Reglamento parlamentario). Por lo tanto también son fiscalizables las normas supletorias que regulen materias ajenas al acceso o permanencia en el escaño o al ejercicio por los parlamentarios de sus funciones propias. Con lo cual no quedan zonas exentas o excluidas de control jurisdiccional.

Creo que el Tribunal Constitucional era consciente de que un único diputado no podía interponer el Recurso de Inconstitucionalidad, lo cual contraría los principios de tutela judicial efectiva y *pro actione* y por eso hace una interpretación lo más favorable y extensa posible para salvaguardar los derechos de las minorías.

En tercer lugar es cierto que el régimen de recursos queda diseñado explícitamente de forma distinta a como lo hacía la STC 118/1988. Pero este nuevo diseño aparece ya, como he expuesto, en la STC 119/1990, que fue dictada por el Tribunal Constitucional en Pleno. Por lo tanto, aunque por cuestión estética hubiera sido preferible que el nuevo régimen lo hubiera declarado expresamente el Pleno del Tribunal, entiendo que –en la medida que hay una continuidad argumental con lo mantenido por el Pleno en esta última sentencia– no hacía falta seguir el trámite del art. 13 LOTC. Sí que hay un giro radical, pero en modo alguno está falto de fundamento jurídico y constitucional.

En mi opinión esta segunda “doctrina” es más ajustada a los principios del Estado de Derecho: legalidad, reserva de ley, tutela judicial efectiva, control jurisdiccional de los actos de poder, etc. No hay que olvidar que las críticas doctrinales provienen fundamentalmente de autores formados o que se desenvuelven en los ámbitos parlamentarios, que son precisamente los más reacios a la nueva doctrina no sólo por la mayor facilidad de control que supone sino también porque, de este modo, se restringe o acota la “libertad” con la que se suele actuar en dichos ámbitos, sobre todo cuando se es consciente de la imposibilidad real de control externo.

Y, a modo de resumen, podemos concluir este apartado sobre la naturaleza jurídica de las disposiciones normativas con el siguiente cuadro de la evolución de su régimen de impugnabilidad:

1984	Actos internos Actos externos/Norma general	No recurso R. Inconstitucionalidad.
1985/86	Acto interno que vulnera Dcho. Fund.	R. Amparo Directo
1988	DN = NORMA GENERAL Se integra en Regl. por “valor ley” No se integra en Reg. no “valor ley”	R. Inconstitucionalidad R. Amparo Directo
1990	Se difuminan límites entre DN suplir y DN desarrollo	
1995	Ninguna DN se integra en Reglam. Contra Reglam. Parlamentario Contra Disposición Normativa	R. Inconstitucionalidad R. Amparo Directo

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS RESOLUCIONES NORMATIVAS EN LOS REGLAMENTOS ESPAÑOLES

II.1.—INTRODUCCIÓN

Todos los Reglamentos de las distintas Cámaras parlamentarias existentes en el Estado español recogen, de una forma u otra, la posibilidad de dictar disposiciones normativas tanto interpretativas como supletorias.

Aunque el Estado de las Autonomías y la creación de ordenamientos jurídicos territoriales invitaba a la elaboración “autónoma” de los Reglamentos parlamentarios, la realidad ha sido otra: nuestros representantes no se han caracterizado precisamente ni por su originalidad ni por intentar que la norma jurídica que ha de regir su actividad sea diferente o diferenciada de la de otras cámaras. Se puede decir que prácticamente todos los reglamentos –salvo contadas excepciones– siguen el mismo esquema e incluso se han copiado unos de otros, pues tienen idéntica redacción.

Del examen de todos reglamentos se puede fácilmente deducir que se ha seguido un modelo de reglamento-tipo, el del Congreso de los Diputados (como ya adelantábamos en el capítulo primero) lo que puede explicarse en cierta medida porque es el más antiguo (1982).

Así, pues, empezaré este capítulo realizando una exposición de lo que se dice en ese reglamento respecto a las disposiciones normativas en todas sus facetas, tanto en su elaboración (órganos facultados para dictarlas¹¹⁶, órganos que pueden o

¹¹⁶ Para un estudio más detallado de las facultades de la Presidente se puede consultar: L. Aguiló Lúcia, “Status y atribuciones de las Presidencias de los Parlamentos”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 2 (1996), pp. 467-484.

deben intervenir en su adopción, recursos o posibilidades de control de esta potestad normativa, etc) así como en su aplicación (órganos que han de aplicarlas, momento en que pueden hacerlo, recursos o medios para oponerse a estos actos, etc).

Seguiré con una exposición de los reglamentos que siguen este modelo, explicando, en la medida de lo posible, las pequeñas diferencias que se pueden observar.

Y terminaré con un estudio de los reglamentos que se apartan de este modelo, agrupados según las atribuciones que realizan de las funciones normativas.

II.2.—EL MODELO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La facultad normativa, tanto para dictar resoluciones sobre la marcha como para dictar resoluciones de carácter general corresponde al Presidente del Congreso:

“Art. 32 1. El Presidente del Congreso ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.”

Esta facultad normativa la pueden desempeñar los Vicepresidentes cuando reglamentariamente sustituyan al Presidente:

“Art. 33. Los Vicepresidentes, por su orden, sustituyen al Presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad de éste. Desempeñan, además, cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa.”

Y también la pueden ejercer, limitada a los debates que se produzcan dentro del procedimiento legislativo común, la Presidencia de la Comisión que delibera el correspondiente proyecto de ley:

“Art. 115 1 En la dirección de los debates de la Comisión, la Presidencia y la Mesa ejercerán las funciones que en este Reglamento se confieren a la Presidencia y a la Mesa del Congreso.”

En este esquema la Mesa no tiene facultad normativa propia, ni la Junta de Portavoces. Ambas se limitan a emitir su parecer —que ha de ser favorable— sobre las resoluciones de carácter general. Hay que recordar que la mayoría de la Junta de Portavoces se forma mediante voto ponderado:

“Art. 39. 1. Los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso. ...

...

4. Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado.”

Frente a estas disposiciones de carácter general no se establece la posibilidad de interponer moción o recurso intraparlamentario alguno, por lo que contra ellas sólo cabe la vía jurisdiccional (recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional).

Sin embargo contra las resoluciones que se dicten en el curso de un debate pueden los parlamentarios manifestar su objeción pidiendo la observancia del Reglamento e incluso solicitando la lectura de normas; pero contra lo que resuelva la Presidencia no cabe ulterior recurso intraparlamentario, pues debe acatarse (con lo que se abre la vía jurisdiccional ya citada):

“Art. 72. 1. En cualquier estado del debate, un Diputado podrá pedir la observancia del Reglamento. A este efecto, deberá citar el artículo o artículos cuya aplicación reclame. No cabrá por este motivo debate alguno, debiendo acatarse la resolución que la Presidencia adopte a la vista de la alegación hecha.

2. Cualquier Diputado podrá también pedir, durante la discusión o antes de votar, la lectura de las normas o documentos que crea conducentes a la ilustración de la materia de que se trate. La Presidencia podrá denegar las lecturas que considere no pertinentes o innecesarias. ”

Por el contrario, cuando se trata de decisiones de la Mesa que, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento y, por lo tanto, en las Disposiciones normativas que lo interpretan o suplen, deciden sobre la calificación o tramitación de los escritos de índole parlamentaria lo regulado es que el diputado haya de solicitar la reconsideración de la decisión. No hay que olvidar que la calificación y tramitación de esos escritos predetermina la casi totalidad de la vida parlamentaria:

“Art. 31. 1. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:

...

4. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.

5. Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.

...

2. Si un Diputado o un Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4. y 5. del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada. ”

Con esta resolución motivada se entiende agotada la vía intraparlamentaria a los efectos de interponer recurso de amparo constitucional.

Finalmente cabría añadir que en este reglamento también se contempla, como facultad normativa expresa del Presidente, la de dictar las normas de procedimiento en las Comisiones de Investigación, que en todo caso han de respetar que el voto sea ponderado. Son normas generales pero de eficacia limitada.

“Art. 52. ...

3. La Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, podrá dictar las oportunas normas de procedimiento. En todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio de voto ponderado.”

II.3.—REGLAMENTOS QUE SIGUEN EL MODELO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Estos reglamentos son los de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura y La Rioja.

En la mayoría de ellos no sólo se mantiene la misma estructura (facultad exclusiva de la Presidencia para dictar disposiciones normativas de carácter general, inexistencia de recurso intraparlamentario contra éstas, facultad interpretativa del Presidente, de los Vicepresidentes –en su caso– y de los Presidentes de las Comisiones durante el curso de los debates, petición de observancia del reglamento y necesidad de pedir “reconsideración” frente a los actos de aplicación del Reglamento que efectúe la Mesa), sino que se copian literalmente los artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados¹¹⁷, tanto en su forma como en su contenido.

Esta identidad es de apreciar en el cuadro que figura en la página siguiente, donde se expone la equivalencia de los artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados que acabamos de transcribir con los de estos reglamentos autonómicos. Obsérvese que también la numeración de los artículos es coincidente o muy próxima, lo que da idea de la poca originalidad de la que estamos hablando:

¹¹⁷ Es curioso que el error gramatical del artículo 32.1 del Reglamento del Congreso cuando dice que el Presidente dirige los debates y mantiene el orden de “los mismos” se reproduce en todos estos Reglamentos excepto en el de Baleares. *La expresión “el mismo”, “la misma”, o sus plurales, gramaticalmente cumplen una función de adjetivo indefinido, por lo que, cuando no van acompañados de sus respectivos sustantivos, no pueden utilizarse como pronombres. Lo correcto es utilizar los pronombres que correspondan, como en el art. 31.1 del Reglamento de Baleares: “orden de éstos”.*

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
ANDALUCÍA	29.1 y 2	30	118.1	40.1 y 39.4	79.1 y 2	28.1 y 2	53.3
ARAGÓN	30.1 y 2	31	131.1	46.1 y 6	86.1 y 2	29.1 y 2	64.5
ASTURIAS	38.1 y 2	39	144.1 59	54.1 y 4 55	96.1 y 2	37.1 y 2	—
BALEARES	31.1 y 2	32	118.1	38.1 y 4	72.1 y 2	30.1 y 2	51.3
CANTABRIA	33.1 y 2	34	—	37.1 y 4	68.1 y 2	32.1 y 2	50.3
CASTILLA- LA MANCHA	35.1 y 7 35.8	37	50.2	39.1 43.3 44.1	94.1 y 2	32.1 y 2	—
CASTILLA-LEON	28.1 y 2	29	115.1 110	37.1 y 4 38	76.1 y 2	27.1 y 2	—
COMUNIDAD VALENCIANA	29.1 y 2	30	113.1	37.1 y 4	67.1 y 2	32.1 y 2	50.3
EXTREMADURA	28.1 y 2	29	115.1	36.1 y 4 37.1	76.1 y 2	27.1 y 2	50.3
LA RIOJA	29.1 y 2	30	99.1	34.1 y 4	62.1 y 2	28.1 y 2	—

Naturalmente existen –dentro de esta sustancial identidad– pequeñas diferencias. Las más destacadas dentro del ámbito de nuestro estudio son:

1. Hay reglamentos que reiteran que la Junta de Portavoces ha de ser previamente oída para “fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Parlamento”: Andalucía (art. 40.1), Asturias (art. 55), Castilla-La Mancha (art.44.1), Castilla-León (art. 38) y Extremadura (art. 37.1). Estos artículos, como acabo de apuntar, son reiterativos por cuanto la necesidad de oír a la Junta de Portavoces ya viene recogida en el artículo específico sobre las disposiciones de carácter general (ver art. 32.2 del Congreso). Sin embargo este artículo es importante –como se verá– cuando no exista previsión expresa de dicho trámite en una norma específica.
2. Algunos reglamentos regulan los plazos de las solicitudes de reconsideración frente a las decisiones de la Mesa en materia de clasificación o admisión de escritos, cuando en el Reglamento del Congreso no se establece plazo alguno ni para su interposición ni para su resolución:

Reglamento	Artículo	Días plazo interposición	Días plazo resolución
Andalucía	28.2	3	8
Asturias	37.2	4	7
Baleares	30.2	10	No fija
Castilla-La Mancha	32.2	15	15
Com.Valenciana	32.2	10	20
La Rioja	28.2	4	7

La interposición de la solicitud de reconsideración tiene efectos suspensivos –al contrario que en el Congreso– en Andalucía (art. 28.2) o puede tenerlos si la Mesa así lo decide de oficio o a petición del solicitante, en Asturias (art. 37.2) y en La Rioja (28.2). El reglamento de la cámara andaluza reconoce la naturaleza de recurso de la reconsideración.

3. Finalmente las diferencias que hemos podido observar entre el Reglamento del Congreso y el de las Cortes Valencianas son:

a) El Presidente de las Cortes no sólo tiene la facultad normativa genérica, sino que se le reconocen tres específicas:

- regular el funcionamiento del Grupo Mixto (art. 24.2).
- acordar un orden distinto en los turnos generales (art. 70.1) y
- regular la distribución del tiempo de debate en las comparecencias del Presidente del *Consell* (art. 163.4)

b) El artículo 29.2 se expresa como sigue:

“2. Corresponde al presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se impusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics. “

En vez de “se propusiera” se dice “se impusiera”, lo que da idea de que la resoluciones generales sólo se pueden dictar en caso de necesidad.

c) A la solicitud de reconsideración el art. 32.2 la denomina reposición, en equivalencia al recurso administrativo.

No quisiera terminar este apartado sin dejar de mencionar que en alguno de estos reglamentos se contemplan expresamente las resoluciones normativas dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de los nuevos reglamentos, bien para mantenerlas en vigor (así el Reglamento de las Cortes de Aragón en su Dis-

posición derogatoria declara expresamente vigentes cinco de ellas) bien para derogarlas de forma general (Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura) o de forma expresa (el nuevo reglamento del Parlamento de La Rioja deroga seis).

II.4.–REGLAMENTOS QUE SE APARTAN DEL MODELO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Aunque los reglamentos que estudiamos a continuación siguen repitiendo, por lo general, muchos de los artículos del Reglamento del Congreso –incluidos errores gramaticales– se apartan de dicho modelo en la medida en que el Presidente ya no tiene la exclusividad de la facultad para dictar disposiciones normativas.

1.–Un primer paso adelante lo representa el Reglamento de la Asamblea de CEUTA, que incluimos en nuestro estudio aunque no sea un Parlamento autónomo , en cuyo artículo 30, “del Presidente de la Mesa”, tras repetir el tenor literal del art. 32 del Reglamento del Congreso, se dice en el párrafo tercero, *in fine*

“Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, resolviendo el Pleno de la Asamblea en caso de discrepancia”.

Es decir, el Pleno tiene la última palabra en las resoluciones de carácter general. En todo lo demás se sigue el Reglamento del Congreso:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
CEUTA	30.2 y 3	31	—	33.1 y 4	63.1	29.1 y 2	—

Con estas dos pequeñas diferencias:

- 1. No contempla el mecanismo de la lectura de normas en el transcurso del debate.
- 2. La reconsideración de las decisiones de la Mesa se ha de solicitar dentro de los 3 días siguientes y resolver en el plazo de 8.

En cuanto a las disposiciones normativas dictadas con anterioridad, su Disposición Derogatoria deroga “cuantas disposiciones de igual o inferior rango” se opongan al nuevo reglamento.

2.–Un segundo grupo en esta clasificación lo constituyen aquellos reglamentos en los que, aun conservando el Presidente la facultad genérica de dictar disposiciones normativas, a la Mesa se le reconoce la facultad de dictar normas en materias específicas:

A. ASAMBLEA DE MADRID

Según el art. 45 de su reglamento, el Grupo Parlamentario Mixto debe aprobar, en el plazo de 40 días desde la constitución de la Asamblea, por mayoría absoluta de sus miembros, su “Reglamento de Organización y funcionamiento interno”. Si transcurrido dicho plazo no lo ha hecho, la Mesa resolverá definitivamente sobre estas normas para toda la legislatura. Igualmente la Mesa resolverá, con carácter general o en cada caso, sobre las discrepancias que surjan entre los Diputados miembros del Grupo Parlamentario Mixto respecto de su organización y funcionamiento.

También le corresponde a la Mesa aprobar las normas de procedimiento en las Comisiones de Investigación, a propuesta de los 2/5 de los miembros de la Asamblea, que son los que tienen la iniciativa para pedir su constitución.

En el resto se repite el articulado del Reglamento del Congreso:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
ASAMBLEA MADRID	55.1 y 2	56	66	58.1 y 3 60 61	115.1 y 2	49.1 y 2	75 (Mesa)

Con estas diferencias:

1. El art. 66 limita las facultades del Presidente de la Comisión a dirigir y coordinar la Mesa, dirigir los debates y cumplir y hacer cumplir el Reglamento; lo que parece excluir –por comparación con el art. 55.2– la posibilidad de interpretar y suplir.
2. La solicitud de reconsideración ha de hacerse en el plazo de 7 días y resolverse en 8. La solicitud suspenderá la tramitación del acuerdo cuestionado salvo que, en ese momento, ya haya sido objeto de votación en el Pleno o Comisión, lo que es causa de inadmisibilidad.

En su Disposición derogatoria deroga expresamente 8 normas “interpretativas, supletorias y de desarrollo”.

B. PARLAMENTO VASCO:

Según el art. 31.2 de su Reglamento, la constitución, organización y funcionamiento de las Comisiones especiales se regirán por las normas que, a tal efecto, apruebe la Mesa del Parlamento.

El resto es como el Reglamento del Congreso de los Diputados:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
PARLAMENTO VASCO	24.1 y 2	25	107.5	29.1 y 2 30	64	23.1 y 2	31.2 (Mesa)

Con la siguiente diferencia: el artículo 64 distingue cinco situaciones o incidencias durante los debates: cuestión previa, solicitud de aplazamiento, cuestión de orden, observancia y lectura de normas.

La Disposición derogatoria deroga las normas dictadas con “carácter complementario” al Reglamento provisional en cuanto se opusieren al nuevo.

C. PARLAMENTO DE NAVARRA

La facultad normativa del Presidente se define de manera diferente, ya que parece que –por un lado– sólo puede interpretar el Reglamento sobre la marcha en los casos de duda y que –por otro– sólo puede dictar resoluciones supletorias cuando existan lagunas jurídicas. Sin embargo esto es más aparente que real, ya que los límites entre la interpretación y la suplencia son muy difusos:

“Artículo 40.

2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento así como interpretarlo en los casos de duda. En los supuestos en que haya de dictar resoluciones supletorias por existir lagunas jurídicas, necesitará el previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces.”

A la Mesa se le atribuye la facultad normativa en los siguientes supuestos:

1. Cuando la naturaleza del debate de ciertos asuntos exija normas especiales no contempladas en el reglamento, de acuerdo con el voto vinculante de la Junta de Portavoces (art. 37.1.9ª).
2. Cuando se cree una Comisión de Investigación, dictará, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, las normas que regulen su composición, organización y funcionamiento (art. 61.3). También cuando sea una Comisión Especial distinta a la anterior (art.62).
3. Cuando se proceda a la tramitación del proyecto de ley foral de presupuestos, podrá dictar, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, las normas complementarias precisas para “ordenar el examen, enmienda, debate y votación del proyecto...” (art. 153).

También se sigue, en el resto, el articulado del Reglamento del Congreso:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
PARLAMENTO NAVARRA	40.1 y 2	41	50.1	43.1 y 5 44	84.1 y 2	37.1 y 2	61(Mesa)

Y con las siguientes variaciones:

1. Durante el debate en Comisión de un proyecto de ley, si un Grupo parlamentario discrepa de la decisión de la Mesa de la Comisión, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente mediante resolución motivada. (art.134.4)
2. Sin embargo, cuando un Grupo Parlamentario o algún Parlamentario Foral discrepe de la decisión de la Mesa de la Cámara en sus funciones ordinarias (en todas las del art. 37.1 y no sólo en la de calificación de escritos) en vez de “solicitud de reconsideración” se establece un “recurso” ante la Junta de Portavoces dentro de los 5 días siguientes; ésta decidirá definitivamente –no se fija plazo– mediante acuerdo motivado, art. 37.2. (Este artículo es curioso porque como entre las facultades de la Mesa del párrafo 1 se encuentra la de dictar las normas especiales del apartado 9º, “de acuerdo con el voto vinculante de la Junta de Portavoces”, el recurso ante la Junta en este supuesto sólo tiene sentido cuando las normas que dicte la Mesa se aparten de dicho voto vinculante y no puede ser un recurso pleno como en el resto de los demás apartados).

D. ASAMBLEA DE MELILLA:

En el Reglamento de la Asamblea de esta ciudad autónoma, cuyo estudio también incluimos aunque tampoco sea un Parlamento autónomo, se prevé que sea la Mesa quien fije las normas generales para la atribución de los asuntos a una u otra Comisión (art. 25 c.).

Se mantiene la facultad del Presidente de interpretar y suplir, pero en el ejercicio de estas funciones interpretativas y supletorias “la Presidencia requerirá la emisión previa de un informe al Secretario de la Asamblea, o del funcionario que legalmente lo sustituya, mediando el parecer favorable de la Mesa, oída la Junta de Portavoces” (art. 26.3).

Además, no contempla la posibilidad de que se solicite la reconsideración de las decisiones de la Mesa.

En su estructura y en su redacción este reglamento se aparta de la del Reglamento del Congreso, aunque a veces copia algún artículo. La equivalencia es la siguiente:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
ASAMBLEA MELILLA	26.1 a 3	27.1	—	29.1 y 3	47.1 a 3	25	—

En su Disposición derogatoria deroga “cuantas normas reglamentarias se opongan al presente Reglamento”.

3.—Una tercera variante, dentro de esta clasificación, la constituye el Reglamento del SENADO, en el que el Presidente comparte con la Mesa de la Comisión de Reglamento la función normativa genérica de suplir el reglamento. Así se expresa en su artículo 37:

“**Art.-37** Corresponde al Presidente del Senado:

...

7. Interpretar el Reglamento.

8. Suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión del Reglamento, las lagunas de éste.”

También se prevé que, cuando se haya solicitado por un Senador o Grupo parlamentario la reconsideración de una decisión de la Mesa relativa a la calificación de escritos o de su admisibilidad, si la resolución motivada que la resuelva no ha sido adoptada por unanimidad puede ser objeto de una moción para que la Cámara delibere y se pronuncie (arts. 36.2 y 174.d.).

Y, finalmente, no se contempla en este reglamento la posibilidad de solicitar la lectura de normas como mecanismo frente a las resoluciones de la Presidencia (artículo 90).

Siguiendo el esquema que nos hemos marcado podemos decir que las equivalencias con el Reglamento del Congreso son las siguientes:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
REGLAMENTO SENADO	37.2 +Mesa C.Regl.	40	—	44	90.1	36.1 y 2 + moción	—

4.—Un cuarto grupo lo constituyen aquellos reglamentos en los que las funciones interpretativas y supletorias genéricas están repartidas entre el Presidente y la Mesa de la Cámara:

A. CANARIAS:

El Presidente interpreta el reglamento en los casos de duda en los debates parlamentarios (art. 29.2), pero fuera de éstos dicha función corresponde a la Mesa:

“Artículo 28.

1. Corresponde a la Mesa las siguientes funciones:

...

7º. Interpretar y suplir el Reglamento en los casos de duda u omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Junta de Portavoces. “

Al mismo tiempo la Mesa tiene una función normativa específica, la de dictar las normas de procedimiento –oída la Junta de Portavoces– de las Comisiones de Investigación.

Y, cómo no, en lo demás transcribe el tenor literal del Reglamento del Congreso:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
PARLAMENTO CANARIAS	29.1	30	123.1	37.1 y 5	75.1 y 2	28.1 y 2	49.3 (Mesa)

Si bien la reconsideración hay que solicitarla en el plazo de 15 días, sin que se fije plazo a la Mesa para resolver.

Finalmente en su Disposición Transitoria se declaran en vigor las resoluciones de carácter general interpretativas o supletorias del Reglamento dictadas por la Presidencia o la Mesa “en tanto no se produzca su derogación expresa y no se opongan a lo establecido” en el nuevo reglamento.

B. GALICIA:

En esta cámara el Presidente no sólo interpreta sino que también suple el reglamento en el transcurso de los debates (art. 31.2) y a la Mesa le corresponde “interpretar y suplir el Reglamento, en su caso, en los supuestos de duda u omisión”.

Pero este artículo se queda aquí y nada especial prevé para cuando la Mesa, en ejercicio de esta función supletoria, se proponga dictar una resolución de carácter general. Que existe esta posibilidad es indudable, pues es consustancial a la función supletoria. La cuestión es si la Mesa está o no sujeta a requisito procedimental alguno. Los reglamentos que hemos visto esta-

blecen, para estos supuestos, que debe mediar el parecer favorable de la Mesa (que aquí, evidentemente, no procede) y de la Junta de Portavoces. ¿Debe la Mesa oír a la Junta de Portavoces cuando se proponga dictar una resolución de carácter general? Caben dos interpretaciones: que no lo necesita pues no se dice expresamente o que sí lo necesita en virtud de lo preceptuado genéricamente en el art. 39, que establece que dicha Junta será oída cuando se trate de establecer criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Parlamento.

En lo demás este Reglamento reproduce los artículos del Reglamento del Congreso:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
PARLAMENTO GALICIA	31.1	32	117.1	38.1 y 4	77.1 y 2	30.1 y 2	52.3

La diferencia que podemos destacar es que en la dirección de los debates de la Comisión legislativa las funciones que se confieren a la Presidencia y a la Mesa del Parlamento se ejercerán únicamente por el Presidente de la Comisión. Con esta atribución única se evita la confusión que podría generar atribuir a la Mesa funciones de dirección, pues entonces se podría entender incluida la facultad de suplir.

Finalmente hay que señalar que en su Disposición Derogatoria declara derogadas todas las Normas de carácter reglamentario aprobadas por el Parlamento de Galicia con anterioridad al nuevo reglamento.

5.—Como quinta variante podemos señalar el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que no reconoce al Presidente del Parlamento facultad normativa alguna, ya que se limita, según su artículo 27 a establecer y mantener el orden de las discusiones, dirigir los debates con imparcialidad y cumplir y hacer cumplir el Reglamento. Las funciones normativas se atribuyen a la Mesa:

“Artículo 26

- 1. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:
- 1.º. Interpretar y suplir el Reglamento en casos de duda y omisión.”

Como para nada se habla de las resoluciones de carácter general, de nuevo se nos vuelve a plantear la duda de si es necesario oír previamente a la Junta de Portavoces. Y aunque las soluciones teóricas son dos –al igual que en el Parlamento gallego– en la realidad se sigue la opción de oír a dicha Junta (así se dice en la resolución cuya impugnación dio lugar a la STC 44/1995 que ya hemos visto). Y ello por aplicación de lo dispuesto con carácter general para la citada Junta en el artículo 24.1 (“Fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y las tareas del Parlamento”).

En lo demás también reproduce el articulado del Reglamento del Congreso:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
PARLAMENTO CATALUÑA	27 (sólo 32.1)	28	—	23.1 y 2 24	66.1 y 2	26.1 y 2	—

La única particularidad es que solamente reconoce legitimación a los grupos parlamentarios para solicitar la reconsideración de las decisiones de la Mesa. Se ha omitido la referencia a los parlamentarios individualmente.

6.—Finalmente, y en sexto lugar, debemos citar el modelo del Reglamento de la Asamblea de MURCIA. En realidad este reglamento habría que encuadrarlo en el segundo de los grupos que hemos expuesto, ya que en éste el Presidente tiene la facultad de interpretar y suplir el reglamento y la Mesa tiene unas funciones normativas concretas. Pero si lo hemos diferenciado del resto de reglamentos es porque es el que regula con mayor concreción la facultad normativa del Presidente y la somete a varios controles.

Como hemos avanzado, la Mesa tiene la facultad, en primer lugar, de dictar las normas de funcionamiento y publicidad del Registro de intereses, oída la Junta de Portavoces (art. 20).

En segundo lugar, y al igual que el reglamento de la Asamblea de Madrid, se establece que el Grupo Mixto ha de aprobar su reglamento de organización y funcionamiento en el plazo de treinta días desde la constitución de la Asamblea. La aprobación del Reglamento corresponde, en principio, al propio Grupo Mixto pero la Mesa puede —antes de que se publique en el boletín de la cámara— ordenar su devolución al citado grupo si su contenido no se ajusta a las prescripciones del Reglamento. En definitiva, la Mesa ejerce un “control de reglamentariedad”. Pero, además, si transcurren dos meses sin que se apruebe dicho Reglamento, la Mesa resolverá definitivamente —oída la Junta de Portavoces— sobre dichas normas de organización y funcionamiento.

Según las reglas generales, al Presidente le corresponde interpretar y cubrir las lagunas del Reglamento (artículo 39.10) pero para dictar resoluciones interpretativas o supletorias es necesaria la audiencia de la Junta de Portavoces (art. 52.2 b.).

Todo esto se reitera en el artículo 207 (encontrado en el Título X intitulado “La interpretación del Reglamento”) que establece lo siguiente:

1. La interpretación del Reglamento y la integración de sus lagunas compete al Presidente de la Asamblea.
2. Cuando la interpretación del Presidente se produzca dentro de sesión, podrá oír previamente o no —a su elección— a los restantes miembros de la Mesa y su decisión puntual será inapelable.

3. Antes de adoptar una resolución fuera de sesión, deberá oír el parecer no vinculante de los demás miembros de la Mesa y de la Junta de Portavoces.
4. El contenido de la resolución que –en este supuesto– dicte podrá ser revisado por el Pleno de la Cámara si lo demandan dos Grupos Parlamentarios. El acuerdo en que la revisión se decida deberá ser adoptado por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea y la sesión habrá de estar presidida por un Vicepresidente.
5. En cualquier caso, la Comisión de Asuntos Generales, en su condición de Comisión de Reglamento, deberá informar sobre la conveniencia o no de que la resolución interpretativa o integradora, sin perjuicio de su aplicación, sea transformada en proyecto de reforma del Reglamento, a efectos de que tras su tramitación y adopción quede integrada dentro de éste.

Es decir, en el caso de resoluciones de carácter general, existe un control previo, la audiencia de la Mesa y de la Junta de Portavoces, y dos controles a posteriori: su ratificación o no por la mayoría absoluta del Pleno y –más a largo plazo– el estudio de la conveniencia de mantenerla integrándola en el Reglamento.

También destaca este reglamento por su regulación detallada –al igual que en el Reglamento del Parlamento Vasco– de los incidentes que pueden surgir durante un debate parlamentario: cuestión previa, moción de orden, moción de cierre, moción para prolongar el debate, moción para modificar el orden del día y moción de observancia del Reglamento. En las de esta última clase el Presidente, oídas las alegaciones del proponente, decide sin debate ni recurso alguno. En el resto –salvo que el Presidente la rechace por entorpecedora del trabajo de la cámara– se abrirá un turno de intervenciones entre los portavoces de los grupos parlamentarios y se pasará a votarla y se considerará adoptada por mayoría simple. Si es una moción para prolongar el debate no hará falta someterla a votación si el Presidente, hecha la correspondiente pregunta, observa un asentimiento general a dicha propuesta (art.104).

En lo demás también existe una correspondencia con el Reglamento del Congreso de Diputados:

REGLAMENTO CONGRESO	32.1 y 2	33	115.1	39.1 y 4	72.1 y 2	31.1 y 2	52.3
ASAMBLEA MURCIA	39 (+ 207)	41	62	51 y 52	104	44 y 45	—

Otra diferencia entre ambos reglamentos es que las solicitudes de reconsideración de las decisiones de la Mesa se han de interponer en el plazo de 3 días y resolverse definitivamente por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en 8 días.

CAPÍTULO TERCERO

LAS RESOLUCIONES DE CARÁCTER GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

III.1.—INTRODUCCIÓN

11

95

En los dos capítulos anteriores hemos tratado el encuadramiento teórico de las Disposiciones Normativas dentro del sistema de fuentes del Derecho Parlamentario y su regulación concreta en los distintos reglamentos de las Cámaras de nuestro Estado autonómico, incluido el Reglamento de las Cortes Valencianas.

Procede ahora que centremos nuestro estudio en las Disposiciones que con carácter general se han dictado por la Presidencia de nuestras Cortes autonómicas en el espacio de tiempo comprendido desde su recuperación¹¹⁸, su primera legislatura, hasta la actualidad.

Treinta y seis han sido las resoluciones generales dictadas en este período. Unas continúan en vigor, otras han sido derogadas o modificadas y otras, en definitiva, han pasado a formar parte del articulado del Reglamento parlamentario. Su estudio lo hemos agrupado por legislaturas; es decir, hemos seguido un criterio cronológico pues así es más fácil entender el espíritu o la finalidad que perseguían dentro de un marco político concreto. Muchas de ellas se explican por sí solas y otras precisan de comentarios más o menos extensos para su comprensión.

¹¹⁸ Una valoración de esa recuperación se hace en: L. Aguiló Lúcia, "Las Cortes Valencianas: asentamiento y actividad de una institución recuperada", en *Revista de las Cortes Generales* n.º 2 (1984), pp. 195-205.

CUADRO: Resoluciones dictadas en el período 1983-2005

LEGISLATURA	PERIODO	NÚMERO DE RESOLUCIONES
I	1983-1987	16
II	1987-1991	3
III	1991-1995	4
IV	1995-1999	6
V	1999-2003	3
VI	2003-2005	4

III.2.-LA PRIMERA LEGISLATURA

La primera legislatura es la que se inicia con las elecciones autonómicas celebradas el 8 de mayo de 1983; elecciones que tenían, pues, el carácter de “inaugurales”¹¹⁹.

Sin embargo, como señalan GARCIA y RALLO¹²⁰ la historia política de las Cortes Valencianas no se inicia con estas elecciones sino que “las Cortes Valencianas *transitorias* se constituyeron el 2 de agosto de 1982, tras la entrada en vigor el 10 de julio del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y, en aplicación de lo dispuesto en su Disposición Transitoria Tercera, estuvieron compuestas por los parlamentarios elegidos en las elecciones generales de 1979 más otros tantos miembros designados por los partidos políticos por los que fueron presentados en la misma proporción. En este corto período parlamentario, a la vista de los resultados obtenidos por el PSPV-PSOE en las elecciones generales de 1979 (37'4%) –frente a los de UCD (36'5%), PCPV (12%) y AP (4'5%)–, los socialistas contaron con una amplia minoría mayoritaria en las Cortes Valencianas transitorias que permitió el nombramiento del socialista García Miralles como Presidente de la Asamblea y de Joan Lerma como Presidente de la *Generalitat* Valenciana –investido por las Cortes Valencianas el 12 de agosto no tomaría posesión hasta el 13 de diciembre de 1992.”

La consulta de 1983 se produjo a muy poca distancia de las Generales de 1982, “donde el PSPV-PSOE obtuvo sus mejores resultados hasta la fecha, quedando como primer partido a gran distancia del segundo (coalición AP-PDP-UV-

¹¹⁹ V. Franch i Ferrer, “Voto autonómico y voto municipal: la escisión de voto en las elecciones simultáneas autonómicas y municipales de 1983, 1987, 1991 y 1995” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 2 (1996), pp. 103-160.

¹²⁰ R. García Mahamut y A. Rallo Lombarte, “Estudio y análisis de los resultados electorales obtenidos por el PSPV-PSOE (1983-1995)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 2 (1996), pp. 195-212.

UL) y donde se produjo la debacle del centrismo político¹²¹. También reflejó, en cierta medida, el hundimiento del voto comunista.

De ahí resultó la siguiente composición de las Cortes autonómicas:

PARTIDO-COALICION	COMUNIDAD AUTONOMA		DIPUTADOS ELECTOS
	VOTOS	%	
PSPV-PSOE	982.567	51'77	51
AP-PDP-UL-UV.	609.519	32'11	32
PCPV-PCE	142.570	7'51	6

quedando fuera de la Cámara, por no superar el listón del 5% de los votos emitidos, tanto la UPV (58.712, 3'09%) como el CDS (36.015, 1'90%).

La mayoría absoluta del PSPV-PSOE se tradujo en la elección de Joan Lerma como Presidente de la *Generalitat* Valenciana y del también socialista Antonio García Miralles como Presidente de las Cortes.

La producción legislativa de las Cortes en esta su primera andadura fue muy abundante¹²². Evidentemente, había que desarrollar el Estatuto y articular el entramado competencial. Pero además, había que “recuperar el papel de centralidad que a todo Parlamento corresponde en el marco de un sistema democrático”¹²³.

Consecuencia de alguna de las leyes promulgadas son varias de las Resoluciones de Presidencia objeto de nuestro estudio (es clara la correlación entre la Ley 4/1985, de 16 de marzo, del Consejo Social de las universidades de la *Comunitat* Valenciana y la Resolución de Presidencia 319/I regulando el procedimiento de elección de los miembros de dichos consejos o la relación entre la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de *Comptes* y las Resoluciones 393, 1058, 2208 y 2209/I sobre procedimientos relativos a esta Sindicatura). Todo ello es lo que veremos a continuación.

III.2.1.—RESOLUCIONES DE LA PRIMERA LEGISLATURA

En este período es donde se han dictado más Resoluciones de Presidencia, dieciséis, lo que equivale al 47 por ciento del total. El motivo fue –sin duda– la necesidad de completar la insuficiente regulación de un Reglamento importado. De estas dieciséis, cinco se refieren a procedimientos y trámites parlamentarios

¹²¹ V. Franch i Ferrer, “Voto autonómico y voto municipal...”, *op. cit.*, p. 105.

¹²² Una crónica de la actividad parlamentaria en esta primera legislatura, así como una relación detallada de las leyes aprobadas, se puede encontrar en L. Aguiló Lúcia y F.J. Visiedo Mazón, “Actividad parlamentaria (1983-1995)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 1 (1995), pp. 103-122.

¹²³ *Ibid.*, p. 103.

(las números 14, 80, 1058, 2208 y 2209), tres a procedimientos de elección de personas (las número 319, 393 y 925), dos a funcionamiento u organización interna (las número 1 y 2270), cuatro se dedican reglamentar el control del gobierno (las número 133, 683, 685 y 686) y, finalmente, dos a pulir los aspectos jurídicos del trabajo parlamentario (las 684 y 793).

En concreto, la lista de Resoluciones generales de esta legislatura es la siguiente:

RES.N.º	FECHA	CONTENIDO
0001/I	15-06-1983	Representante del <i>Consell</i> en la Junta de <i>Síndics</i> .
0014/I	28-07-1983	Devolución a Comisión de un Proyecto o Proposición de Ley por acuerdo unánime.
0080/I	16-11-1983	Procedimiento parlamentario que han de seguir los proyectos de convenio de colaboración de la <i>Generalitat</i> con el Estado y con las demás comunidades autónomas.
0133/I	03-02-1984	Procedimiento parlamentario para el debate de política general
0683/I	02-04-1985	Tramitación de preguntas para las que se solicita contestación oral una vez finalizado el Periodo de Sesiones.
0684/I	02-04-1985	Adecuación de la actividad parlamentaria al ordenamiento jurídico.
0685/I	02-04-1985	Debate de las Proposiciones no de Ley.
0686/I	02-04-1985	Cumplimiento de las Resoluciones de la Cámara.
0319/I	08-05-1985	Procedimiento para la elección por las Cortes Valencianas de dos miembros de cada uno de los Consejos Sociales de las Universidades de Alicante, Literaria de Valencia y Politécnica de Valencia.
0393/I	14-06-1985	Procedimiento de elección de los miembros integrantes de la Sindicatura de Cuentas.
0925/I	26-11-1985	Procedimiento parlamentario para nombramiento, elección y designación de personas por el Pleno de las Cortes.
0973/I	18-12-1985	Redacción armónica de las Resoluciones y Mociones aprobadas por las Cortes.
1058/I	20-03-1986	Procedimiento para la discusión y aprobación del proyecto de Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas.
2208/I	19-11-1986	Tramitación parlamentaria del Informe de la Sindicatura de Cuentas sobre fiscalización de las Cuentas Generales de la G.V.
2209/I	19-11-1986	Tramitación parlamentaria de los Informes remitidos por la Sindicatura de Cuentas.
2270/I	07-01-1987	Organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto.

La primera de todas las Resoluciones, la 1/I, tuvo un origen eminentemente político: el Reglamento había transcrito el artículo 39.2 del Reglamento del Congreso en el que se establecía que de las reuniones de la Junta de Portavoces se daría cuenta al Gobierno para que enviara un representante si lo consideraba oportuno. Éste podía ir acompañado de una persona que lo asistiera. Sin embargo el Gobierno era reticente a acudir a las reuniones de la Junta de Portavoces porque, en cierto modo, le marcaba la agenda política y para no comprometerse enviaba representantes de segundo nivel. Mientras unas cámaras han mantenido aquella regulación (Murcia, Extremadura, Galicia o Navarra) otras reaccionaron ante lo que entendían una posible infravaloración de la Cámara, regulando bien el nivel del representante gubernamental (por ej., Canarias, cuyo reglamento exige que asista un miembro del Gobierno o Viceconsejero) o el de la persona que le puede acompañar (por ej., el reglamento de Asturias determina que sea un Alto cargo de la Administración del Principado). En las Cortes Valencianas se optó en un primer momento por exigir tanto el alto rango del representante del *Consell* como el de su acompañante, si bien cuando en el año 1994 se reformó el Reglamento, la resolución 1/I se incorporó a éste pero sólo en su primera parte, dejando sin determinar el rango de la persona que podía acompañar al *Conseller* o al Subsecretario. Con la nueva redacción del artículo 37.2 quedaba derogada esta primera resolución de Presidencia:

“Artículo 37.

2. De las convocatorias de la Junta de Síndics se dará cuenta al Consell para que envíe, si lo estima oportuno, un representante que deberá ser miembro del mismo, y que podrá estar acompañado, en su caso, por la persona que le asista.”

Vista hoy en día, tras la STC. 44/1995, se puede dudar de la constitucionalidad de esta resolución –dejando al margen la cuestión de si imponer unos determinados representantes vulnera o no la autonomía del *Consell* garantizada por el principio de división de poderes– porque no es meramente interpretativa o supletoria, sino que desarrolla el Reglamento al regular de una manera no prevista en aquél la representación del *Consell* en la Junta de Portavoces.

RESOLUCIÓN NÚMERO 1/I

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

De acuerdo con las facultades que me confiere el artículo 28, párrafo 2º(*), del Reglamento de las Cortes Valencianas, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, esta Presidencia ha resuelto:

Que el artículo 35, párrafo 2º(**), del Reglamento de las Cortes Valencianas, al referirse al “representante” del Consell que asista a la Junta de Síndics y a “la persona que le asista”, debe entenderse que el representante del Consell debe ser un cargo político que, por razones institucionales, debe corresponder bien a un Conseller, bien a un Subsecretario; mientras que “la persona que le asista” debe ser un funcionario cualificado que, en la actual organización de la Presidencia de la Generalitat, la mencionada función corresponde a quien administrativamente se encuentre al frente del Servicio de Relaciones con las Cortes.

Palau de la Generalitat,
Valencia, 15 de junio de 1983
Fdo.: ANTONIO GARCÍA MIRALLES
Presidente

(*) actual artículo 29.2

(**) actual artículo 37.2

La siguiente resolución, la 14, tenía por finalidad posibilitar la devolución a Comisión de un proyecto o proposición de ley aunque estuviera en fase plenaria. Esta resolución se ha incorporado al actual Reglamento en la reforma¹²⁴ que tuvo lugar hace once años y, por lo tanto, no puede considerarse vigente como tal resolución. Como se puede observar, en el actual artículo 117.2 se ha suprimido la posibilidad de reenvío de proposiciones de ley y se ha añadido la necesidad de que la Mesa acepte la solicitud que se le haga:

“Artículo 117

2. Podrá enviarse de nuevo a la comisión correspondiente el texto de un proyecto ley, cuando antes o durante su debate en el pleno, los grupos parlamentarios por unanimidad lo soliciten por escrito ante la Mesa y así lo acuerde ésta.”

¹²⁴ Sobre la reforma del Reglamento puede consultarse L. Aguiló Lúcia, “La Reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 19 (1990), Madrid, pp. 199-214.

RESOLUCION NÚMERO 14/I

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En el ejercicio de la facultad que me concede el artículo 28.2(*), del Reglamento de las Cortes Valencianas, y habiendo mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general:

“Podrá enviarse de nuevo a la Comisión correspondiente el texto de un Proyecto o Proposición de Ley, cuando antes o durante su debate en el Pleno de las Cortes Valencianas, los Grupos Parlamentarios por unanimidad lo solicitaran por escrito ante la Mesa de las Cortes Valencianas”.

Palau de la Generalitat,
Valencia, 28 de julio de 1983
El Presidente
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(*)actual artículo 29.2

Este artículo 117 también ha sido interpretado –o mejor dicho, desarrollado– por otras dos resoluciones de esta primera legislatura, las números 684 y 973. Hay que recordar que el antiguo artículo 114 del Reglamento valenciano (actualmente el apartado primero del 117) reproducía literalmente el artículo 119 del Reglamento del Congreso, que dejaba fuera de su contenido la posibilidad de buscar una redacción armónica tanto antes del debate de un proyecto en el Pleno (sobre todo cuando existía una evidente contradicción con normas del Estado de preferente aplicación competencial –“norma de carácter superior” dice la resolución 684–) como después en el caso de Proposiciones no de Ley o de mociones.

Para AGUILÓ la Resolución 684 lo que hace es facultar a la Presidencia para cuidar del principio de constitucionalidad y de legalidad de todas las leyes y actos aprobados por las Cortes Valencianas. Este procedimiento en garantía de la seguridad jurídica, sigue diciendo este autor– también constituye una garantía de las minorías frente a las mayorías –sobre todo absolutas– que intentan imponer sus criterios no respetando la necesaria protección a las minorías parlamentarias. Como la pretensión de esa mayoría es en realidad la pretensión de su Gobierno, esta Resolución, en definitiva, redunda en beneficio de “la autonomía del Parlamento frente al poder ejecutivo”¹²⁵.

¹²⁵ L. Aguiló Lúcia, “Las Resoluciones de Presidencia en ...”, op. cit., p. 82.

Dice este artículo:

“Artículo 117

1. Terminado el debate de un proyecto, si, como consecuencia de la aprobación de un voto particular o de una enmienda o de la votación de los artículos, el texto resultante pudiera ser incongruente u oscuro en alguno de sus puntos, la Mesa de las Cortes podrá, por iniciativa propia o a petición de la comisión, enviar el texto aprobado por el pleno de nuevo a la comisión, con el único fin de que ésta, en el plazo de un mes, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del pleno. El dictamen así redactado se someterá a la decisión final del pleno, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto en una sola votación.”

Pues bien, en la medida que con la reforma de 1994 se mantiene la redacción original y no se incorporan a su contenido las “interpretaciones” de las resoluciones 684 y 973, considero que éstas han de considerarse derogadas, pues la norma posterior –sobre todo cuando es de mayor rango– deroga a la anterior y si la norma posterior sólo incluye una categoría, está excluyendo las demás.

Sin embargo esta lógica jurídica no forma parte de la lógica parlamentaria, ya que ambas resoluciones se entienden vigentes e incluso la 973/1 fue modificada por la resolución 6/IV de 18 de mayo de 1998, cuatro años después de la reforma del Reglamento.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 684/I

Resolución sobre adecuación de la actividad parlamentaria al ordenamiento jurídico

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2(*) del Reglamento de las Cortes Valencianas, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general sobre “Adecuación de la actividad parlamentaria al ordenamiento jurídico”:

Si el Presidente estimara, en el curso de cualquier tramitación parlamentaria que conlleve trámite de Comisión, la posibilidad de que pudiera existir contradicción con una norma de carácter superior, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá, de forma razonada, por una sola vez y antes de la adopción de acuerdo definitivo, enviar el documento parlamentario de nuevo a la Comisión correspondiente, con el único fin de que ésta, en el plazo máximo de un mes, pueda efectuar, en su caso, una nueva redacción armónica.

Palau de Benicarló,
Valencia, 2 de abril de 1985
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 110, pág. 4537).

*Al artículo 114 (**).*

(*) actual artículo 29.2.

(**) actual artículo 117.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 973/I

Resolución sobre procedimiento de redacción armónica de Resoluciones y Mociones aprobadas por las Cortes Valencianas

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En el ejercicio de la facultad que me concede el artículo 28.2(*) del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto determinar el procedimiento sobre redacción armónica de las Resoluciones y Mociones aprobadas por las Cortes Valencianas, en los siguientes términos:

Si finalizado el debate de una Proposición no de Ley, o de una Moción, y efectuada la votación por el Pleno de las Cortes Valencianas o, en su caso, por la Comisión correspondiente, el texto resultante pudiera ser incongruente, contradictorio, reiterativo u oscuro en alguno de sus puntos, la Mesa de las Cortes Valencianas, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá, por iniciativa propia, por petición de dos Grupos Parlamentarios o a solicitud, en su caso, de la Comisión que hubiera adoptado la Resolución, efectuar una redacción armónica que deja a salvo los acuerdos del Pleno o, en su caso, de la Comisión.

Palau de Benicarló,
Valencia, 18 de diciembre de 1985
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 148, pág. 6371)

(*) actual artículo 29.2.

El dos de abril de 1985 se dictaron, además de la 684, otras tres resoluciones supletorias del reglamento: la 683, la 685 y la 686.

Con la 683 se pretendía corregir la posibilidad de que el *Consell* realizara maniobras dilatorias para evitar su comparecencia, o la de alguno de sus miembros, ante el Pleno para contestar de forma oral las preguntas que se le habían formulado. Estas maniobras dilatorias eran posibles ya que, en su redacción original, lo que el Reglamento preveía era que una vez finalizado un período de sesiones todas las preguntas se habían de tramitar como preguntas con respuesta por escrito. Con esta resolución se matizó que sólo se tramitaría así si el Diputado que la formuló no se oponía a ello manifestando que la mantenía como pregunta de contestación oral para el siguiente período de sesiones. Fue un acierto incluirla en la reforma del Reglamento, pues claramente era una resolución *praeter reglamentum* que establecía una excepción a una regla general que no contemplaba tal posibilidad.

RESOLUCIÓN NÚMERO 683/I

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2, del R.C.V., mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general sobre “tramitación de las preguntas para las que se solicita contestación oral una vez finalizado el Periodo de Sesiones”:

Finalizado un Periodo de Sesiones, las preguntas pendientes, para las que se solicitó contestación oral ante el Pleno, se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito que se deben contestar antes de la iniciación del siguiente Periodo de Sesiones, salvo que el Ilustre Sr. Diputado manifieste su voluntad de mantener la pregunta oral para dicho Periodo.

Palau de Benicarló
Valencia, 2 de abril de 1985
El Presidente
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

El artículo 149.5, tras las modificaciones de estilo oportunas, ha quedado como sigue:

“Artículo 149.

5. Finalizado un período de sesiones, las preguntas pendientes para las que se solicitó contestación oral ante el pleno se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito que se deben contestar antes de la iniciación del siguiente período de sesiones, salvo que el diputado manifieste su voluntad de mantener la pregunta oral para dicho período.”

La 685 pretendió resolver el problema que se planteaba cuando una Proposición de Ley no había sido presentada por un grupo parlamentario sino por un diputado con la firma de otros cuatro. Sin duda, introducir en el Reglamento esta posibilidad fue un avance respecto a lo dispuesto en otros Reglamentos (así, el artículo 193 del Congreso sólo prevé que sean los Grupos Parlamentarios quienes las presenten), pero causaba la disfunción de que el mismo grupo al que pertenecían los diputados podía intervenir y duplicar, así, el tiempo de defensa de dicha proposición. Esta resolución se ha incorporado, una vez corregido su estilo, al actual artículo 156.2, por lo que –como tal– ha de entenderse derogada.

“Artículo 156

2. Cuando una proposición no de ley hubiera sido presentada por diputados pertenecientes a un mismo grupo parlamentario, éste no podrá utilizar el turno de fijación de posición a que se refiere el párrafo anterior, salvo que como tal grupo parlamentario hubiera presentado alguna enmienda a la proposición no de ley.”

RESOLUCION NÚMERO 685/I

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2 (*), del R.C.V., mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general sobre "Debate de las Proposiciones no de Ley":

En el debate de una Proposición no de Ley en el caso de que la misma hubiera sido presentada por Diputados pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, éste no podrá utilizar el turno de fijación de posición a que se refiere el artículo 152.1 (**) del R.C.V., salvo que como tal Grupo Parlamentario hubiera presentado alguna o algunas enmiendas a la Proposición no de Ley.

Palau de Benicarló,
Valencia, 2 de abril de 1985
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(*) actual artículo 29.2.

(**) actual artículo 156.2.

La última de las resoluciones dictadas el 2 de abril de 1985 fue la número 686, relativa al control del cumplimiento de las Resoluciones de la Cámara aprobadas como resultado del debate y aprobación de una Proposición no de ley. De la lectura de su exposición de motivos se deduce que se trata de cubrir la laguna observada cuando la Cámara adopta por mayoría una resolución que impulsa al *Consell* a adoptar alguna medida. Se controla, pues, el cumplimiento de la resolución mediante la exigencia de comparecencia de los miembros del *Consell* ante el Pleno o la Comisión, según sea el caso.

Esta resolución se entiende que todavía está vigente, pues fue modificada por la ya citada resolución 6/IV de 18 de mayo de 1998. Sin embargo su no incorporación al Reglamento, en el momento de su reforma, plantea, según entiendo, cierta confusión, pues si el objeto de una proposición no de ley —según el artículo 154 del Reglamento valenciano— es presentar propuestas de resolución a la Cámara, la resolución que se adopte es la propia proposición no de ley, que, según el artículo 157, tiene su propio mecanismo de control: el previsto —salvo que la propia resolución prevea otro procedimiento de control— en el artículo 145.4; es decir, quien debe realizar el control es la comisión a la que corresponde por razón de la materia, debiendo el *Consell* dar cuenta de lo realizado ante esa comisión una vez cumplido el plazo y, tanto si incumple como si no da cuenta, el asunto se incluirá en el orden del día del próximo Pleno que se realice. La remisión a un control directamente por el Pleno que se hace en esta resolución puede entenderse como algo contrario a lo dispuesto en el artículo 145.4. Quizá por ello la resolución, en su apartado 3.º, reenviaba al 157.2 (hoy 162.2) que establece que la Mesa puede acordar que la comparecencia se haga ante el Pleno o en Comisión en función de la importancia del tema objeto de la

comparecencia. Pero también es dudoso que este artículo pueda aplicarse ante una previsión reglamentaria expresa. Encaje más fácil tiene la remisión al artículo 157.3 (hoy artículo 162.3) en cuanto que el procedimiento de la comparecencia (exposición por el miembro del *Consell* y réplica –por tiempo de diez o cinco minutos en función de si han solicitado o no la comparecencia– por parte de los grupos parlamentarios) encaja perfectamente en la dinámica de estos actos parlamentarios.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 686/I

Resolución sobre cumplimiento de las Resoluciones de la Cámara.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2 (*) del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general sobre «cumplimiento de las Resoluciones de la Cámara»:

El procedimiento parlamentario de las Propositiones no de Ley, recogido con el Título IX del RCV, tiene como finalidad expresar la voluntad de las Cortes Valencianas en función de los temas planteados por el indicado procedimiento parlamentario. Dicha manifestación de voluntad de la Cámara, en ocasiones, puede significar el ejercicio de la función de impulso y control del *Consell*, en el sentido de que por medio de la Resolución aprobada se inste al *Consell* a ejercitar alguna actuación.

A diferencia de lo regulado en el artículo 141 (**) sobre las Mociones subsiguientes a Interpelaciones, en el sentido de que cuando la Moción prospera, existe un control de su cumplimiento por parte de la Comisión correspondiente, e incluso si el *Consell* incumple el acuerdo debe ser incluido reglamentariamente en el Orden del Día del siguiente Pleno; por el contrario, en el caso de las Resoluciones que se aprueben como consecuencia de la aprobación de Propositiones no de Ley y que supongan el ejercicio de la función de impulso y control del *Consell*, no hay en el Reglamento posibilidad de exigir el cumplimiento cuando se trata de Resoluciones adoptadas por la mayoría de los miembros de las Cortes Valencianas.

Por todo lo cual, y para el cumplimiento de las Resoluciones de las Cortes Valencianas que supongan ejercicio de la función de impulso y control del *Consell*, se establece el siguiente procedimiento:

1. Transcurrido el plazo fijado para dar cumplimiento a una Resolución la Mesa de las Cortes Valencianas, a iniciativa propia o a petición ante la misma de dos Grupos Parlamentarios, o la décima parte de los miembros de las Cortes o de la Comisión, según los casos, podrá acordar la comparecencia de los miembros del *Consell* para que informen sobre el cumplimiento de la Resolución.
2. La comparecencia se efectuará ante el Pleno o Comisión, según fuera el órgano en que fue aprobada la Resolución.
3. Para la comparecencia se aplicará el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 157.2 y 3 (***) del RCV.

Palau de Benicarló,
Valencia, 2 de abril de 1985
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 110, pág. 4.538).

(*) actual artículo 29.2.

(**) actual artículo 145.

(***) actual artículo 162.2 y 3.

En el año 1985 las Cortes Valencianas tuvieron que realizar dos votaciones que les venían impuestas por Ley: la de los vocales de los Consejos Sociales de las –por entonces– tres Universidades valencianas y la de tres Síndicos de Cuentas. Estas votaciones concretas fueron reguladas, ante el vacío normativo del Reglamento, por las resoluciones 319 y 393 que figuran como dictadas por la Mesa de las Cortes Valencianas. Como la Mesa no tenía –ni tiene– esa facultad normativa, aunque sea para un acto concreto –pues excede de las funciones genéricas que le atribuye el artículo 32– siempre se ha considerado que es una resolución supletoria del Presidente, pues al fin y al cabo la suscribe. En estas dos resoluciones se dibuja un procedimiento de elección parecido al de la elección de los miembros de la Mesa. Y decimos parecido por cuanto si bien la elección de estos últimos se hace mediante papeleta en la que se ha de escribir un solo nombre –con lo que el resultado es proporcional– en las elecciones reguladas en estas resoluciones se pueden consignar hasta tantos nombres como puestos a cubrir, por lo que el resultado será mayoritario. Cierto es que a falta de previsión en el Reglamento había que regularlo de algún modo. Pero las reglas de la interpretación y la suplencia tienen sus límites.

Y, finalmente, se optó por regular con carácter general el procedimiento de elección de personas por las Cortes mediante la Resolución 925. Ésta reproduce el sistema mayoritario de las dos anteriores. Plantear dudas sobre su inconstitucionalidad hoy en día es una discusión inútil, pues su contenido se ha incorporado al Reglamento: el actual artículo 169 la reproduce casi literalmente, con dos variaciones de estilo pero significativas: en el apartado 6 del artículo se dice “el curso de éstas” en vez del incorrecto “curso de las mismas” de igual apartado de la resolución y en el apartado 8 del artículo ya no se dice que si no se consigue la mayoría requerida se considerará nula la elección, sino simplemente que se deberá iniciar de nuevo el procedimiento.

No hace falta recordar que ninguna de estas tres resoluciones se considera vigente: las dos primeras por haberse realizado las concretas elecciones que contemplan y la tercera por haber sido derogada tácitamente con la reforma del Reglamento.

RESOLUCIÓN NÚMERO 319/I

MESA DE LAS CORTES VALENCIANAS

La Mesa de las Cortes Valencianas, en su reunión celebrada el día 8 de mayo de 1.985, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1, nº 4, apartado d), de la Ley de la Generalitat Valenciana 4/1985, de 16 de marzo, del Consejo Social de las Universidades de la Comunidad Valenciana (B.O.C.V. nº 107, pág. 4.380), ha acordado el siguiente procedimiento para la elección de dos miembros de cada uno de los Consejos Sociales de las Universidades de Alicante, Literaria de Valencia y Politécnica de Valencia:

1.º Los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas de candidatos a vocales ante la Presidencia de las Cortes Valencianas, antes de las 10 hs. del próximo martes 14 de mayo.

2.º El procedimiento de elección por el Pleno de las Cortes Valencianas se realizará de la siguiente forma:

- a) Se votará separadamente los vocales de cada Universidad, realizándose la votación por papeleta.
- b) En cada caso los Diputados elegirán entre los candidatos propuestos de cada Universidad un máximo de dos.
- c) Resultarán elegidos los dos candidatos propuestos para cada Universidad que hayan obtenido el mayor número de votos.
- d) En caso de empate se repetirá la elección hasta que sólo existan dos candidatos más votados.

El Secretario Primero,
JULIO MILLET ESPAÑA

Palau de Benicarló
Valencia, 8 de mayo de 1985
El Presidente
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

RESOLUCIÓN NÚMERO 393/I**MESA DE LAS CORTES VALENCIANAS**

La Mesa de las Cortes Valencianas, en su reunión celebrada el día 14 de junio de 1985, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 23 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas (B.O.C.V. nº 117, pág. 4.795), ha acordado el siguiente procedimiento de elección de los miembros integrantes de la Sindicatura de Cuentas:

Habiendo entrado en vigor el pasado día 21 de mayo la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas, en la que se establece en su artículo 23 que los Síndicos serán elegidos por las Cortes Valencianas y en su Disposición Transitoria Primera que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Cortes Valencianas elegirán a los tres miembros de la Sindicatura de Cuentas, y teniendo en cuenta que el referido plazo de tres meses vence el próximo día 21 de agosto, en el que preceptivamente las Cortes Valencianas se encuentran en periodo de vacaciones parlamentarias, es por lo que se acuerda el siguiente procedimiento de elección de los miembros integrantes de la Sindicatura de Cuentas:

Primero. De conformidad con lo establecido en el artículo 23, de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985 de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas, corresponde a las Cortes Valencianas la elección de tres Síndicos, por un periodo de seis años, mediante votación mayoritaria de las 3/5 partes de sus miembros, lo que supone, como mínimo, el voto favorable de 53 Diputados de las Cortes Valencianas.

Segundo. Cada Grupo Parlamentario podrá presentar hasta tres candidatos que reúnan las condiciones exigidas en el artículo 23 de la referida Ley y que no estén incursos en ninguna de las causas de inelegibilidad que establece dicho precepto.

Tercero. El plazo de presentación de candidaturas finalizará el próximo día 24 de junio de 1985, a las 10^h30 hs., a fin de que sean tramitadas por la Mesa de las Cortes Valencianas.

Cuarto. El procedimiento de elección en la Sesión Plenaria correspondiente, se realizará de conformidad con los siguientes criterios:

- a) Cada Diputado, por medio de papeleta, podrá votar hasta un máximo de tres candidatos de entre los presentados por los Grupos Parlamentarios.
- b) Resultarán elegidos los tres primeros candidatos que superen el límite establecido por la Ley.
- c) Toda papeleta que contenga más de tres nombres, o que incluya un nombre no presentado como candidato, o cuya candidatura no haya sido admitida a trámite por la Mesa, será nulo.

Quinto. La Presidencia de las Cortes Valencianas dará cuenta a la Presidencia de la Generalitat de la decisión adoptada por el Pleno de las Cortes Valencianas.

El Secretario Primero,
JULIO MILLET ESPAÑA

Palau de Benicarló
Valencia, 14 de junio de 1985
El Presidente
ANTONIO GARCÍA MIRALLÉS

RESOLUCIÓN NÚMERO 925/I

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2(*), del R.C.V., oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto determinar el procedimiento parlamentario para nombramiento, elección y designación de personas por el Pleno de las Cortes Valencianas, en los siguientes términos:

- 1.º Cada Grupo Parlamentario podrá proponer un número máximo de candidatos que corresponda al de puestos a cubrir.
- 2.º La Presidencia, fijará el plazo en el que los representantes de los Grupos Parlamentarios deben proponer los candidatos. Concluido dicho plazo, la Mesa proclamará las candidaturas presentadas y decidirá su inclusión en el Orden del Día del Pleno en el que se deba verificar la elección, mediante votación secreta por papeletas.
- 3.º Los Diputados podrán escribir en la papeleta como máximo tantos nombres como número de puestos se hayan de cubrir. Se considerarán nulas las papeletas que lleven alguna tachadura o consignen nombres no propuestos como candidatos por los Grupos Parlamentarios.
- 4.º Resultarán elegidos los candidatos que más votos obtengan hasta el número de puestos a cubrir, siempre que hayan conseguido el mínimo de votos requerido para cada elección.
- 5.º Si en la primera votación no se cubrieran los puestos con los requisitos a que se refiere el apartado anterior, se realizará una segunda votación entre aquellos candidatos que no hayan alcanzado la mayoría requerida.
- 6.º De no obtenerse acuerdo en estas dos primeras votaciones, la Presidencia podrá, si las circunstancias lo aconsejan, interrumpir por un plazo prudencial, el curso de las mismas y realizar una tercera votación.
- 7.º De producirse empate, en cualquier caso, se repetirá la votación entre los que hubieran obtenido igual número de votos.
- 8.º Si cumplidos los supuestos de los apartados anteriores no quedaran cubiertos, con la mayoría requerida la totalidad de los puestos, se considerará nula la elección, debiéndose iniciar de nuevo el procedimiento establecido en esta Resolución.

Palau de Benicarló,
Valencia, 2 de noviembre de 1985
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(*) actual artículo 29.2.

Además de la resolución 393 se dictaron en esta primera legislatura otras tres relacionadas con la Sindicatura de Cuentas: las número 1058, 2208 y 2009.

La primera de ellas se refiere al procedimiento para la aprobación del proyecto de reglamento de régimen interior que, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas, debía ésta remitir a las Cortes –dentro del plazo de nueve meses desde la aprobación de su ley reguladora– para su discusión y aprobación.

Esta resolución de presidencia determinaba que la discusión y aprobación de dicho reglamento se debía hacer en la Comisión legislativa permanente de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la *Generalitat*. Pero, añadía, que en ella no se podían admitir a trámite enmiendas a la totalidad. Esta decisión de impedir dichas enmiendas se justifica en el respeto a la independencia funcional que la propia Ley 6/1985 reconoce a la Sindicatura.

Las otras dos resoluciones se puede decir que son idénticas en cuanto al procedimiento que establecen. La diferencia entre ambas radica en que la 2208 regula el procedimiento de tramitación del Informe sobre fiscalización de las Cuentas Generales de la *Generalitat*, que se somete a la aprobación del Pleno, mientras que la 2209 lo que regula es la tramitación de los otros Informes que la Sindicatura considere conveniente emitir para el cumplimiento de sus funciones.

Ninguna de las tres resoluciones se ha trasladado al Reglamento. Si bien puede entenderse justificado que no se hiciera respecto a la primera de ellas, por regular una cuestión muy puntual, no está justificado respecto a las otras dos, ya que la rendición de los informes se repite año tras año. En mi opinión la reforma que se hizo del Reglamento en el año 1994 fue una ocasión perdida, pues se podría haber introducido artículos que contemplaran expresamente esos trámites (al igual que se hace en otros Reglamentos, como por ejemplo en Canarias, art.179, Aragón, arts. 215 a 217 o Murcia, arts. 202 a 204) . Y, además, en la medida en que el Tribunal Constitucional ha dejado bien claro que sólo son admisibles las resoluciones que interpreten o suplan, pero no que desarrollen, es difícil justificar –desde el punto de vista constitucional– el mantenimiento en el tiempo de unas resoluciones que regulan unos trámites no previstos expresamente en el Reglamento.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 1.058/I

Resolución sobre el procedimiento para la discusión y aprobación del Proyecto de Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de las facultades que me confiere el artículo 28.2 (*) del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto determinar la tramitación parlamentaria del Proyecto de Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas de la Generalidad Valenciana.

La Disposición Adicional Unica de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas, establece que las Cortes Valencianas deben discutir y aprobar el Proyecto de Normas de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas. No estando previsto en el Reglamento de las Cortes Valencianas procedimiento específico para la referida discusión y aprobación, la tramitación parlamentaria del Proyecto de Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas se ajustará al procedimiento siguiente:

1. Tramitado por la Mesa de las Cortes Valencianas el Proyecto de Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas, se ordenará su publicación y la apertura de un plazo de presentación de enmiendas de 15 días; así como su remisión a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat.

En ningún caso se podrán admitir a trámite por parte de la Mesa de la Comisión enmiendas a la totalidad con texto articulado alternativo.

2. La Comisión nombrará en su seno una Ponencia para que redacte el informe correspondiente, a la vista de las enmiendas presentadas y del Proyecto de Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas. Los posibles acuerdos que se adopten en la Ponencia, lo serán mediante el voto ponderado.

Si no se hubieran presentado enmiendas se pasará directamente al debate y votación en Comisión.

3. El debate y votación se ajustará a lo establecido en el RCV, para las deliberaciones en Comisión.

4. La tramitación finalizará cuando la Comisión haya aprobado el Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas, el cual deberá ser publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, y en el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*.

Palau de Benicarló,
Valencia, 20 de marzo de 1986
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 158, pág. 6.989)

(*) actual artículo 29.2.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 2.208/I

Resolución de Presidencia sobre la tramitación parlamentaria del Informe de la Sindicatura de Cuentas sobre la fiscalización de las Cuentas Generales de la Generalitat Valenciana.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de las facultades que me concede el artículo 282 (*) del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y, de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto determinar la tramitación parlamentaria del Informe de la Sindicatura de Cuentas sobre la fiscalización de las Cuentas Generales de la Generalitat Valenciana de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas:

1. Una vez recibido el Informe de la Sindicatura de Cuentas sobre las Cuentas Generales de la Generalitat, la Mesa de las Cortes Valencianas lo remite a la Comisión correspondiente, para que elabore el Dictamen.

2. La Comisión puede designar, si procede, una Ponencia para estudiar el Informe.

3. El debate en Comisión se inicia con la presentación del Informe sobre las Cuentas Generales de la Generalitat por el Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas. A continuación puede hacer uso de la palabra durante un tiempo máximo de quince minutos un representante de cada Grupo Parlamentario.

Todos los Diputados que hayan intervenido en el debate podrán replicar cada uno por un tiempo máximo de diez minutos.

4. Una vez finalizado el debate, se abre un plazo de tres días para presentar Propuestas de Resolución ante la Mesa de la Comisión. La Mesa de la Comisión admitirá las Propuestas que sean congruentes con el Informe objeto del debate.

Las Propuestas admitidas podrán ser defendidas durante un tiempo máximo de cinco minutos. El Presidente podrá conceder un turno en contra del mismo después de la defensa de cada una de ellas.

Las Propuestas de Resolución se votarán según el orden de presentación, excepto las que comporten el rechazo total del contenido del Informe de la Sindicatura de Cuentas, las cuales deberán ser votadas en primer lugar.

5. El Dictamen de la Comisión, con las Propuestas de Resolución aprobadas, se somete al Pleno de las Cortes Valencianas y es objeto de debate de totalidad, con un turno a favor y un turno en contra de quince minutos cada uno. Los Grupos Parlamentarios disponen de un tiempo máximo de diez minutos para fijar su posición.

6. Si el Informe de la Sindicatura de Cuentas sobre las Cuentas Generales de la Generalitat no es aprobado, será necesario comunicarlo a la Sindicatura de Cuentas para que presente un nuevo Informe sobre las Cuentas Generales de la Generalitat.

Si el Informe es aprobado, se comunicará igualmente a la Sindicatura de Cuentas.

7. La Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas ha de ser publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* y en el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*.

Palau de Benicarló,
Valencia, 19 de noviembre de 1986
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 191, pág. 8.590)

(*) actual artículo 29.2.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA 2.209/I

Resolución de Presidencia sobre la tramitación parlamentaria de los Informes remitidos por la Sindicatura de Cuentas.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de las facultades que me concede el artículo 28.2 (*) del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto determinar la tramitación parlamentaria de los Informes remitidos por la Sindicatura de Cuentas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas:

1. Una vez recibido el Informe de la Sindicatura de Cuentas la Mesa de las Cortes Valencianas lo comunica a la Comisión correspondiente.

2. El debate en Comisión se inicia con la presentación por el Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas del Informe remitido por ésta.

3. Seguidamente puede intervenir, durante un tiempo máximo de diez minutos, un representante de cada Grupo Parlamentario y podrá haber un turno de réplica de cinco minutos.

4. Una vez acabado el debate, se abre un plazo de veinticuatro horas para la presentación de Propuestas de Resolución ante la Mesa de la Comisión.

La Mesa de la Comisión admite aquellas que sean congruentes con el Informe objeto del debate.

5. Las propuestas admitidas se pueden defender durante un tiempo máximo de cinco minutos. El Presidente puede conceder un turno en contra después de la defensa de cada una de las Propuestas, con la misma duración que el anterior.

6. Las Propuestas admitidas se votarán según el orden de presentación excepto las que comporten el rechazo global del contenido del Informe de la Sindicatura de Cuentas, las cuales se han de votar en primer lugar.

7. Las Resoluciones de la Comisión han de ser publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*.

Palau de Benicarló,
Valencia, 19 de noviembre de 1986
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 19 1, pág. 8.591)

(*) actual artículo 29.2.

Lo mismo podemos decir de la Resolución 80/I relativa al procedimiento parlamentario de los Proyectos de Convenios de colaboración, pues estando contemplados dichos convenios en los artículos 145.2 de la Constitución y 42.1 de nuestro Estatuto de Autonomía resulta increíble no sólo que el Reglamento de las Cortes no previera en su momento la necesidad de regular su tramitación (únicamente les dedica el artículo 170 para sólo decir que su aprobación requere-

rirá mayoría absoluta) sino también que no se aprovechara la reforma para regular más detalladamente el trámite de estos Convenios (como en Cantabria, arts. 131 a 135, o Andalucía, art. 171) o para simplemente introducir un artículo que remitiera al trámite de los debates de totalidad (como en el art. 225 de las Cortes de Aragón) o al de lectura única (como en el art. 142 del Reglamento canario).

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 80/I

Resolución de la Presidencia sobre el procedimiento parlamentario que han de seguir los Proyectos de Convenio de colaboración de la Generalitat con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

De acuerdo con las facultades que me confiere el artículo 28.2 (*) del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto determinar el procedimiento parlamentario que han de seguir los Proyectos de Convenio de colaboración de la Generalitat Valenciana con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Remitido por el Consell el Proyecto de Convenio de colaboración, será tramitado por la Mesa y publicado en el *BOCV*, abriéndose un plazo de 5 días para que los Grupos parlamentarios presenten enmiendas a la totalidad. Las enmiendas serán igualmente publicadas en el *BOCV*, una vez tramitadas por la Mesa.

2. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el Proyecto de Convenio de colaboración será incluido en el Orden del Día del primer Pleno que celebren las Cortes Valencianas.

3. El debate parlamentario se iniciará con la presentación del mismo por parte del Consell y con la defensa de las enmiendas a la totalidad presentadas por los Grupos Parlamentarios, existiendo en cada una de ellas un turno a favor y un turno en contra de quince minutos cada uno.

4. Finalizado el debate y votación de cada enmienda se procederá a la votación de la totalidad del Proyecto de Convenio de colaboración, requiriéndose la mayoría absoluta, y existiendo la posibilidad de explicación de voto de acuerdo con el artículo 88.1 (**) del RCV.

5. Aprobado el Proyecto de Convenio de colaboración, será remitido al Consell y a las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 42.1 del Estatuto de Autonomía.

Palau de la Diputació,
Alacant, 16 de noviembre de 1983
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(*BOCV*, 20, pág. 632)

(*) actual artículo 29.2.

(**) actual artículo 84.1.

De esta primera legislatura quedan por comentar dos Resoluciones de Presidencia, las número 133 y 2270. La primera de ellas se refiere al procedimiento parlamentario para el denominado "debate de política general". Como esta resolución ha sido sustituida por la número 2/III en su momento tendré ocasión de compararlas y comentarlas.

RESOLUCION NÚMERO 133/I**PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS**

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2 (*) del R.C.V., mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general sobre procedimiento parlamentario para el debate de política general previsto en el artículo 50 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano:

1. El debate se iniciará con la intervención del President de la Generalitat. Intervendrán después, excepto que el Presidente de las Cortes Valencianas considere más oportuno suspender la Sesión durante un tiempo no superior a veinticuatro horas, un representante de cada Grupo Parlamentario, durante treinta minutos cada uno de ellos.
2. El President de la Generalitat y los Consellers podrán hablar tantas veces como lo soliciten. Cuando contestaran individualmente a uno de los que intervengan, éste tendrá derecho a una réplica de diez minutos. Si el President de la Generalitat y los Consellers respondieran de manera global a los representantes de los Grupos, éstos sólo tendrán derecho a una réplica global de diez minutos.
3. Finalizado el debate, se abrirá un plazo de treinta minutos en el que los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas de resolución ante la Mesa. Esta admitirá las que sean congruentes con la materia que sea objeto del debate y que no signifiquen cuestión de confianza o moción de censura al Consell.
4. Las propuestas admitidas pueden ser defendidas durante un tiempo máximo de diez minutos. El Presidente de las Cortes Valencianas puede conceder un turno en contra del mismo tiempo después de la defensa de cada una de ellas.
5. Las propuestas de resolución serán votadas según el orden de presentación. Aprobada una propuesta, todas las otras se votarán sólo en lo que haga referencia a los puntos que sean complementarios y no contradictorios con ésta.

Palau de la Generalitat,
Valencia, 3 de febrero de 1984
El Presidente
ANTONIO GARCÍA MIRALLS

(*) actual artículo 29.2.

La última de las resoluciones de esta legislatura fue la 2270, que regula la organización y funcionamiento del “G.P.Mixto”. Dos cuestiones sobre ella:

La primera es que constituye un ejemplo —cómo decíamos en el capítulo primero— de norma supletoria que con la finalidad de dar solución a situaciones políticas nuevas ha creado instituciones o figuras al margen del Reglamento. Teóricamente hablando, la función del Grupo Mixto es integrar a todos los diputados residuales, tanto los que provienen de listas que no han obtenido el número de representantes mínimo para constituirse en grupo propio como los que han dejado el suyo (“diputados tránsfugas”). Y cierto es que en ese aglomerado la

convivencia es muy difícil, sobre todo cuando se proviene de partidos con ideologías o intereses muy distintos. Por eso fue un acierto posibilitar que los diputados pudieran agruparse y tener una voz propia. Es una muestra de respeto hacia el pluralismo. Lo que no está tan claro es que esa organización al margen del Reglamento no sea contradictoria con el espíritu general del conjunto, que es lo que los autores consideran necesario para que se pueda producir esa regulación: todo el sistema político español se ha regulado jurídicamente para favorecer a los partidos mayoritarios y perjudicar a los que no obtienen ciertas cuotas de representación (piénsese, por ejemplo, en nuestras leyes electorales¹²⁶ o en las barreras porcentuales de los estatutos de autonomía). Los Reglamentos parlamentarios no escapan a esa tendencia y por eso quien no obtiene una cuota de representación debe caer en el pozo del grupo mixto. Lo que sucede es que, a veces, el sentido común se impone sobre las normas, pues privar a los partidos políticos de tener voz propia –a veces por escaso porcentaje de votos– es contraproducente para la salud democrática del país. Por este motivo (y además porque es claramente una norma de desarrollo) esta resolución debería trasladarse íntegramente al Reglamento. No basta que el artículo 24.3 diga que tres o más diputados del grupo mixto podrán constituirse en agrupación independiente, pues en la resolución se regula el ejercicio de los derechos de estos diputados, lo que exige norma con “rango de ley” a tenor de la doctrina constitucional que ya hemos expuesto.

La segunda cuestión es que en esta resolución se habla del “G.P” Mixto. El Reglamento a este grupo nunca lo denomina “grupo parlamentario mixto” sino “grupo mixto”. Puede parecer una cuestión banal que no lo denomine “grupo parlamentario” pues no deja de tener, por ello, tal naturaleza. Pero en nuestras Cortes se juega mucho con las palabras, como tendremos ocasión de ver al comentar la resolución 2/V. Por ello –y anticipándome al comentario– quiero dejar constancia de que en esta resolución se reconoce al mixto esa naturaleza de grupo “P.(arlamentario)”.

¹²⁶ Sobre los efectos de la Ley Electoral Valenciana puede consultarse: M. Soler Sánchez, “La Ley Electoral Valenciana” en *Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana*, pp. 19-22.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 2.270/I

Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas regulando la organización y funcionamiento del G.P. Mixto.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2 (*) del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general regulando la organización y funcionamiento del G.P. Mixto:

Primero. 1. Tres o más Diputados pertenecientes al G.P. Mixto, podrán agruparse dentro de él.

2. Ningún Diputado del G.P. Mixto podrá formar parte de más de una de estas Agrupaciones.

3. Los Diputados del G.P. Mixto que reúnan las condiciones señaladas en el número 1 de este apartado podrán constituir Agrupaciones. Para ello deberán dirigir un escrito a la Mesa de la Cámara antes del próximo día 15 de febrero de 1987. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir la Agrupación, deberá constar la denominación de ésta, que nunca podrá ser la de Grupo Parlamentario ni inducir a confusión con ninguna de las denominaciones de los Grupos Parlamentarios ya constituidos, y los nombres de todos sus miembros, el de su representante y el de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle. En ningún caso, podrán constituir Agrupación separada Diputados que pertenezcan a un mismo Partido.

4. El Portavoz del G.P. Mixto no podrá ser miembro de ninguna de las Agrupaciones del mismo.

Segundo. A las reuniones de la Junta de Portavoces podrán asistir con voz y con voto ponderado, además del Portavoz del G.P. Mixto, los representantes de las Agrupaciones que se hayan constituido dentro del mismo, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior.

Tercero. Los Diputados así agrupados en el seno del G.P. Mixto, podrán formular enmiendas a los Proyectos de Ley, presentar Proposiciones de Ley y no de Ley y ejercer las demás iniciativas previstas en el Reglamento de conformidad con el mismo. En tales casos la firma del representante de la Agrupación hará innecesaria la del G.P. Mixto.

Las Agrupaciones necesitarán de otro Grupo distinto al Mixto para proponer iniciativas que reglamentariamente requieran la firma de dos Grupos Parlamentarios.

Cuarto. Al amparo de lo establecido en el artículo 65.2 (**) del RCV, el tiempo de las intervenciones del G.P. Mixto, cuando se hayan constituido Agrupaciones se ampliará por cada Agrupación constituida en la mitad del tiempo que se establezca para cada intervención de Grupo.

El tiempo total resultante se distribuirá por partes iguales entre las Agrupaciones constituidas y el resto del G.P. Mixto, sin que puedan intervenir por la totalidad del G.P. Mixto más de tres Diputados.

Disposición Final.

La presente Resolución entrará en vigor el mismo día de su publicación en el BOCV.

Palau de Benicarló,
Valencia, 7 de enero de 1987
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 201, pág. 9.071)

(*) actual artículo 29.2.

(**) actual artículo 69.3.

III.3.-LA SEGUNDA LEGISLATURA

Las elecciones autonómicas de 1987 se celebraron conjuntamente con las primeras Elecciones al Parlamento Europeo en España y a un año justo de las Generales de 1986, que revalidaron la mayoría absoluta socialista en el Congreso de los Diputados, pero con un descenso de varios puntos con respecto a las Generales de 1982¹²⁷.

Este descenso también se reprodujo en las elecciones autonómicas, lo que unido a la leve recuperación del voto de E.U. (que acude a estos comicios en coalición con la UPV, quien así obtuvo dos diputados), la superación de la barrera del 5% por el CDS y el éxito de U.V. (que acudió a la cita electoral en solitario), determinaron que el PSPV-PSOE no pudiera revalidar la mayoría absoluta de la anterior legislatura, faltándole tres diputados para alcanzarla.

Ésta fue la composición de la Cámara tras los comicios:

PARTIDO-COALICIÓN	COMUNIDAD AUTÓNOMA		DIPUTADOS ELECTOS
	VOTOS	%	
PSPV-PSOE	828.961	41'72	42
AP	476.009	23'96	25
CDS	225.663	11'36	10
U.V.	183.541	9'24	6
EUPV.-UPV	159.579	8'03	6

Ahora bien, su condición de minoría mayoritaria no le impidió al PSPV-PSOE, gracias a un pacto expreso de investidura con EUPV-UPV (y, posteriormente, con pactos parlamentarios puntuales con el CDS), la investidura de Joan Lleras como Presidente de la *Generalitat*, la elección de Antonio García Miralles como Presidente de las Cortes, la elección de una Mesa de las Cortes con mayoría socialista y la configuración de un Consell monocolor¹²⁸.

La actividad parlamentaria en esta legislatura también fue notable; si bien descendió ligeramente el número de leyes aprobadas, se multiplicaron los medios de control e intervención política de los grupos parlamentarios: proposiciones no de ley, interpelaciones, preguntas...¹²⁹.

¹²⁷ V. Franch i Ferrer, "Voto autonómico y voto municipal...", *op. cit.*, p. 120.

¹²⁸ R. García Mahamut y A. Rallo Lombarte, "Estudio y análisis de los resultados electorales...", *op. cit.*, p. 199.

¹²⁹ Una crónica de la actividad parlamentaria en esta segunda legislatura, así como una relación detallada de las leyes aprobadas, se puede encontrar en L. Aguiló Lúcia y F. J. Visiedo Mazón, "Actividad parlamentaria (1983-1995)", *op. cit.*, pp. 109-122.

Ninguna de las Resoluciones de Presidencia dictadas tiene relación directa –al contrario que en la anterior legislatura– con las leyes aprobadas. Si tienen relación –en cierto modo– con el incremento de la actividad parlamentaria, como veremos a continuación.

III.3.1.–RESOLUCIONES DE LA SEGUNDA LEGISLATURA

Esta legislatura fue –junto con la quinta– una de las menos productivas, pues tan sólo se dictaron tres Resoluciones de Presidencia.

Las tres se caracterizan, por un lado, por justificarse en la necesidad de interpretar, suplir o delimitar el alcance de preceptos del Reglamento y, por otro lado, por no estar ya vigentes, pues su contenido se ha incluido en el Reglamento y pueden, por este motivo, entenderse derogadas .

En concreto, la lista de Resoluciones generales de esta legislatura es la siguiente:

RES. N.º	FECHA	CONTENIDO
0091/II	26-10-1987	Interpretación de la Disposición Final Segunda del RCV
1220/II	21-06-1989	Sobre Propositiones no de Ley que se refieran a cuestiones que no sean competencia de la G.V. pero afecten al interés directo de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana.
1883/II	07-06-1990	Interpretación del artículo 143.2 RCV

La primera de ellas tenía por objeto salvar la falta de previsión específica del trámite para la reforma del propio Reglamento. Ya dijimos en la primera parte de este trabajo que el Reglamento se caracterizaba por ser una norma autoelaborada por la propia cámara, sin que en su preparación, aprobación o publicación intervengan otros poderes. Esta falta de previsión hacía que pudiera entenderse que la reforma del Reglamento podía impulsarse a iniciativa del *Consell* y había que preservar la “autonomía institucional” de la Cámara.

RESOLUCIÓN NÚMERO 91/II

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

De acuerdo con las facultades que me confiere el artículo 28, párrafo 2(*) del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto en relación con la Disposición Final Segunda del RCV, que la misma debe entenderse en el sentido de que la tramitación de cualquier iniciativa de reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas deberá realizarse por el procedimiento establecido para las Proposiciones de Ley pero sin la intervención del Consell, para salvaguardar la autonomía institucional prevista en el párrafo primero, del artículo 14, del Estatuto de Autonomía.

Palau de Benicarló,
Valencia, 26 de octubre de 1987
El Presidente
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(*) actual art. 29.2.

Obsérvese cómo ha quedado el Reglamento tras la incorporación de esta resolución:

“DISPOSICIONES FINALES

Segunda. La reforma del presente reglamento se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de ley de iniciativa de las Cortes, pero sin la intervención del Consell. Su aprobación requerirá una votación final de totalidad por mayoría absoluta. “

La segunda de las resoluciones dictadas en esta legislatura tenía por objeto introducir en el trámite de admisión de determinadas proposiciones no de ley la necesidad de consulta de la Junta de Portavoces. Esta resolución se ha incorporado como párrafo 2º del artículo 155 del actual Reglamento. Sin embargo se ha suprimido el inciso “para formular a las Cortes Propuestas de Resolución” –pues es una redundancia– y se ha cambiado –y esto sí es una novedad importante– “la Mesa solicitará el criterio de la Junta de Portavoces” por “solicitará el *consenso*” lo cual es algo muy distinto.

RESOLUCIÓN NÚMERO 1220/II

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2(*), del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto aprobar la siguiente norma supletoria de lo dispuesto en el artículo 151(**) del RCV:

“Cuando las Propositiones no de Ley, para formular a las Cortes Propuestas de Resolución, se refieran a cuestiones que no siendo competencia de la Generalitat afecten al interés directo de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana, la Mesa solicitará el criterio de la Junta de Portavoces antes de acordar su admisión a trámite.”

Palau de Benicarló,
Valencia, 21 de junio de 1989
El Presidente
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(*) actual art. 29.2.

(**) actual art. 155.

La tercera y última de las resoluciones generales de esta legislatura “interpretaba” el artículo 143.2 del antiguo Reglamento y se justificaba en la necesidad de establecer un criterio claro para la admisión o inadmisión de preguntas bajo determinadas circunstancias. Se ha incorporado en su totalidad al artículo 147, con las siguientes correcciones:

- En el párrafo 2.º del art.147 (equivalente al 1.º de la resolución) se ha suprimido la palabra “singularizada”.
- En el párrafo 3.º del art. 147 (2.º de la resolución) se ha añadido al final “salvo que el diputado que las hubiera formulado elimine las referidas expresiones”.

RESOLUCION NÚMERO 1883/II**PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS**

El artículo 143.2(*) del RCV establece que “No será admitida ninguna pregunta de exclusivo interés personal por parte de quien la formula o de cualquier persona singularizada, ni tampoco la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica”.

La aplicación por la Mesa de las Cortes Valencianas de este precepto ha venido basada hasta el momento en el criterio de que, ante la iniciativa de una pregunta, la Mesa no puede entrar a averiguar la intención o no de ese interés personal, por lo que la única posibilidad que tiene de cumplimiento del precepto es no admitir a trámite todas aquellas preguntas que en su formulación hagan referencia a personas físicas o jurídicas singularizadas o que resulten manifiestamente de interés personal por parte de quien las formula.

Este criterio interpretativo literal ha dado lugar en los últimos Períodos de Sesiones de la presente Legislatura a posturas contrapuestas, lo que hace aconsejable fijar el alcance del artículo 143.2 del RCV.

Por todo ello, en uso de las facultades que me concede el artículo 28.2(**) del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, he resuelto dictar la siguiente Resolución de carácter general, interpretativa del artículo 143.2 del RCV:

1. Con relación al apartado 2 del artículo 143, la Mesa no admitirá aquellas preguntas que sean de interés personal por parte de quien las formula o aquellas que se refieran a persona física o jurídica singularizada y que no tengan una trascendencia pública dentro del ámbito de la Comunidad Valenciana. Asimismo, tampoco se admitirán las que supongan una consulta de índole estrictamente jurídica.

2. La Mesa de las Cortes Valencianas no tramitará aquellas preguntas que en su preámbulo realicen valoraciones que pudieran ser ofensivas para terceras personas.

3. Aquellas preguntas que no supongan recabar del Consell un criterio o valoración y se circunscriban a solicitar del Consell datos, información o documentación, se tramitarán por la Mesa como solicitud de documentación, al amparo de lo establecido en el artículo 7(***) de la RCV, previa comunicación al Diputado que la hubiera formulado, para la subsanación del requisito de conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario.

Palau de Benicarló,
Valencia, 7 de junio de 1990
El Presidente
ANTONIO GARCÍA MIRALLS

(*) actual art. 147.2.

(**) actual art. 29.2.

(***) actual art. 9.

III.4.–LA TERCERA LEGISLATURA

Los resultados de las elecciones autonómicas del 26 de mayo 1991 parecen un calco de los comicios de 1987: el PSPV-PSOE obtiene unos 30.000 votos más que en las anteriores elecciones y un porcentaje ligeramente superior (un 1'5%), el PP obtiene 80.000 votos más e incrementa su porcentaje en 4 puntos. UV gana 25.000 votos y sube un punto de porcentaje. Todo parece indicar que es el reparto de los votos del CDS, ahora desaparecido. EUPV se ha presentado en solitario y ha perdido 8.000 votos respecto a las anteriores elecciones, aunque el porcentaje es prácticamente idéntico.

Sin embargo hay varias circunstancias que llaman la atención a los analistas políticos: la abstención se incrementó en 5 puntos sobre el de las anteriores autonómicas, aumentó el porcentaje de votos sin representación parlamentaria, se produjo la exclusión –por no superar la barrera del 5%– de la UPV y del CDS, los socialistas perdían sus tradicionales apoyos en las grandes ciudades y en los medios urbanos (aunque los ganaban en el medio rural y en el interior), la aparición espectacular de los Verdes (1'76%) pero sin consolidar espacio... Todos eran signos de que estaba cambiando el comportamiento electoral de los valencianos¹³⁰.

Pero como los porcentajes eran casi idénticos, el sistema electoral benefició a los partidos mayoritarios y el PSPV-PSOE pudo, así, recuperar la mayoría absoluta en la Cámara:

PARTIDO-COALICIÓN	COMUNIDAD AUTÓNOMA		DIPUTADOS ELECTOS
	VOTOS	%	
PSPV-PSOE	860.429	43'3	45
PP	558.617	28'1	31
U.V.	208.126	10'5	7
EUPV	151.242	7'6	6

Joan Lerma volvió a ser Presidente de la Generalitat y Antonio García Miralles Presidente de las Cortes. No hacían falta pactos de investidura ni apoyos coyunturales.

La actividad parlamentaria disminuyó ligeramente, en lo que se refiere a leyes aprobadas, respecto a las anteriores legislaturas, aunque se mantuvo en un alto nivel. Los medios de control e intervención políticos –al igual que en la legislatura anterior– se incrementaron (sobre todos las interpelaciones, preguntas y comparecencias del Presidente)¹³¹.

¹³⁰ V. Franch i Ferrer, "Voto autonómico y voto municipal...", *op. cit.*, pp. 129-130.

¹³¹ Una crónica de la actividad parlamentaria en esta tercera legislatura, así como una relación detallada de las leyes aprobadas, se puede encontrar en L. Aguiló Lúcia y F. J. Visiedo Mazón, "Actividad parlamentaria (1983-1995)" *,op.c it.*, pp. 112-122.

En consonancia con este incremento de la función de control político se dictaron la mayoría de las Resoluciones de Presidencia de esta tercera legislatura.

III.4.1.—RESOLUCIONES DE LA TERCERA LEGISLATURA

En esta legislatura sólo se dictaron cuatro Resoluciones de Presidencia, que, sin embargo, han tenido y tienen gran trascendencia, pues todas ellas tienen por objeto regular aspectos importantes —cuando no centrales— de la vida política de la Comunidad Valenciana: las comparecencias del *President* ante las Cortes, el control de Radio Televisión Valenciana y el registro de las actividades, bienes e intereses de los diputados.

En concreto, la lista de Resoluciones generales de esta legislatura es la siguiente:

RES. Nº	FECHA	CONTENIDO
1/III	13-11-1991	Aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión de control de la actuación de Radio Televisión Valenciana (RTVV) y sus sociedades.
2/III	11-02-1993	Regulación del procedimiento parlamentario para el debate de política general.
3/III	28-09-1994	Regulación del procedimiento parlamentario de las comparecencias del <i>President del Consell</i> previstas en el art. 163 RCV.
4/III	16-06-1995	Regulación de las declaraciones de actividades y de bienes patrimoniales de los diputados.

La primera de las resoluciones, la 1/III, aprueba las normas de funcionamiento de la Comisión de control de la actuación de RTVV. En el primer capítulo de este trabajo ya vimos cómo la Ley también era fuente del derecho parlamentario y uno de los ejemplos que se citaba era el Estatuto de Radio y Televisión que creaba una comisión parlamentaria de control. He aquí otro ejemplo.

La resolución se dictó para “adecuar las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Comunidad Valenciana a la función encomendada” a la Comisión no legislativa de control creada por la Ley 7/84. Lo curioso es que se dictó siete años después de la entrada en vigor de aquella ley y, en realidad, lo único que hace es compendiar las posibles actuaciones parlamentarias de control de la radio y televisión valenciana y remitir al artículo correspondiente del Reglamento. En este sentido puede considerarse como meramente “interpretativa”. Cosa distinta es considerar si hacía falta en realidad o bastaba lo ya previsto en el Reglamento.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA I/III

Resolución de la Presidencia por la que se aprueban las normas de funcionamiento de la Comisión de control de la actuación de Radio Televisión Valenciana (RTVV) y sus sociedades.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

La Ley 7/84, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana, dispone en su artículo 23 la creación de una Comisión no legislativa destinada a ejercer el control de la actuación de Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y sus sociedades.

A fin de adecuar las disposiciones contenidas en el Reglamento de las Cortes Valencianas a la función encomendada a la citada Comisión no legislativa, se ha considerado oportuno dictar una resolución que establezca su funcionamiento.

Por todo ello, en uso de las facultades que me concede el artículo 28.2 (*) del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, he resuelto dictar la siguiente Resolución de carácter general:

Primero. Solicitud de Información y documentación.

1. Los Diputados, en los términos previstos en el artículo 7 (**) del RCV, podrán recabar del Presidente del Consejo de Administración y del Director General de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) los datos, informes y documentos que obren en su poder.

2. La Comisión de control de la actuación de Radiotelevisión y sus sociedades, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 (***) del RCV, podrá recabar la información y documentación que precise de la Entidad Pública RTVV y de sus sociedades.

Segundo. De las preguntas.

1. Los Diputados podrán formular preguntas orales en Comisión y escritas tanto al Presidente del Consejo de Administración como al Director General, en el ámbito de sus respectivas competencias dispuestas en la Ley 7/84.

2. Las preguntas calificadas como de respuestas oral en Comisión se tramitarán conforme a lo previsto en el artículo 146 (****) del RCV.

3. Las preguntas con respuesta escrita se regirán por lo dispuesto en el artículo 147 (*****) del RCV.

Tercero. Sesiones Informativas.

1. El Presidente del Consejo de Administración o el Director General, a petición propia o a iniciativa de la Comisión, comparecerán ante ésta para celebrar sesiones informativas. También deberán de comparecer cuando lo acuerde la Mesa de la Comisión, a solicitud de un Grupo Parlamentario o la décima parte de los miembros de la Comisión.

2. El Presidente del Consejo de Administración, previa comunicación motivada, podrá delegar su comparecencia en un miembro del mismo.

3. Los miembros del Consejo de Administración podrán asistir a las sesiones de la Comisión y acompañando al Presidente del mismo.

4. El Director General podrá comparecer acompañado de los Directores y demás personal directivo de la Radio y Televisión Valenciana cuando, a su criterio, lo estime necesario.

5. El desarrollo de la sesión se ajustará a lo dispuesto en el artículo 156.2 (*****) del RCV.

Disposición Final

La presente Resolución entrará en vigor el mismo día de su publicación en el BOCV.

Palau de les Corts Valencianes,
València, 13 de noviembre de 1991
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 21, pág. 1.057).

(*) actual artículo 29.2.

(**) actual artículo 10.

(***) actual artículo 42.

(****) actual artículo 150.

(*****) actual artículo 151.

(*****) actual artículo 161.2.

La segunda de las resoluciones dictadas se refería al debate de política general. Esta resolución sustituye a la número 133/I. En realidad lo que hace es cambiar el formato de dichos debates:

En primer lugar la resolución 133/I permitía que a lo largo de la sesión el *President* y los *Consellers* pudieran hablar las veces que lo solicitasen, en consonancia con lo dispuesto en el Reglamento (actualmente, el art. 65.5). En la 2/III sólo se menciona al *President*.

En segundo lugar la 2/III determina el orden de intervención de todos los grupos parlamentarios, que empezará por los grupos parlamentarios de oposición “de mayor a menor” (se supone que en número de diputados) y terminará por el grupo parlamentario que sustenta al *Consell*. Este orden se fija tanto para las intervenciones posteriores a la intervención inicial del *President* como para las intervenciones en torno a las Propuestas de Resolución. En la 133/I nada se dice al respecto.

En tercer lugar la 2/III determina claramente los requisitos para que la Mesa pueda admitir a trámite una Propuesta de Resolución, cuestión respecto a la que en la 133/I únicamente se exigía que fueran congruentes con la materia objeto del debate y no significaran cuestión de confianza o moción de censura al *Consell*:

- que se refieran necesariamente a cuestiones de política general.
- que hayan sido abordadas en el curso del debate.
- que no signifiquen, explícita o implícitamente, cuestión de confianza o moción de censura.

En cuarto lugar la resolución 2/III admite que se puedan presentar nuevas Propuestas de Resolución durante el debate de las ya presentadas en el plazo abierto a continuación de la primera parte del debate.

En quinto lugar suprime la limitación de que una vez aprobada una propuesta, todas las demás han de votarse sólo en lo que fueran complementarias y no contradictorias.

Finalmente esta resolución regula el tiempo y el número total de intervenciones a realizar por cada uno de los grupos parlamentarios.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 2/III

Resolución de carácter general, número 2/III, sobre regulación del procedimiento parlamentario para el debate de política general.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2 (*) del Reglamento de las Cortes Valencianas, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general, que regula el procedimiento parlamentario para el Debate de Política General que sustituye a la 133/1 de 3 de febrero de 1984:

1. El debate se iniciará con la intervención del President de la Generalitat. Intervendrán después, excepto que el Presidente de las Cortes Valencianas considere más oportuno suspender la sesión durante un tiempo no superior a 24 horas, un representante de cada grupo parlamentario, durante 30 minutos cada uno de ellos, comenzando por los grupos parlamentarios de oposición de mayor a menor interviniendo finalmente el grupo parlamentario que sustenta al Consell.

2. El President de la Generalitat podrá contestar individual o colectivamente a todos los intervinientes, en cuyo caso éstos tendrán derecho a una réplica de 10 minutos.

3. Finalizado el debate se abrirá un plazo de 30 minutos en el cual los grupos parlamentarios podrán presentar Propuestas de Resolución ante la Mesa. La admisión a trámite de las Propuestas de Resolución por parte de la Mesa se circunscribirá únicamente a aquellas que se refieran necesariamente a cuestiones de política general y que traten de materias que hayan sido abordadas en el curso del debate. La Mesa no podrá admitir aquellas Propuestas de Resolución que explícita o implícitamente signifiquen cuestión de confianza o moción de censura al Consell.

4. Las Propuestas de Resolución se defenderán separada o conjuntamente por cada grupo parlamentario, sin que en ningún caso el tiempo a consumir por cada uno de ellos supere los sesenta minutos, ni exceda de doce el número de intervenciones a realizar por cada uno de los grupos de la Cámara.

Las intervenciones se realizarán siguiendo un orden de mayor a menor de acuerdo con la composición de los grupos en la Cámara, y por turno rotatorio respetando el orden antedicho, alternándose los grupos parlamentarios en sus intervenciones mientras el número de las solicitadas por cada uno de ellos lo haga posible. El grupo parlamentario que sustente al Consell intervendrá en último lugar. El Presidente de las Cortes Valencianas podrá conceder turno en contra después de cada uno de los turnos de defensa que tendrán la misma limitación temporal. Las Propuestas de Resolución serán votadas según el orden en que se debatían.

5. Durante el debate de las Propuestas de Resolución la Mesa podrá admitir a trámite nuevas Propuestas de Resolución firmadas por todos los grupos parlamentarios. Asimismo la Mesa también podrá admitir a trámite nuevas Propuestas de Resolución, que se presenten por escrito, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre al menos dos de las Propuestas de Resolución inicialmente formuladas, así como aquellas pretendan subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 11 de febrero de 1993
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

(BOCV, 98, pág. 6.925)

(*) actual artículo 29.2.

Aquí podemos decir lo que estamos repitiendo una y otra vez: que no se entiende que cuestiones tan relevantes para la vida parlamentaria –y para la vida política en general– no estén reguladas en el Reglamento.

Tampoco se entiende que se sigan manteniendo en vigor resoluciones que generan dudas jurídicas por su posible contradicción con el propio Reglamento: a la vista de que el apartado 2 de la resolución únicamente menciona al Presidente de la *Generalitat* se puede concluir –realizando una interpretación literal y en relación a sus antecedentes– que los *Consellers* no pueden intervenir en cualquier momento del debate. Es una conclusión posible, pues si la resolución 133 les reconocía explícitamente ese derecho y ahora no se menciona es porque ya no lo tienen. Ciertamente es que estamos ante un debate específico con un formato *ad hoc*, pero el Reglamento tiene normas generales sobre los debates y entre ellas se encuentra el artículo 65.5 que reconoce a los *Consellers* la posibilidad de intervenir en cualquier debate y en cualquier momento. Para evitar esa posible interpretación, más que volver a realizar una nueva resolución interpretativa de la anterior, lo más conveniente sería su regulación en el Reglamento, como lo hace, por ejemplo, Andalucía en su art. 147. Además también se establece un turno de intervenciones distinto al previsto con carácter general en el art. 70, lo cual comentaremos más adelante.

Y tampoco se entiende que se mantenga en vigor una resolución que genera inseguridad jurídica, pues al haber introducido en su párrafo tercero que la Mesa no podrá admitir propuestas de resolución que “implícitamente” signifiquen cuestión de confianza o moción de censura se está subordinando la admisión a una apreciación subjetiva de la Mesa, lo cual debe evitarse siempre, pero más en un mundo que se rige por el voto de las mayorías.

La siguiente resolución también se refiere a las comparecencias del ‘*president del Consell*’, esta vez las previstas en el art. 163. Es la primera resolución que se dictó tras la reforma del Reglamento y ya ha sido modificada dos veces (por las resoluciones 2/V y 1/VI).

El artículo 163 del Reglamento establece que el *President* comparecerá ante el Pleno para contestar, una vez al mes y durante treinta minutos, las preguntas que le formulen los *síndics* de los grupos parlamentarios. Cada *síndic* ha de presentar por escrito la pregunta para que la Mesa lo califique.

Pues bien, esta resolución no hace sino que reproducir lo previsto en distintos artículos del Reglamento: 163, 147,2,3 y 4, 149.4... Pero, además, regula las siguientes cuestiones o aspectos:

- En primer lugar, que los *síndics* únicamente podrán plantear una pregunta en cada una de las sesiones (apartado segundo). Esta es una limitación –que seguramente es fruto de un acuerdo para evitar que un grupo monopolice el tiempo del debate– que no figura en el Reglamento.

- En segundo lugar regula el orden de intervención de los grupos según su importancia numérica empezando por el mayor y terminando siempre por el “Grupo Parlamentario Mixto” (apartado octavo). La regla general sobre el orden de intervención es la prevista en el art. 70 y establece un orden distinto. Sin embargo sobre esta cuestión volveré más adelante. Ahora lo que me interesa resaltar es que se dice, con todas sus letras, “Grupo Parlamentario Mixto”.
- En tercer lugar, se establece (apartado octavo, punto tres) que en representación del Grupo Parlamentario Mixto únicamente podrá intervenir el que ostente la condición de Portavoz en esa sesión parlamentaria. Aunque el Reglamento autoriza al Presidente (artículo 24.2) a regular el ejercicio de las iniciativas de este grupo (lo cual ya hemos comentado en el capítulo anterior) esta regulación no puede entenderse como una exclusión de los portavoces de las agrupaciones parlamentarias que pudieran existir dentro de este grupo, pues sería contrariar el derecho que tienen reconocido en la Resolución 2270/I a disfrutar de un tiempo de intervención igual a la mitad del que se pueda reconocer a otros grupos. Sin embargo no merece la pena profundizar en este argumento debido a que este apartado fue suprimido por la resolución 2/V, que ya tendremos ocasión de analizar.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA 3/III

Resolución de carácter general número 3/III, sobre regulación del procedimiento parlamentario de las comparecencias del president del Consell previstas en el artículo 163 del RCV.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En el ejercicio de la facultad que me concede el art. 29.2 del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta presidencia ha resuelto determinar el procedimiento parlamentario de las comparecencias del presidente del Consell reguladas en el art. 163 del RCV, en los siguientes términos:

Primero. Los síndics de los grupos parlamentarios deberán presentar las preguntas por escrito dirigidas a la Mesa de las Cortes Valencianas, con 48 horas de antelación a la sesión en que se vaya a desarrollar la comparecencia del presidente del Consell.

Segundo. Los síndics, de acuerdo con el art. 163.2 RCV, únicamente podrán plantear una pregunta en cada una de las sesiones en las que esté prevista la comparecencia del presidente del Consell, indicando expresamente, que se trata del citado procedimiento.

Tercero. Las preguntas presentadas por los síndics serán comunicadas al presidente del Consell, sin perjuicio de la posterior calificación por la Mesa de las Cortes Valencianas.

Cuarto. La Mesa se reunirá a la mayor brevedad posible a fin de calificar la adecuación de las mismas al procedimiento establecido.

Quinto. La Mesa de las Cortes podrá rechazar todas aquellas preguntas que no se refieran a asuntos de interés general para la Comunidad Valenciana. Asimismo, serán rechazadas todas aquellas que incumplan los requisitos exigidos en las preguntas según lo dispuesto en el art. 147.2,3 y 4 del RCV.

Sexto. Las preguntas planteadas por los síndics serán objeto de reproducción y reparto con un mínimo de 24 horas de antelación a la reunión en que se desarrolle la comparecencia, sin perjuicio de su posterior publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*.

Séptimo. Las comparecencias del presidente del Consell se realizarán preferentemente a partir de las 10^h30 en la reunión del Pleno del jueves en que se efectúe la segunda sesión de cada mes natural, excepto en los supuestos previstos en el art. 163 del RCV.

Octavo. 1. El orden de intervención seguirá la importancia numérica del grupo al que representen los síndics, iniciándose por el grupo parlamentario con mayor número de miembros e interviniendo, siempre, en último lugar el Grupo Parlamentario Mixto.

2. Cuando transcurrido el tiempo previsto en el RCV para las comparecencias del presidente, alguno o algunos de los síndics no hubiesen intervenido, la siguiente sesión se iniciará por éste o estos, y sólo cuando hubiesen concluido, se seguirá el orden de intervenciones previsto en el punto anterior.

3. En representación del Grupo Parlamentario Mixto únicamente podrá intervenir el que ostente la condición de Portavoz en esa sesión parlamentaria.

Noveno. En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Síndic, contestará el presidente del Consell. Aquel podrá intervenir para replicar y tras la nueva intervención del presidente del Consell, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el presidente de las Cortes Valencianas entre las personas que tomen parte sin que en ningún caso tanto la formulación como la contestación de la pregunta puedan exceder de cinco minutos. Terminado el tiempo de una intervención, el presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente.

Décimo. Las preguntas tramitadas y que no se hayan podido formular durante los treinta minutos previstos en el RCV deberán ser reiteradas si se desea su mantenimiento para la siguiente sesión en la que se vaya a desarrollar el debate previsto en el art. 163 del RCV.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 18 de septiembre de 1994
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

La última de las resoluciones de esta legislatura era la que regulaba la declaración de actividades, ingresos y bienes patrimoniales de los diputados en desarrollo del artículo 18 del Reglamento de las Cortes Valencianas, que dice lo siguiente:

“Artículo 18.

1. Los diputados, para adquirir la plena condición de tales, así como al perder la misma o modificar sus circunstancias, estarán obligados a cumplimentar las siguientes declaraciones:
 - a) Declaración de actividades.
 - b) Declaración de sus bienes patrimoniales.
2. La declaración de actividades incluirá cualquier actividad que el declarante ejerza y que, conforme a lo establecido en la legislación vigente, puedan constituir causa de incompatibilidad y, en general, las que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. “

De los dos modelos posibles (regular la declaración y el registro detalladamente en el Reglamento –como lo hacen, por ejemplo, las cámaras de Navarra y Murcia– o sentar allí los principios y regularlos detalladamente mediante resolución –como en el País Vasco–) nuestras Cortes han optado por lo segundo.

Y dentro de esta opción han escogido que la declaración de actividades conste en un registro de acceso público, mientras que se mantiene reservado el registro de bienes patrimoniales. Es la misma opción que, por ejemplo, la cámara autonómica madrileña. En otras comunidades (por ejemplo, Murcia) se ha optado porque tanto la declaración de actividades como la de bienes patrimoniales sean de acceso público.

No hay que olvidar –como decíamos al principio de este trabajo– que uno de los elementos que determinan la independencia de los parlamentarios es la regulación del sistema de incompatibilidades. El registro de intereses es un instrumento de control de esas incompatibilidades y –en definitiva– de la independencia del diputado. Cuanto mayor sea la transparencia y publicidad de ese registro, mayores posibilidades habrá de control, lo que redundará en beneficio del sistema democrático.

Esta es, pues, una cuestión que entiendo debe ser abordada en una próxima reforma del Reglamento.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS 4/III

El artículo 18 del RCV obliga a los Diputados de las Cortes Valencianas a formular declaraciones de todas las actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como de sus bienes patrimoniales.

Asimismo, prevé en su apartado 4.º que estas declaraciones deberán inscribirse en un registro constituido en esta Cámara. Por su parte el párrafo 3.º establece que la Mesa de las Cortes aprobará el modelo de declaración.

Por todo ello esta Presidencia, de conformidad con las facultades que establece el artículo 29.2 del Reglamento, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, adopta la siguiente

RESOLUCIÓN**Artículo primero.**

1. Los Diputados deberán formular personalmente declaraciones detalladas de todas las actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como de sus bienes patrimoniales.

2. Estas declaraciones deberán efectuarse al tomar posesión de su cargo para la adquisición plena de la condición de Diputado y, asimismo, dentro de los treinta días naturales siguientes a la pérdida de esta condición o cuando se modifiquen las circunstancias declaradas.

Artículo segundo.

Las declaraciones a que se refiere el artículo anterior deberán hacerse por escrito con arreglo al modelo aprobado por la Mesa y presentarse ante la Presidencia de las Cortes.

Artículo tercero.

1. El Letrado Mayor consignará las declaraciones presentadas en el registro de intereses de las Cortes Valencianas.

2. El registro de intereses de las Cortes Valencianas se divide en dos secciones. En la primera se inscribirán las declaraciones de actividades declaradas, y en la segunda, las declaraciones de bienes patrimoniales.

3. Cada una de las secciones se llevará en libros distintos en la forma y con arreglo al modelo que determine la Mesa.

Artículo cuarto.

1. El contenido de la primera sección será público, pudiendo ser consultada por cualquier persona que tenga interés en conocerlo.

2. La publicidad se realiza por manifestación y examen de los libros previa autorización del Letrado Mayor de las Cortes Valencianas.

Artículo quinto.

Corresponde a la Comisión de Estatuto de los Diputados velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta disposición, pudiendo requerir a los Diputados para que subsanen los errores u omisiones que pudieran existir en sus declaraciones, así como la falta de las mismas.

Artículo sexto.

Corresponde al Letrado Mayor:

- a) Llevar y custodiar el registro.
- b) Asesorar a los Diputados para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.
- c) La asistencia a la Comisión a la que se refiere el artículo anterior.

Disposición Final.

Esta disposición entrará en vigor al inicio de la Cuarta legislatura.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 16 de junio de 1995
El Presidente,
ANTONIO GARCÍA MIRALLES

III.5.–LA CUARTA LEGISLATURA

Las elecciones autonómicas del 28 de mayo de 1995 se celebraron tras las Generales de 1993 y las Europeas de 1994 –en las que el PP ya había superado al PSOE– y supusieron un verdadero cambio político: no sólo dan una mayoría distinta a la de las anteriores legislaturas sino que se puede decir que “pusieron fin a doce años de hegemonía política de la izquierda, en general, y del PSPV-PSOE, en particular, en el gobierno de las instituciones autonómicas valencianas”¹³². El PP gana 450.000 votos y se convierte en el primer partido en la Cámara (42 diputados sobre 89) a sólo 3 escaños de la mayoría absoluta. El PSPV-PSOE pierde 55.000 votos y ve reducida su representación a 32 escaños. Por su parte, EUPV en coalición con *Els Verds* obtienen 120.000 votos más que en las anteriores elecciones autonómicas. La coalición UPV-BN es un auténtico fiasco¹³³.

La composición de la Cámara quedó como sigue:

PARTIDO-COALICIÓN	COMUNIDAD AUTÓNOMA		DIPUTADOS ELECTOS
	VOTOS	%	
PP	1.013.859	43'3	42
PSPV-PSOE	804.463	34'3	32
EUPV	273.030	11'7	10
UV.	165.956	7'1	5

Los 5 diputados de UV permitieron la investidura como Presidente de la *Generalitat* de Eduardo Zaplana (PP). La Presidencia de las Cortes recaía en Vicente González Lizondo (UV), mientras que el PP se adjudicaba los puestos de Vicepresidente primero y Secretario primero de la Mesa. Los de Vicepresidente segundo y Secretario segundo correspondieron a diputados del PSPV-PSOE. Los partidos de la derecha gobernaban la Cámara.

En la sesión de investidura se aplicó la nueva regulación del Reglamento de las Cortes Valencianas aprobada en 1994: si el candidato propuesto por el Grupo o los Grupos que representan un mayor número de diputados obtiene la mayoría absoluta en la primera votación, éste resulta elegido. “Así se hizo un verdadero debate de investidura y no un debate entre candidatos”¹³⁴.

¹³² R. García Mahamut y A. Rallo Lombarte, “Estudio y análisis de los resultados electorales...”, *op. cit.*, p. 207.

¹³³ V. Franch i Ferrer, “Voto autonómico y voto municipal...”, *op. cit.*, p. 147.

¹³⁴ L. Aguiló Lúcia y F. J. Visiedo Mazón, “Actividad de las Cortes Valencianas (junio 1995-diciembre 1996)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 3 (1997), pp. 213-230. Una crónica de este periodo también puede encontrarse en F. J. Visiedo Mazón, “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (junio-diciembre 1995)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 15 (1996), pp. 445-460 y en F. J. Visiedo Mazón, “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 1996)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 19 (1997), pp. 403-421.

El 23 de diciembre de 1996 fallecía el Presidente de las Cortes, sr. González Lizondo y el 12 de febrero de 1997 es elegido para dicho cargo el también diputado por U.V. Héctor Villalba Chirivella.

En los días siguientes el diputado que sustituyó en el escaño al fallecido sr. González Lizondo, Rafael Ferraro, pasó al Grupo Mixto, que quedó así integrado por este único parlamentario. La constitución del Grupo Mixto determinó la necesidad de adaptar la composición de los órganos de la Cámara. Es por ello que la Mesa de las Cortes Valencianas, oída la Junta de Síndics, acordó el 18 de febrero de 1997 que las Comisiones permanentes legislativas y la Comisión de Control de RTVV estuvieran integradas por 16 diputados (7 PP, 5 PSPV, 2 EUPV, 1 UV y 1 Grupo Mixto), así como la Comisión de Reglamento¹³⁵. Esta variación en la composición de las comisiones es la justificación política de la Resolución 5/IV, de 25 de febrero de 1997, que más adelante analizaremos.

Sin embargo cuando los diputados de EUPV srs. Taberner, Zamora y Colomer, del partido Nueva Izquierda, pasaron al Grupo Mixto¹³⁶, la Mesa volvió a modificar, por acuerdo de 29 de septiembre de 1997, la composición de las Comisiones, que volvieron a tener 15 miembros (7 PP, 5 PSPV, 1 EUPV, 1 UV y 1 Grupo Mixto).

El Grupo Mixto pasó así a tener cuatro miembros, cifra que se elevó a seis cuando hacia el final de la legislatura, en el mes de febrero de 1999, los diputados del PSPV-PSOE, srs. Garés Crespo y García Blanes abandonaron la disciplina del grupo parlamentario socialista¹³⁷.

También hacia el final de la legislatura, y a partir de 1998 se pudo constatar que los instrumentos que habilita el reglamento parlamentario para el ejercicio de la función de control e impulso de acción gubernamental experimentaron un descenso cuantitativo en comparación con el uso que de ellos se hizo el año anterior si bien seguía siendo elevado respecto a legislaturas precedentes¹³⁸.

¹³⁵ J. A. Martínez Corral, "Actividad parlamentaria en las Cortes Valencianas durante el año 1997" en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 5 (1998), pp. 205-228.

¹³⁶ F. J. Visiedo Mazón, "Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 1997)". en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* núm. 23 (1998), pp. 417-431.

¹³⁷ F. J. Visiedo Mazón, "Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-abril 1999)" en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* núm. 27 (1999), pp. 321-336.

¹³⁸ E. Soriano Hernández, "Actividad parlamentaria en las Cortes Valencianas (enero-diciembre 1998)" en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 7 (1999), pp. 307-330. Una crónica de este periodo también puede encontrarse en F. J. Visiedo Mazón, "Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 1998)" en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* núm. 26 (1999), pp. 349-371.

III.5.1.–RESOLUCIONES DE LA CUARTA LEGISLATURA

En la cuarta legislatura se dictaron seis Resoluciones de Presidencia. Salvo la 3/IV, relativa al nombramiento de asesores honoríficos, todas las demás se puede decir que regulan cuestiones de procedimiento. Estas resoluciones fueron las siguientes:

RES. N º	FECHA	CONTENIDO
1/IV	26-06-1995	Regula el turno de intervención de los grupos parlamentarios en el debate de investidura.
2/IV	17-10-1995	Regula el procedimiento de los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios en las comparecencias.
3/IV	13-12-1995	Sobre designación de asesores honoríficos de la Presidencia de las Cortes Valencianas.
4/IV	22-05-1996	Regula las comparecencias ante las comisiones de investigación.
5/IV	25-02-1997	Regula los casos de empate en las votaciones en comisión.
6/IV	18-05-1998	Iniciativas planteadas por un solo grupo parlamentario. Modifica Resoluciones 686/I y 973/I.

La primera resolución de esta legislatura regula el orden de intervención de los grupos parlamentarios. y para ello altera el orden fijado con carácter general por el artículo 70.1 del Reglamento:

“Artículo 70.

1. Los grupos parlamentarios intervendrán en los turnos generales en orden inverso a su importancia numérica, comenzando por el grupo de menor número de miembros, salvo que se acuerde un orden distinto por este reglamento o mediante Resolución de Presidencia.
2. Los miembros del Grupo Mixto distribuirán entre ellos el tiempo total de intervención que, en conjunto, no podrá exceder de lo que corresponde a cada uno de los demás grupos.
3. La Presidencia de la cámara deberá ser informada del acuerdo antes de cada sesión, y de no tener concretada la intervención los miembros del grupo resolverá sobre la distribución del tiempo a emplear en cada uno de ellos.
4. Todos los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios serán iniciados por el Grupo Mixto.”

En esta resolución se acuerda que en el debate de investidura el orden sea de mayor a menor, finalizando por el grupo o grupos que han propuesto al candidato. Es el mismo orden que el fijado en la Resolución 2/III respecto al “Debate de política general”.

Es verdad que el propio artículo 70 permite que por Resolución de Presidencia se acuerde un orden distinto del previsto con carácter general en dicho artículo. Se produce así una suerte de “desreglamentación” a favor de estas resoluciones. Aquí cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha considerado que las resoluciones generales no pueden contradecir el Reglamento. El primer argumento que ha dado es que estas resoluciones son normas derivadas que no se han aprobado por la mayoría absoluta de la Cámara (STC 44/1995 f.j.6). Se podría replicar que el requisito de esta mayoría para modificar el Reglamento no lo establece el Estatuto de autonomía sino el propio Reglamento y que, por ello, la autorización del artículo 70 tiene el mismo rango. Algo parecido se podría argumentar respecto a la existencia de “reserva de Reglamento” en esta materia. Pero lo que no se puede discutir es que las Resoluciones de Presidencia no tienen el “rango de ley” que es el exigido por nuestra Constitución para modificar los derechos de los diputados. Si se entendiera que la modificación del orden de las intervenciones es una modificación de unos derechos ya incorporados al status de los diputados, no se podría modificar por vía de resolución presidencial o, al menos, no podría operarse dentro de la legislación en que se dicta la resolución sino en la siguiente, so pena de producir una “retroactividad impropia” tampoco admitida por el Tribunal Constitucional (STC 44/1995,f.j.5). Para despejar por todas estas posibles dudas es por lo que, reitero nuevamente, sería preciso que estas cuestiones estuvieran perfectamente reguladas en el Reglamento.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS 1/IV

En uso de la facultad que me concede el artículo 29.2 del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general que regula el turno de intervención de los grupos parlamentarios en el debate de investidura.

Teniendo en cuenta que el artículo 132, número 6, que regula el debate de investidura, no regula el turno de intervención del representante de cada grupo parlamentario y que, asimismo, el artículo 70.1 establece que los grupos intervendrán en los turnos generales en orden inverso a su importancia numérica, comenzando por el grupo de menor número de miembros, salvo que se acuerde un orden distinto por este Reglamento o mediante Resolución de Presidencia, se acuerda que en el debate de investidura las intervenciones previstas en el artículo 132.6 se realizarán comenzando por los grupos parlamentarios de oposición de mayor a menor, interviniendo finalmente el grupo o grupos parlamentarios que han propuesto al candidato.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 26 de junio de 1995
El Presidente,
VICENTE GONZÁLEZ LIZONDO

La segunda de las resoluciones de esta legislatura también se refiere al orden de las intervenciones de los grupos, esta vez en las comparecencias del art. 162.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS 2/IV

En uso de las atribuciones que me confiere el artículo 29,2 del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, esta Presidencia ha resuelto determinar el procedimiento de los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios en las comparecencias.

El artículo 70.1.4 del RCV establece el procedimiento de los turnos generales en orden inverso a su importancia numérica, comenzando por el grupo de menor número de miembros con la excepción del Grupo Mixto que, con independencia del número de sus miembros, será siempre el primero en intervenir.

El mismo precepto en su apartado 1.º *in fine*, establece que tanto el Reglamento como una Resolución de Presidencia pueden fijar un orden distinto.

En este sentido lo establecido responde a la voluntad de que aquel grupo parlamentario que apoya al Consell intervenga en último lugar.

Por ello, es necesario contemplar la posibilidad de que sean dos o más grupos parlamentarios los que apoyen a un gobierno de coalición, por lo que se adopta la siguiente Resolución de Presidencia aplicable sólo para las comparecencias

1. Para el procedimiento previsto en el artículo 162 del RCV, cuando dos o más grupos parlamentarios apoyen al Consell, en el orden de intervención previsto en el artículo 70.1 del RCV, aquellos grupos que hayan apoyado al Gobierno de coalición intervendrán en último lugar, comenzando por aquel que tenga menor número de diputados y acabando por el que tenga mayor número.

2. Todo ello sin perjuicio de que, en las solicitudes de comparecencia presentadas separadamente por alguno de ellos, éste intervenga en el momento que reglamentariamente corresponda de acuerdo con el procedimiento previsto en cada iniciativa.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 17 de octubre de 1995
El Presidente,
VICENTE GONZÁLEZ LIZONDO

(BOCV, 10, pág. 765)

A primera vista parece que nos encontremos ante una resolución meramente interpretativa que lo que intenta es encajar en el supuesto normativo la nueva situación política de la existencia de un gobierno de coalición que sustenta al *Consell*.

Pero hay que tener en cuenta que esta resolución parte de considerar que cuando el artículo 70.1 establece que en los turnos generales el orden de intervención sea de menor a mayor está expresando la “voluntad” de que el grupo

parlamentario que apoya al *Consell* intervenga en último lugar. Y también hay que tener en cuenta que frente a esta interpretación cabe oponer otra: que la voluntad de la norma es que sea el grupo mayoritario quien cierre el debate. Para los que siguen esta segunda interpretación la premisa de la que se parte en la resolución será cierta cuando el grupo que apoye al *Consell* sea el más numeroso (lo que ha ocurrido hasta la fecha), pero no cuando se formen gobiernos de coalición entre dos o más grupos con menor número de diputados. Y en ese caso el grupo mayoritario se podría acoger a que por su importancia numérica tendría que ser el último en hablar según la dicción (literal) del art. 70.

La cuestión es que el Reglamento, por las razones que sean, ha regulado con carácter general un turno de intervenciones del que ya se han hecho muchas excepciones. Todo quedaría mucho más claro si se dijera expresamente que los últimos en intervenir serán los grupos (en plural) que apoyen al *Consell*: así ni sería necesario interpretar la “voluntad” de este artículo ni sería necesario dictar una resolución para el supuesto de gobiernos de coalición.

La resolución de Presidencia 3/IV regula la designación, de Asesores Honoríficos de la Presidencia de las Cortes Valencianas. Considero que con esta resolución se están utilizando indebidamente facultades normativas por parte de Presidencia, pues la materia que regula es propia de los Estatutos de Régimen y Gobierno Interior de la Cámara, a los que tanto se hace referencia en esa resolución. La contratación –aunque sea eventual– de asesores no es una materia propia del Reglamento parlamentario y por lo tanto no puede regularse por Resolución de Presidencia, en virtud del principio de reserva negativa al que nos referíamos en el capítulo primero. Es más, es una función atribuida expresamente a la Mesa en el artículo 32 del Reglamento.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS 3/IV

En el ejercicio de la facultad que me concede el artículo 29.2 del R.C.V., oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics de las Cortes Valencianas, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución, sobre designación, de Asesores Honoríficos de la Presidencia de las Cortes Valencianas:

El artículo 6 de los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior de las Cortes Valencianas establece que “el Gabinete de la Presidencia está constituido por aquellas personas que le son adscritas de entre los funcionarios de las Cortes Valencianas y por aquellas otras que dentro de los límites presupuestarios son de designación directa con el carácter de confianza, de acuerdo siempre con la categoría del personal de las Cortes fijada en la plantilla”.

El régimen jurídico del personal que integra el Gabinete de la Presidencia se establece en diversos preceptos de los Estatutos. Su lectura pone de manifiesto que en los mismos no se ha previsto la posibilidad de que la Presidencia cuente, eventualmente y sin que ello suponga una carga adicional periódica al presupuesto de las Cortes Valencianas, con la colaboración de personas cuyo asesoramiento y criterio –prestados a la Presidencia con el deseo desinteresado de contribuir al bien de la Comunidad Valenciana– redundarían sin duda en beneficio de un más acertado desempeño de los cometidos que aquella le corresponden.

Por ello a fin de articular dicha posibilidad se dicta la presente Resolución en la que se definen las condiciones en que se podrá proceder a la designación de una persona como Asesor Honorífico de la Presidencia de las Cortes Valencianas. Dicho asesoramiento será distinto del que, con carácter técnico o administrativo, prestan las personas que integran en Gabinete de la Presidencia regulado en los artículos 5 y 6 del Reglamento, y el cargo que para la realización de aquel se confiere, estarán sujetos al siguiente régimen:

- Tendrán carácter exclusivamente honorífico. No generando entre la persona designada y las Cortes Valencianas relación profesional, ni laboral, alguna.
- No comportarán la incorporación de la persona designada a la plantilla de personal al servicio de las Cortes Valencianas, ni determinarán su sujeción al horario establecido en las mismas, ni su sometimiento a la potestad organizativa interna de los órganos de gobierno de la Cámara, ni generarán en aquella derecho a ningún tipo de retribución. Las indemnizaciones que en su caso procedan se abonarán con sujeción a lo dispuesto, en el Decreto 200/85 de 23 de diciembre del Gobierno Valenciano, modificado por el Decreto 79/95 del 6 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. A estos efectos los Asesores Honoríficos de la Presidencia de las Cortes Valencianas quedarán clasificados en el Grupo Primero de los definidos en el Anexo I del referido Decreto. La designación será efectiva en cada caso tras su aceptación expresa por la persona designada, acto que se formalizará mediante la suscripción del correspondiente documento en el que se hará constar que aquella conoce y consiente la designación y las condiciones –especificadas en la presente Resolución– en que la misma se le confiere.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 13 de diciembre de 1995
El Presidente,
VICENTE GONZALEZ LIZONDO

La cuarta de las resoluciones regula determinados aspectos relativos a las comparecencias ante las Comisiones de Investigación. Ante su lectura cabe plantearse si realmente hacía falta esa resolución y, en todo caso, una resolución tan extensa: no tiene sentido reproducir el artículo 502 del Código Penal o recordar que se tienen que garantizar los derechos constitucionales dentro de la Comisión de Investigación. Lo que sí nos llama la atención es que en el artículo sexto se establece que no se aplicará a las comparecencias en estas Comisiones la resolución 2/IV que acabamos de comentar hace unas líneas. Es decir, no se comenzará por el grupo de menor tamaño y se acabará por aquellos grupos que hayan apoyado al gobierno de coalición. Por lo tanto se seguirá el turno general del art. 70, es decir, se empezará por el grupo de menor tamaño y se terminará por el de mayor. Lo único que cambia es que el grupo pequeño que apoya al *Consell* se coloca al principio. Es una excepción de la excepción.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS 4/IV

Habiéndose aprobado la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que regula el nuevo Código Penal, hay que tener presente que dentro del apartado dedicado a los delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes, en su artículo 502 dispone lo siguiente:

1. Los que habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento dejen de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma serán castigados como reos de delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público se le impondrá, además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2. (...)

3. El que convocado ante una Comisión Parlamentaria de Investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses.

Por otro lado, la propia Ley Orgánica, en su Disposición Final Séptima, señala que “el presente Código entrará en vigor a los seis meses de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado y se aplicará a todos los hechos punibles que se cometan a partir de su vigencia.”

Ello supone que las conductas tipificadas como delito en el artículo 502 sólo serán punibles las que se produzcan a partir del próximo 25 de mayo.

En todo caso parece conveniente la regulación de las comparecencias que puedan acordarse ante una Comisión de Investigación de las Cortes Valencianas.

Por todo ello, en uso de la facultad que me concede el artículo 29.2 del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general para regular las comparecencias ante las Comisiones de Investigación:

Artículo 1.º

La Mesa de las Cortes Valencianas velará para que, dentro de las Comisiones de Investigación, queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

Artículo 2.º

El requerimiento para comparecer, de conformidad con lo establecido en el artículo 50.2 de RCV, se formulará mediante citación fehaciente del Presidente de las Cortes Valencianas, en el que se hará constar:

- a) La fecha del acuerdo en virtud de cual se requiere a la Comisión de Investigación ante la que debe comparecer.
- b) El nombre y apellidos de la persona requerida, así como el domicilio.
- c) El lugar, el día y la hora, en que haya de comparecer, con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de no atender al citado requerimiento.
- d) El tema sobre el que deba versar el testimonio.
- e) La referencia expresa a los derechos reconocidos al compareciente.

Artículo 3.º

La notificación deberá realizarse con una antelación mínima de quince días respecto a la fecha en que haya de comparecer. En caso de urgencia la Mesa de las Cortes Valencianas, a petición de la Mesa de la Comisión o de un grupo parlamentario, podrá acordar en un plazo menor que, en ningún caso, será inferior a tres días.

Artículo 4.º

El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quienes ostenten su representación legal, los cuales podrán comparecer acompañados por aquellas personas que designe el órgano social de administración correspondiente.

Artículo 5.º

Cuando el requerido reuniera la condición de funcionario público o personal al servicio de las administraciones públicas, se enviará copia de la citación a su superior jerárquico, a los solos efectos de su conocimiento.

Artículo 6.º

El acto de comparecencia para informar ante las Comisiones de Investigación se desarrollará en la forma prevista en el artículo 162 del RCV, sin serle de aplicación la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas 2/IV, de 17 de octubre de 1995, que determina el procedimiento de los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios en las comparecencias.

Artículo 7.º

La persona requerida podrá comparecer acompañada de la persona que designe para asistirle. Si así se optase deberá obtener la aprobación de la Mesa de la Comisión, quien trasladará este acuerdo a la Mesa de las Cortes.

Artículo 8.º

Los gastos que, como consecuencia del requerimiento se deriven para los obligados a comparecer, les serán abonados, una vez debidamente justificados, con cargo al presupuesto de las Cortes Valencianas.

Artículo 9.º

En todo lo no previsto en la presente Resolución será de aplicación, con carácter supletorio, lo establecido en la Ley Orgánica 51/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 22 de mayo de 1996
El Presidente,
VICENTE GONZALEZ LIZONDO

La Resolución 5/IV pretende determinar el alcance del artículo 83 del Reglamento, que dice lo siguiente:

“Artículo 83.

1. Cuando ocurriese empate en alguna votación, se realizará una segunda y si persistiese aquél se suspenderá la votación durante el plazo que estime razonable la Presidencia. Transcurrido el plazo, se repetirá la votación y, si de nuevo se produjera empate, se entenderán desechado el dictamen, artículo, enmienda, voto particular y proposición de que se trate.
2. En las votaciones en comisión sobre una cuestión que deba ser ulteriormente sometida al pleno, se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico en el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la comisión pertenecientes a un mismo grupo parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada grupo cuenta en el pleno.”

A la vista de este artículo no queda clara cuál es la finalidad perseguida con esta resolución, ya que dice lo mismo, pues transcribe el tenor literal del párrafo segundo. A no ser que se haya pretendido decir que el empate en *cualquier* comisión con número par de miembros se intentará resolver mediante la ponderación del voto, si es posible. Y resalto lo de cualquier comisión porque el Reglamento es claro: ese criterio sólo se puede aplicar cuando la cuestión deba ser ulteriormente sometida a pleno. De no darse esa situación el empate debe dirimirse conforme preceptúa el párrafo primero de este artículo. Si es tal la finalidad de la resolución, modifica –a mi entender– el Reglamento, lo cual no es admisible como tantas veces hemos reiterado.

**RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE LAS CORTES
VALENCIANAS 5/IV**

En el ejercicio de la facultad que me concede el artículo 29.2 del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, esta Presidencia ha resuelto determinar el alcance del artículo 83 del RCV, en los casos de empate en las votaciones en comisión:

Cuando las comisiones cuya composición está prevista en el artículo 38.1 del RCV, estén integradas por un número par de miembros, los empates que se produzcan en las votaciones se resolverán en el sentido de que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que, hubieren votado todos los miembros presentes de la comisión pertenecientes a un mismo grupo, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada grupo cuenta en el Pleno.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 25 de febrero de 1997
El Presidente,
HÉCTOR VILLALBA CHIRIVELLA

(BOCV, 132, pág. 17.943)

La última de las resoluciones de esta legislatura suprimía la necesidad de que tanto las peticiones de que se efectúe una redacción armónica de los acuerdos del Pleno o de una comisión, regulada en la Resolución 973/I, como las solicitudes de comparecencia de los miembros del *Consell* para que informen del cumplimiento de una resolución de la Cámara, regulada en la Resolución 868/I, se suscribieran por dos grupos parlamentarios: ahora basta que estén suscritas por uno sólo.

Como lo que se hace es modificar unos párrafos de resoluciones anteriores, sin modificar su contenido general, a lo expuesto al comentar cada una de ellas nos remitimos, no sin antes recordar que el requisito de la firma de dos grupos también se contempla en el artículo tercero de la resolución 2270/I, que, igualmente, podía haberse derogado de forma expresa. De todas maneras está claro que si ya no se exige la firma de dos grupos para determinadas iniciativas, tampoco se exigirá que la de un grupo distinto al mixto acompañe a la iniciativa de una agrupación.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS 6/IV

Uno de los objetivos de la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas realizada en 1994, fue posibilitar que las iniciativas parlamentarias pudieran ser planteadas por un solo grupo parlamentario.

Sin embargo las Resoluciones de Presidencia 686/I, de 2 de abril de 1985, y 973/I, de 18 de diciembre del mismo año, mantienen en su texto que determinadas iniciativas deben ser suscritas por dos grupos parlamentarios.

Por otro lado, la Junta de Síndics, en su reunión celebrada el día 11 de mayo de 1998, ha dado su conformidad a que se reduzca a un solo grupo parlamentario la capacidad de plantear dichas iniciativas.

Por todo ello, esta Presidencia, de conformidad con las facultades que establece el artículo 29.2 del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

Cuando las Resoluciones de Presidencia 686 / I, de 2 de abril de 1985, sobre cumplimiento de las Resoluciones de la Cámara, y 973/I, de 18 de diciembre de 1985, sobre procedimiento de redacción armónica de resoluciones y mociones aprobadas por las Cortes Valencianas, se refieren a dos grupos parlamentarios, debe entenderse a un grupo parlamentario.

Así, el punto 1. de la Resolución 686/I, quedará redactado de la siguiente manera: "Transcurrido el plazo fijado para dar cumplimiento a una Resolución la Mesa de las Cortes Valencianas, a iniciativa propia o a petición ante la misma de un grupo parlamentario, o la décima parte de los miembros de las Cortes o de la Comisión..."

En cuanto a la Resolución 973/I, en la quinta línea dirá: "... podrá, por iniciativa propia, por petición de un grupo parlamentario o ..."

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 18 de mayo de 1998
El Presidente,
HÉCTOR VILLALBA CHIRIVELLA

(BOCV, 241, pág. 29.870)

III.6.–LA QUINTA LEGISLATURA

Las elecciones autonómicas de 1999 se celebraron el día 13 de junio. El motivo fue hacerlas coincidir con las elecciones al Parlamento Europeo como disponía la L.O. de 15 de junio de 1998 de modificación de la LOREG. Como dice JULIA SEVILLA suponían una modificación, ‘de facto’, del artículo 12.4 de nuestro Estatuto de Autonomía¹³⁹.

El resultado modificaba –en cierto modo– la correlación de fuerzas de la IV legislatura, ya que el entonces socio del Partido Popular, Unión Valenciana, no conseguía representación. No obstante, el Partido Popular obtenía una muy holgada mayoría absoluta, con 65.000 votos más que en la anterior legislatura (pero que le supusieron un incremento de 5 puntos porcentuales). El PSPV-PSOE, en coalición con Nueva Izquierda, partido escindido de *Esquerra Unida*, perdió 35.000 votos (pero mantuvo el porcentaje) y *Esquerra Unida* perdió la mitad de sus anteriores votos, unos 135.000 (que suponían algo más de 5 puntos porcentuales).

La composición de la Cámara quedó como sigue:

PARTIDO-COALICIÓN	COMUNIDAD AUTÓNOMA		DIPUTADOS ELECTOS
	VOTOS	%	
PP	1.085.011	48'63	49
PSPV-PSOE-Progresistas	768.548	34'45	35
EUPV.	137.212	6'15	5

11
145

Eduardo Zaplana fue nuevamente investido Presidente de la *Generalitat*. La Presidencia de las Cortes recayó en la diputada del PP. Marcela Miró Pérez. El PP. también obtuvo la Vicepresidencia primera y la Secretaría primera. La Vicepresidencia segunda y la Secretaria segunda fueron para el PSPV-PSOE.

Posteriormente, el 9 de julio de 2002, E. Zaplana presentó su dimisión, siendo investido como Presidente Jose Luis Olivas Martínez en fecha 22 de julio siguiente.

Sin embargo lo que a mi juicio caracterizó esta Legislatura fue el uso que por parte del PP se hizo de su mayoría absoluta, ante una oposición disminuida. Ya tendremos ocasión al comentar las Resoluciones de Presidencia de este periodo de referirnos al trasfondo político de éstas, de lo que suponían de imposición de las propias posiciones y de eliminación de las contrarias. Pero ahora hemos de destacar dos hechos significativos:

¹³⁹ J. Sevilla Merino, “Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas (julio-diciembre 1999)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9 (2000), pp. 307-346. Sobre este mismo periodo puede consultarse también F.J. Visiedo Mazón, “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (junio-diciembre 1999)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 30 (2000), pp. 165-184.

El *Síndic de Greuges*, Bernardo Del Rosal Blasco, es elegido el 4 de abril de 2001, tras no alcanzar los 2/3 de los votos de la Cámara en una primera votación el 21 de febrero de ese año. Pero esta doble votación se produjo porque en la Comisión de Peticiones que se celebró el 2 de febrero la propuesta del Partido Popular no contaba con el apoyo del resto de los grupos parlamentarios. Posteriormente, en la reunión celebrada el 3 de abril, junto a la propuesta del G.P.Popular de la misma persona para *Síndic de Greuges*, se acordó el trámite de audiencia previa de los *Síndics* de los grupos parlamentarios con el candidato a *Síndic* sr.Del Rosal. En este caso, el acuerdo de la Comisión de Petición que se sometió al Pleno celebrado el 4 de abril era formulado por los 3 grupos parlamentarios¹⁴⁰.

Es decir hubo un primer intento de imponer unilateralmente al candidato del PP. Afortunadamente fue posible restaurar el consenso sobre una institución básica de nuestra Comunidad. Como también fue posible lograr un consenso en la elección –con tres años de retraso– de los 15 miembros de la Academia Valenciana de la Lengua. Pero no fue posible el consenso –y prueba de ello es que se anunciaron posibles recursos del Tribunal Constitucional– en la elección de los Consejeros representantes de la Generalitat Valenciana en las Asambleas Generales de las cajas de ahorro de nuestra comunidad (BANCAJA, C.A.M y Caixa Ontinyent).

III.6.1.–RESOLUCIONES DE LA QUINTA LEGISLATURA

En esta legislatura sólo se dictaron la tres Resoluciones de Presidencia que se relacionan a continuación:

RES. N.º	FECHA	CONTENIDO
1/V	29-11-1999	Sobre procedimiento de cese del <i>Síndic de Greuges</i> .
2/V	05-02-2002	Modifica resolución 3/III sobre regulación de procedimiento parlamentario de las comparecencias del <i>President del Consell</i> previstas en el art. 163 del RCV.
3/V	05-03-2003	Protección de la imagen externa de los edificios de la sede de las Cortes Valencianas.

¹⁴⁰ F. J. Visiedo Mazón, "Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2001)" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 37 (2002), pp. 153-179. Sobre periodos anteriores de esta legislatura pueden consultarse también: F.J. Visiedo Mazón, "Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2000)" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 34 (2001), pp. 147-164 y F.J. Visiedo Mazón, "Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2000)" en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 11 (2001), pp. 203-224.

Las tres resoluciones responden, más que a necesidades objetivas de las Cortes, a las necesidades del partido político que tenía la mayoría absoluta en esa legislatura. Se puede decir que la Presidencia de la cámara más que *speaker* fue una presidenta de partido, por usar la expresión al uso.

Efectivamente, no se puede ignorar que la primera de las resoluciones, bajo la aparente pretensión de rellenar una laguna del Reglamento, lo que persigue es preparar el camino para solucionar el problema planteado en la Sindicatura de *Greuges* por la grave enfermedad del *Síndic* (propuesto por el partido mayoritario) que daba lugar a que sus funciones las asumiera la Adjunta primera (propuesta por el primer partido de la oposición) por aplicación del art. 8 de la Ley 11/1988 de 26 de diciembre, reguladora de esta institución; lo que no era del agrado del partido mayoritario. El procedimiento previsto en esta resolución no llegó a ponerse en marcha ya que al fallecer el *Síndic* lo que se hizo fue proceder a la elección de uno nuevo.

La intencionalidad política de esta resolución hubiera quedado más diluida si en su lugar se hubiera regulado un procedimiento general para el cese de las personas nombradas al amparo del Título XII del Reglamento (“De la designación de los Senadores, de *Síndic de Greuges* y de los miembros del *Consell de Cultura*, así como de otros nombramientos y elecciones”), siempre y cuando este cese correspondiera a las Cortes.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS 1/V

Resolución de carácter general 1/V sobre procedimiento de cese del Síndic de Greuges, previsto en los artículos 5.1, apartado f), y 5.2, de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

La Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, en su artículo 5 número 1, apartado f), establece que el Síndic de Greuges cesará y será relevado de su cargo por actuar con notoria negligencia, mala fe o interés personal o incumplimiento de los deberes y obligaciones de su cargo. Por su parte el 2º párrafo del referido artículo 5, establece que en este caso el cese se decidirá por mayoría de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara, mediando el acuerdo favorable de la Comisión de Peticiones, adoptado por mayoría absoluta de la misma, previa audiencia del interesado.

El Reglamento de las Cortes Valencianas no tiene previsto el procedimiento parlamentario para llevar a cabo esta previsión de la Ley del Síndic de Greuges.

Por todo ello esta Presidencia, en uso de la facultad que le concede el artículo 29.2 del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

El procedimiento aplicable en el supuesto de cese del Síndic de Greuges previsto en el artículo 5.1, apartado f), y 5.2, de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, se realizará de la siguiente manera:

1. La iniciativa del procedimiento puede ser planteada por un grupo parlamentario ante la Mesa de las Cortes Valencianas.
2. La Mesa de las Cortes Valencianas remitirá dicha iniciativa a la Comisión de Peticiones y dará cuenta de la misma al Síndic de Greuges.
3. El Síndic de Greuges tiene el derecho de asistir y ser oído por parte de los miembros de la Comisión de Peticiones antes del debate en que la misma decida sobre la iniciativa de su cese.
4. En el caso de que el Síndic de Greuges quiera hacer uso del derecho referido en el punto anterior, se aplicará el procedimiento previsto para las informaciones del Consell regulado en el artículo 161 del RCV.
5. Finalizada en su caso la audiencia del Síndic de Greuges, se suspenderá la Comisión por el tiempo que estime oportuno la Presidencia. A continuación, sin la presencia del Síndic de Greuges, el debate sobre la propuesta de su cese se iniciará con un turno a favor en defensa de la misma y un turno en contra, si algún grupo parlamentario quiere utilizarlo. Los demás grupos parlamentarios podrán fijar su posición antes de la votación. Todas estas intervenciones tendrán un tiempo máximo de cinco minutos.
6. A continuación se realizará la votación, requiriéndose la mayoría absoluta.
7. Caso de acuerdo favorable de la Comisión de Peticiones por mayoría absoluta, se elevará dictamen al Pleno de las Cortes.
8. El procedimiento en el Pleno consistirá en la lectura por una de las Secretarías del acuerdo favorable de la Comisión de Peticiones, el cual sin debate se someterá a votación, siendo necesario que se apruebe por mayoría de las tres quintas partes de las Diputadas y Diputados de las Cortes Valencianas.
9. El resultado de la votación se comunicará al Síndic de Greuges y, en el caso de que la misma se adopte por la mayoría cualificada, requerirá el inicio del procedimiento para la designación y nombramiento del nuevo Síndic de Greuges.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 29 de noviembre de 1999
La presidenta,
MARCELA MIRÓ PÉREZ

(BOCV, 19,03-12-99).

La resolución 2/V también tuvo una clara intencionalidad política: a finales de 2001 un diputado perteneciente al grupo parlamentario del primer partido de la oposición pasó al grupo mixto como único miembro de éste¹⁴¹. Desde ahí, en su calidad de portavoz, empezó a destacar por sus ácidas y agudas críticas al *Consell* y al *President*, lo que provocó que sus intervenciones tuvieran amplia repercusión en los medios de comunicación. La mejor manera de evitar este protagonismo –que tampoco era del agrado del grupo al que anteriormente pertenecía– y, al mismo tiempo, una confrontación directa con el *President del Consell* en las sesiones de control fue eliminar la posibilidad de que el portavoz del Grupo Mixto interviniera en los debates. Y esto se hizo con toda urgencia, según cómo sucedieron los hechos: programada para el día 20 de febrero de 2002 una comparecencia de las previstas en el art. 163 del Reglamento, el citado parlamentario formuló por escrito la pregunta que quería que le contestara el *President* y la presentó a la Mesa, para su calificación, el día 15 de febrero. El 18 sale publicada la resolución 2/V y el 19 la Mesa, por tres votos a favor –del partido del gobierno– y dos abstenciones –del primer partido de la oposición– acuerda no admitir a trámite la pregunta formulada por el Grupo Mixto. Ahí se acabaron las intervenciones de este diputado en estos debates, pues, naturalmente, el recurso de reposición que interpuso fue desestimado por acuerdo de la Mesa de fecha de 16 de abril de 2002 (registro de salida 2470/V) argumentando que se había limitado a comprobar si reunía todos los requisitos establecidos en el Reglamento de las Cortes Valencianas y en la Resolución de carácter general 3/III, modificada por la Resolución 2/V, y había concluido que a ese diputado le faltaba capacidad para formular este tipo de iniciativas porque “no le concurría la condición de *síndic*”.

La Resolución 2/V parte de las siguientes premisas: no existe un “grupo parlamentario mixto” porque el Reglamento siempre habla de “grupo mixto” (art. 23 y siguientes) y tampoco existe un “*síndic*” de este grupo sino un “portavoz” (art. 25.2 y concordantes). Luego –concluye– el grupo mixto no puede intervenir en los debates del art. 163 porque éste lo reserva a los “grupos parlamentarios” (y por eso se suprime del punto 1 del artículo octavo de la Resolución 3/III que el Grupo Parlamentario Mixto intervendrá siempre en último lugar) y su portavoz no puede participar en los debates porque en ellos sólo pueden intervenir los “*síndics*” de los grupos parlamentarios (y se suprime el punto 3 del citado artículo que establecía que en representación del Grupo Parlamentario Mixto únicamente podía intervenir el que ostentara la condición de Portavoz en esa sesión).

Se podrá decir que el grupo mixto no tiene las mismas características que el resto de los grupos de las Cortes; pero lo que no se puede decir es que no es

¹⁴¹ Véase al respecto E. Soriano Hernández, “Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2001)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 13 (2002), pp. 249-270. Señala que Joan Francesc Peris i García solicitó la baja en el Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas el 19 de noviembre de 2001.

un grupo parlamentario. Las cosas son lo que son con independencia de cómo se les llame.

Tampoco se puede decir que el portavoz no es un “*síndic*” porque son dos palabras sinónimas, si bien una en castellano y la otra en valenciano. Como ya dije antes, en las Cortes se juega con las palabras.

Como éste no es el lugar para profundizar en estos argumentos, al final de este trabajo –como anexo III– reproducimos los motivos cuarto y quinto del recurso de reposición que interpuso este diputado en los que se rebaten ampliamente las premisas de la resolución 2/V.

Para finalizar el comentario a esta resolución, hemos de decir que, aunque ese diputado no acudió al Tribunal Constitucional en amparo de sus derechos porque en nada hubiera cambiado su situación –ya que la Sentencia no se habría dictado antes de que terminara la quinta legislatura– una futura aplicación de esta resolución posibilitará a los diputados que entonces sean del grupo parlamentario mixto impugnar tanto el acto aplicativo como la propia resolución ante dicho Tribunal. No cabe duda alguna de que se les otorgará el amparo, pues como hemos reiterado a lo largo de este trabajo, la regulación del ejercicio de los derechos de los parlamentarios no sólo se ha de hacer por norma con rango de ley –sin que sea jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento a través de las resoluciones de presidencia– sino que no puede, tampoco, desconocer el núcleo de la función representativa ni contrariar el principio de igualdad de los representantes. Existe un gran paralelismo entre la situación creada por esta resolución y la contemplada en la STC 44/1995. Y ya hemos visto cuál fue el fallo de la Sentencia¹⁴².

¹⁴² Sobre los efectos de la STC 44/1995 sobre la regulación del Grupo Mixto puede consultarse el trabajo de I. E. Pitarch “El Grupo Mixto y sus alternativas” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 1 (1995), pp. 31-59. Concluye este autor que las normas que limitan el ejercicio de los derechos del diputado deben tener valor de ley y, en consecuencia, si se pretendiera desarrollarlas por Resoluciones de Presidencia el Tribunal Constitucional podría anularlas tras un recurso de amparo meramente por razones formales y sin entrar a considerar la constitucionalidad y el fondo del asunto.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 2/V

Resolución de carácter general número 2/V que modifica la resolución 3/III sobre regulación de procedimiento parlamentario de las comparecencias del president del Consell previstas en el artículo 163 del RCV

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En el ejercicio de la facultad que me concede el artículo 29.2 del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, esta presidencia ha resuelto modificar el punto Octavo.1 y 3, de la resolución 3/III sobre regulación del procedimiento parlamentario de las comparecencias del president del Consell previstas en el artículo 163 del RCV, en los siguientes términos:

El artículo 163 del RCV, que regula las comparecencias del president del Consell para contestar a preguntas de interés general, circunscribe las mismas con carácter restrictivo exclusivamente a los síndics de los grupos parlamentarios, restricción que supone que sólo el síndic y no cualquier portavoz adjunto u otro diputado de la Cámara puedan formularlas.

Sin embargo, la Resolución de carácter general 3/III, que regula el procedimiento parlamentario incluye en el punto octavo.1 y 3, al denominado “Síndic del Grupo Parlamentario Mixto”, como uno de los que pueden formular las referidas preguntas de carácter general. Dado que de conformidad con el propio Reglamento el Portavoz del Grupo Mixto no tiene el reconocimiento de “Síndic”, tal y como se deduce del artículo 25.2 y concordantes del RCV, y dado que también de conformidad con lo que se establece en el artículo 23 y siguientes de éste, no existe el Grupo Parlamentario Mixto, sino simplemente el Grupo Mixto; por todo ello, parece conveniente adaptar los referidos preceptos del Reglamento de las Cortes, y específicamente el artículo 163, a la resolución 3/III de carácter general que lo desarrolla.

Por tanto, hay que suprimir la referencia a “Grupo Parlamentario Mixto” que aparece en el punto octavo apartado 1 y todo el apartado 3, de la citada Resolución de Presidencia, quedando de la siguiente manera el referido punto octavo de la resolución 3/III:

“Octavo. 1. El orden de intervención seguirá la importancia numérica del grupo al que representen los síndics, iniciándose por el grupo parlamentario con mayor número de miembros.

2. Cuando transcurrido el tiempo previsto en el RCV para las comparecencias del presidente, alguno o algunos de los síndics no hubiesen intervenido, la siguiente sesión se iniciará por éste o éstos, y sólo cuando hubiesen concluido, se seguirá el orden de intervenciones previsto en el punto anterior”.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 5 de febrero de 2002
La presidenta,
MARCELA MIRÓ PÉREZ

(BOCV, 140,18-02-02, pág.19.838)

La tercera y última resolución general de presidencia de esta legislatura también tuvo una clara intencionalidad partidista: en marzo de 2003 la campaña de la oposición contra la guerra de Irak estaba en pleno auge. Con esta resolución

lo que se pretendía era impedir que en las ventanas de las dependencias de las Cortes se pusieran carteles contra dicha intervención¹⁴³. Era una manera más del partido mayoritario de silenciar a los que se oponían a su política.

Como decíamos en la primera parte de este trabajo, las resoluciones son un instrumento para interpretar y suplir el Reglamento, no para regular cuestiones ajenas a él, pues se vulnera la reserva negativa. Desde este punto de vista podemos decir que la Resolución 3/V se excede de su propio ámbito ya que nos encontramos ante una norma más de policía o gobierno que ante una regulación de la función parlamentaria. Aunque se citen todos los artículos del Reglamento que se quieran para intentar justificar la resolución, no se puede desconocer que una cosa es adoptar medidas concretas –“medidas ejecutivas”– para mantener el orden (que es lo que faculta el art. 101 del Reglamento) si se considera que la colocación de carteles y pancartas va en su contra (lo cual nos llevaría a la discusión del concepto de “orden” y de “alteración del orden” que ya se tuvo en época, afortunadamente, ya lejana) y otra cosa es dictar una norma general. Y si realmente el decoro de las fachadas exigía esa norma general, ésta podía haberse dictado como modificación del Reglamento de Régimen Interior y no como una disposición de naturaleza parlamentaria. Pero una norma de “gestión patrimonial” habría sido públicamente cuestionada e incluso recurrida en vía contencioso-administrativa (vía cerrada desde el momento en que contra las resoluciones normativas sólo cabe acudir en amparo al Tribunal Constitucional).

¹⁴³ Véase al respecto E. Soriano Hernández, “Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero 2002-marzo 2003)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 14 (2003), pp. 309-348. Señala que el origen de la Resolución 3/V “se encontraba en la aparición en la ventana de las dependencias de un grupo parlamentario de una pancarta”.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 3/V

Resolución de carácter general número 3/V sobre protección de la imagen externa de los edificios de la sede de las Cortes Valencianas.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

El artículo 101 del RCV establece que la Presidencia vela por el mantenimiento del orden dentro de las dependencias de las Cortes y que para ello podría tomar todas las medidas que considere pertinentes

El artículo 2.1 del RCV establece que las Cortes Valencianas tienen su sede en la ciudad de Valencia, en el Palau de Benicarló e instalaciones adyacentes que constituyen el Palau de les Corts.

Por su parte, el artículo 27.1 del RCV establece que las Cortes pondrán a disposición de los grupos parlamentarios los locales y medios materiales suficientes para que puedan cumplir su función parlamentaria.

Por último, el artículo 104.1 del RCV establece que las Cortes Valencianas dispondrán de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento.

Como consecuencia de todo ello, en el conjunto de los edificios que de conformidad con el citado artículo 2.1 del RCV, constituyen la sede de las Cortes Valencianas, conocido como Palau de les Corts Valencianes, existen junto a las zonas de uso común, toda una serie de dependencias adscritas a los miembros de la Mesa, a los grupos parlamentarios y al personal de las Cortes Valencianas.

La imagen externa del edificio es incompatible con un uso de carácter partidista o publicitario, por lo que en las fachadas del conjunto de edificios que integran la sede de las Cortes no pueden colocarse carteles, pancartas, soportes de propaganda política o simplemente de publicidad, o similares. .

Por todo lo cual, en el ejercicio de la facultad que me concede el artículo 29.2 del RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics, esta Presidencia adopta la siguiente.

RESOLUCIÓN

1. En las fachadas externas e internas de la sede de las Cortes Valencianas no podrá colocarse ningún tipo de cartel, pancarta, soporte de propaganda política o simplemente de publicidad, o similares.
2. Quedan exceptuados del punto anterior los siguientes supuestos: a. La ornamentación tradicional con que se engalana la fachada del Palau de Benicarló con motivo de actos institucionales. b. El soporte publicitario de actos institucionales, culturales o sociales que se celebren en la sede de las Cortes Valencianas, en virtud de acuerdo del órgano rector de la Cámara.
3. Si se contraviniera lo establecido en el punto primero, por los servicios de la Cámara siguiendo instrucciones de la Presidencia se procederá con carácter inmediato a la retirada de los elementos colocados en las fachadas exterior o interior de las Cortes Valencianas, aunque se trate de dependencias o locales que no sean de uso común y estén adscritos a los miembros de la Mesa, a los grupos parlamentarios o al personal de las Cortes.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 5 de marzo de 2003
La presidenta,
MARCELA MIRÓ PÉREZ

III.7.–LA SEXTA LEGISLATURA

El 25 de mayo de 2003 se volvieron a celebrar elecciones autonómicas. El resultado no varió en nada la correlación de fuerzas en las Cortes Valencianas. Tan solo EUPV (en coalición con *Els Verds* y *Esquerra Valenciana*) obtuvo un diputado más (tras un proceso contencioso-administrativo electoral, pues inicialmente la Junta Electoral había adjudicado el escaño al PSPV-PSOE); diputado que perdía el PP. Los tres partidos que consiguieron representación parlamentaria incrementaron su número de votos, si bien el PP perdía medio punto porcentual. El BNV (la antigua UPV) obtenía 114.122 votos, pero volvía a quedar fuera de las Cortes con un porcentaje del 4’71% de los votos emitidos.

La composición de la Cámara quedó como sigue:

PARTIDO-COALICIÓN	COMUNIDAD AUTÓNOMA		DIPUTADOS ELECTOS
	VOTOS	%	
PP	1.146.780	47’90	48
PSPV-PSOE	874.288	36’52	35
ENTESA (EUPV-EV-EV)	154.494	6’45	6

El PP. no tuvo problemas para que su candidato, esta vez Francisco Camps Ortiz , fuera investido Presidente de la Generalitat. La Presidencia de las Cortes recayó en el diputado del PP. Julio de España Moya.

Todavía estamos a mitad de la legislatura y es pronto para hacer un balance general. Y aunque la crónica oficial aún está por escribir ya se pueden apuntar los grandes rasgos que están marcando este periodo: el PP. sigue ejerciendo su mayoría absoluta (muchos proyectos de ley se aprueban sin admitir las enmiendas de la oposición) pero de una manera suavizada en las formas debido, por un lado, al cambio de Gobierno central que se produjo tras las elecciones de marzo de 2004 –que actúa de contrapeso e impide la formación de una voz única legitimadora de una única política– y, por otro lado, a la propia división interna dentro del PP. en la Comunidad Valenciana –entre los seguidores del President, Camps, y el ex Presidente, Zaplana– que ha obligado a ambos sectores a tender puentes con la oposición para luego utilizar los acuerdos logrados como arma arrojadiza contra el otro sector.

En este contexto hay que enmarcar el acuerdo logrado para presentar conjuntamente entre PP. y PSPV-PSOE la proposición de ley de modificación de nuestro Estatuto de Autonomía. Sin entrar a valorar el contenido de dicha proposición –que no corresponde hacer en estas páginas– sí hay que resaltar que ese consenso mayoritario es beneficioso para nuestro sistema democrático.

III.7.1.—RESOLUCIONES DE LA SEXTA LEGISLATURA

En lo que llevamos de legislatura se han dictado cuatro resoluciones, todas ellas relativas a cuestiones de procedimiento:

RES. N.º	FECHA	CONTENIDO
1/VI	16-09-2003	Modifica resolución 3/III sobre regulación de procedimiento parlamentario de las comparecencias del <i>President del Consell</i> previstas en el art. 163 del RCV.
2/VI	14-10-2003	Determina la norma para la tramitación por procedimiento especial de urgencia de preguntas con contestación oral en el Pleno que por motivo de su actualidad requieren la tramitación inmediata.
3/VI	15-09-2004	Determina el procedimiento para la tramitación de las preguntas con respuesta oral en comisión formuladas por los diputados y diputadas a los secretarios autonómicos y su comparecencia ante cualquiera de las comisiones parlamentarias.
4/VI	01-03-2005	Determina el procedimiento para la tramitación de las proposiciones no de ley o de cualquier otra propuesta de resolución relativa a derechos humanos o temas que entren dentro del ámbito competencial de la Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo.

La primera de ellas tiene un título ya conocido pues se trata de la enésima modificación de la Resolución 3/III relativa al procedimiento de las comparecencias del artículo 163 del Reglamento.

Desde un punto de vista político es plausible que las comparecencias del *President* ante las Cortes pasen de tener una periodicidad mensual a tenerla semanal. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico, esta resolución es criticable porque no se puede decir que el art. 163 del Reglamento prevalecerá en todo “excepto” en “la periodicidad de comparecencia del *president del Consell*

que, a partir de la entrada en vigor de la presente resolución, será con carácter semanal...”. Se está derogando o modificando el contenido de un artículo del Reglamento.

Se hubiera conseguido lo mismo si se hubiera dicho que la periodicidad regulada en ese artículo debía entenderse como una periodicidad mínima y que para nada impedía a la Mesa, al fijar con arreglo al artículo 32.1.8º el calendario de actividades del pleno durante un periodo de sesiones, determinar unas comparencias semanales, que tendrían lugar, preferentemente, los jueves. El resultado habría sido el mismo, pero sin violentar el Reglamento. Después se podría haber modificado éste.

Y lo que es incomprensible de esta resolución es que vuelva a regular el artículo octavo de la resolución 3/III dándole la misma redacción que en la resolución 2/V.

Quizá la diferencia esté en que ahora se deroga expresamente el contenido del apartado 3; pero éste ya había quedado derogado implícitamente en la resolución 2/V al haber quedado excluido de la nueva redacción (lo que también se decía en el cuerpo de esta última resolución).

¿Por qué se insiste en la misma redacción? Solo encuentro dos explicaciones posibles: que se haya pensado que la resolución 2/V había sido recurrida ante el Tribunal Constitucional y para eludir su fallo se ha vuelto a dictar otra resolución con idéntico contenido –lo cual considero poco posible pues transcurridos casi dos años ya se debía saber que el diputado del grupo mixto de la anterior legislatura no había recurrido en amparo– o porque ha existido un fallo de coordinación en los asesores de Presidencia.

Pero lo que está claro es que la inclusión de nuevo de la modificación del punto octavo de la Resolución 3/III no hace sino que podamos imputar a la resolución 1/VI los mismos vicios de inconstitucionalidad que a la 2/V, añadiendo que, aisladamente considerada, ni siquiera intenta justificar la supresión de la posibilidad de intervención del *síndic* del grupo parlamentario mixto en los debates.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 1/VI

Resolución de carácter general 1/VI por la que se modifican algunos puntos de la Resolución de carácter general 3/III sobre regulación del procedimiento parlamentario de las comparecencias del president del Consell.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

El artículo 163 del RCV prevé la celebración de comparecencia del presidente del Consell para dar respuesta a las preguntas de interés general para la Comunidad Valenciana que formulen los síndics de los grupos parlamentarios.

En el punto 1 del citado precepto se indica que la comparecencia, de un máximo de treinta minutos, se celebrará habitualmente en la segunda sesión de cada mes, no existiendo impedimento para que este tipo de procedimiento parlamentario pueda sustanciarse también en pleno distinto del indicado. Tampoco impide dicho precepto que las preguntas puedan sustanciarse con carácter semanal.

Después de que el president del Consell y los síndics de los grupos parlamentarios hayan expresado su voluntad política de que la comparecencia del president se realice con carácter semanal, la presente resolución interpreta, en estos momentos que el contenido del artículo 163 del RCV no imposibilita la mencionada periodicidad de comparecencia y, por ello, entiende la conveniencia de modificar la Resolución 3/III para facilitar la comparecencia una vez a la semana cuando haya convocatoria ordinaria de plenos, para dar respuesta a las preguntas de interés general que formulen, en tiempo y forma, los síndics de los grupos parlamentarios.

Esta presidencia, de acuerdo con la facultad que me concede el artículo 29 del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, ha resuelto proceder a la adopción de la siguiente resolución de carácter general:

1. Sin perjuicio del contenido del artículo 163 del RCV, del cual prevalecen todos sus preceptos, excepto la periodicidad de comparecencia del president del Consell que, a partir de la entrada en vigor de la presente resolución, será con carácter semanal en la forma que a continuación se regula, y que cabe interpretar como sigue:

- 1.** El president del Consell comparecerá durante un tiempo máximo de 30 minutos ante el Pleno de Les Corts, en los períodos ordinarios de sesiones, una vez a la semana cuando haya convocatoria ordinaria de pleno.
- 2.** Por la presente resolución de carácter general se modifican algunos puntos de la Resolución de carácter general 3/III, sobre regulación del procedimiento parlamentario de las comparecencias del president del Consell, en la forma siguiente:

1. Se modifica el contenido del punto séptimo, cuyo texto quedará como sigue: Séptimo. La comparecencia semanal del president del Consell se realizará preferentemente a partir de las 10 horas del jueves en la reunión del Pleno de convocatoria ordinaria, una vez por semana excepto en los supuestos previstos en el artículo 163 del RCV.

2. Se modifica el contenido del punto octavo cuyo texto quedará como sigue: Octavo. 1 El orden de intervención seguirá la importancia numérica del grupo al que representen los Síndics, iniciándose por el grupo parlamentario con mayor número de miembros. 2. Cuando transcurrido el tiempo previsto en el RCV para las comparecencias del president, alguno o algunos de los síndics no hubiesen intervenido, la siguiente sesión se iniciará por éste o éstos, y sólo cuando hubiesen concluido, se seguirá el orden de intervenciones previsto en el punto anterior.

3. Queda derogado el contenido del apartado 3, del punto octavo, de la Resolución de carácter general 3/III.

3. Quedan derogadas las resoluciones de carácter general que contradigan la presente resolución.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 16 de septiembre de 2003
El presidente,
JULIO de ESPAÑA MOYA

La segunda de las resoluciones de esta legislatura crea una especie de procedimiento de urgencia para tramitar las preguntas con contestación oral en el Pleno que requieran una respuesta urgente en razón de su actualidad.

Aquí también podemos decir lo mismo que con respecto a la 1/VI: que se crea un procedimiento no previsto en el Reglamento (con sus propios límites y plazos). Por lo tanto estaríamos ante una resolución de desarrollo y no ante una resolución meramente interpretativa o supletoria.

Sin embargo entiendo que no hacía falta ese desarrollo del Reglamento, pues éste ofrece tres posibles vías para la tramitación urgente:

- aplicar el art. 62.4, interpretando que se entiende que hay iniciativa de un grupo parlamentario cuando junto a la pregunta del diputado conste de manera indubitada la firma del *síndic* de su grupo parlamentario (con lo que se da por cumplido el requisito del previo conocimiento del grupo). La Mesa entonces podría acordar, por razones de urgencia y por unanimidad, la inclusión de la pregunta en el primer pleno que contenga preguntas orales.

“Artículo 62.4. A iniciativa de un grupo parlamentario o del Consell, la Mesa de las Cortes podrá acordar, con la Junta de Síndics y por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto aunque no hubiese cumplido todavía los trámites reglamentarios.”

- aplicar el art. 88, realizando la misma interpretación. El acuerdo de tramitar el asunto por procedimiento de urgencia determinaría su automática inclusión en el primer pleno que contenga preguntas orales

“Artículo 88.1. A petición del Consell, de un grupo parlamentario o de una décima parte de los diputados, la Mesa de las Cortes podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia.”

- aplicar el propio art. 149 interpretando que el inciso “sin perjuicio de este criterio” incluye la apreciación de la urgencia de contestación de una pregunta oral, lo que permitiría su inclusión en el orden del día.

“Artículo 149.2. Las preguntas se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las presentadas por diputados que todavía no hubieran formulado preguntas en el pleno en el mismo período de sesiones. Sin perjuicio de este criterio, el presidente, de acuerdo con la Junta de Síndics, señalará el número de preguntas que se deben incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre diputados correspondientes a cada grupo parlamentario.”

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 2/VI

Resolución de carácter general 2/VI que determina la norma para la tramitación por procedimiento especial de urgencia de aquellas preguntas con contestación oral en el Pleno, presentadas por los diputados y diputadas al Consell o a los consellers, que por su actualidad requieran la tramitación inmediata

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En el ejercicio de las competencias que me concede el artículo 29.2 del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha resuelto determinar la norma para la tramitación por procedimiento especial de urgencia de aquellas preguntas con contestación oral en el Pleno, presentadas por los diputados al Consell, o a los consellers, que por su actualidad requieran la tramitación inmediata.

Esta tramitación especial de urgencia se aplicará solamente a las preguntas dirigidas a los miembros del Consell de interés general para la Comunidad Valenciana que se acojan a este procedimiento porque su actualidad requiere este tipo de tramitación y se ajustarán a los siguientes términos:

Primero. Los diputados y diputadas que se acojan a este procedimiento presentarán las preguntas por escrito, haciendo constar expresamente que se trata del citado procedimiento, y previo conocimiento de su respectivo grupo parlamentario.

Segundo. Las preguntas no podrán superar el número de 2 por grupo parlamentario y pleno y se ajustarán a lo establecido en los artículos 147, 148 y 149 puntos 1, 3 y 4 del RCV, siendo potestad de la Mesa rechazar aquellas que incumplan los requisitos señalados en los puntos primero y segundo de esta Resolución.

Tercero. Las preguntas deberán presentarse con una antelación de ocho días a la fecha de comienzo del Pleno en el que deban contestarse y la Mesa, sin perjuicio de su posterior calificación, las comunicará al Consell.

Cuarto. Las preguntas admitidas deberán ser incluidas en el primer pleno que contenga preguntas orales al Consell o a los consellers y se sustanciarán prioritariamente dentro del tiempo establecido para ello, sin perjuicio de que se pueda agotar el resto del tiempo asignado mediante preguntas de procedimiento ordinario en los términos que establece el artículo 149.2 del RCV.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 14 de octubre de 2003
El presidente,
JULIO de ESPAÑA MOYA

La Resolución 3/VI se dictó en septiembre de 2004 para cubrir la aparente laguna ‘técnica’ que se habría producido con la promulgación de la Ley 1/2002 que modificó la Ley 5/1983 de Gobierno Valenciano y la estructura de la administración autonómica, creando como ‘órganos superiores’ de las *Consellerías* a los ‘Secretarios autonómicos’. La laguna se producía porque el artículo 51.5 de la Ley de Gobierno facultaba a los secretarios autonómicos para comparecer, a petición propia o de las Cortes, ante las comisiones parlamentarias para informar o responder preguntas “en la forma que establezca el Reglamento de las Cortes

Valencianas” y en éste lo único que estaba expresamente previsto era la posibilidad de que, siempre a instancias de la cámara, se requiriera la presencia de una autoridad para informar a las comisiones acerca de los extremos sobre los que fuera consultado (artículo 42 RCV), lo cual era una regulación mucho más limitada que las posibilidades que ofrecía dicha Ley.

Varias cuestiones plantea, a mi juicio, la resolución 3/VI. En primer lugar si estamos ante una cuestión que podía regularse de esta manera o si –como en otras muchas resoluciones que ya hemos visto– se ha invadido el campo reservado al Reglamento. Ya hemos dejado sentado que las cuestiones de organización y funcionamiento interno de las cámaras, como lo son las comparecencias o respuestas de los secretarios autonómicos ante las comisiones parlamentarias, son materias reservadas al Reglamento. Más que habilitar aquéllas mediante resolución lo que se tenía que haber hecho es modificar los artículos. 146 y 162, redactándolos como sigue:

Artículo 146

Los diputados podrán formular preguntas al Consell y a cada uno de los consellers. *También a los secretarios autonómicos; en este caso para su respuesta oral en comisión.*

Artículo 162

1. Los miembros del Consell, a petición propia o por acuerdo de la Mesa de las Cortes y de la Junta de Síndics, deberán comparecer ante el pleno o cualquiera de sus comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a un grupo parlamentario o a la décima parte de los miembros de las Cortes o de la comisión.

2. Cuando la solicitud vaya suscrita por la décima parte de los miembros de las Cortes, la Mesa acordará su tramitación ante el pleno o la comisión correspondiente en función de la importancia de los temas objeto de la solicitud de comparecencia.

2 bis. *Los secretarios autonómicos, a petición propia o por acuerdo de la Mesa de las Cortes y de la Junta de Síndics, comparecerán ante cualquiera de las comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a un grupo parlamentario o a la décima parte de los miembros de la comisión correspondiente.*

3. Después de la exposición oral del *miembro del Consell o del Secretario autonómico*, podrá intervenir durante diez minutos el representante de aquel o aquellos grupos parlamentarios que hayan solicitado la comparecencia y a continuación los de los demás grupos parlamentarios durante cinco minutos, fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo observaciones a las que contestará el miembro del Consell o el *Secretario autonómico* sin ulterior votación.

4. En casos excepcionales, la Presidencia podrá, de acuerdo con la Mesa, abrir un turno para que los diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada. El presidente, al efecto, fijará un número o tiempo máximo de intervenciones.

Con estas modificaciones (en letra cursiva) se hubiera habilitado a los secretarios autonómicos para comparecer o informar únicamente ante las comisiones, que es lo que se hace en la resolución.

Esto hubiera sido lo jurídicamente correcto. Y no se nos puede argumentar en contra la lentitud de una reforma del Reglamento dado que entre la Ley 1/2002 y la Resolución 3/VI transcurrieron 30 meses, tiempo más que suficiente para llevarla a cabo.

En segundo lugar, esta resolución nos plantea otra duda, pero más bien de carácter político. Sin obviar que puede ser positivo el control de los máximos responsables políticos de las *consellerías* por debajo del *conseller*, ¿qué objeto tiene que los secretarios autonómicos puedan comparecer *motu proprio* ante las comisiones?, ¿por qué no se regula su comparecencia ante el Pleno?, ¿no se estará creando una pantalla para evitar las comparecencias del *Conseller* y su responsabilidad política como máximo responsable del departamento? No hay más que ver la diferencia de regulación con la figura análoga del “Secretario de Estado”. Éstos, a tenor del art. 189.2 del Reglamento del Congreso, podrán comparecer ante las comisiones parlamentarias –al igual que los Subsecretarios– para contestar oralmente las preguntas que se formulen al Gobierno y a sus miembros. Pero nada más. Las preguntas y las solicitudes de comparecencia se hacen a los miembros del Gobierno que son los que, llegado el caso, responden políticamente. Si en su lugar acude un Secretario de Estado o un Subsecretario –aquí en las Cortes valencianas sólo lo puede hacer el Subsecretario porque no se ha modificado el art. 150 del RCV– el ministro asume la responsabilidad por lo que haga o diga su representante. No es éste el caso de las *Corts* en las que, tanto si es a iniciativa propia como si lo es por acuerdo mayoritario de la Mesa y la Junta de Portavoces (y ya hemos hecho referencia a la composición de la mayoría) la petición de comparecencia o respuesta del secretario autonómico podría estar excluyendo, ya de entrada, la posible responsabilidad del *Conseller*. En este sentido me es difícil reconocer en la Resolución 3/VI la autonomía parlamentaria. Más bien existe una continuidad, reveladora, entre el art. 51.1 de la Ley de Gobierno y esta resolución.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 3/VI

Resolución de carácter general 3/VI que determina el procedimiento para la tramitación de las preguntas con respuesta oral en comisión formuladas por los diputados y diputadas a los secretarios autonómicos y su comparecencia ante cualquiera de las comisiones parlamentarias.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

El Reglamento de les Corts Valencianes, en su artículo 150, apartado 2 in fine, establece la posibilidad de que puedan comparecer para responder a las preguntas orales en comisión los subsecretarios. Esta dicción era coherente con la redacción establecida en la Ley de gobierno valenciano anterior a la reforma producida por la Ley 1/2002, de 26 de febrero. Sin embargo, tras la modificación de la Ley de gobierno producida por la ley indicada, se ha cambiado la naturaleza de las subsecretarías de la administración valenciana, asumiendo éstas las funciones que correspondían a las secretarías generales de las consellerías, al tiempo que se crea la figura del secretario autonómico como un órgano superior de la administración. La modificación de la Ley de gobierno valenciano aprobada por les Corts Valencianes en el año 2002 introduce, en su artículo 51.5, la posibilidad de que “Los secretarios autonómicos podrán comparecer ante las comisiones, a instancia propia y siempre por requerimiento de la comisión, para informar de la materia objeto de debate y para responder preguntas en la forma que establezca el Reglamento de las Cortes Valencianas.”, ocasionando ello una disfunción entre dos textos aprobados por las Cortes Valencianas, si bien con ámbitos de regulación diferentes y en momentos cronológicamente distintos.

En orden a permitir el pleno ejercicio de las funciones de control y de información que corresponden a les Corts Valencianes en el ejercicio de las potestades establecidas por el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de las Cortes Valencianas, al tiempo que conciliar la redacción de los textos indicados, en uso de la facultad que me concede el artículo 29.2 de RCV, oído el parecer favorable de la Mesa de les Corts Valencianes y de la Junta de Síndics, esta Presidencia ha resuelto dictar la siguiente Resolución de carácter general

Primero. Preguntas con contestación oral en comisión. Los diputados y las diputadas podrán formular preguntas orales a los secretarios autonómicos para que éstos las contesten en comisión. Las preguntas serán presentadas por escrito a la Mesa de les Corts Valencianes y estarán sujetas, para su admisión a trámite, a lo que establece el artículo 147 del RCV, respecto de las preguntas a los miembros del Consell. El procedimiento para la inclusión en el orden del día y contestación de las preguntas por los secretarios autonómicos será el que regula el artículo 150 del RCV.

Segundo. Comparecencias en comisión. Los secretarios autonómicos, a petición propia o por acuerdo de la Mesa de les Corts Valencianes y de la Junta de Síndics, comparecerán ante cualquiera de las comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para adoptar tales acuerdos corresponderá a un grupo parlamentario o a la décima parte de los miembros de la comisión correspondiente. El desarrollo de la sesión se ajustará a lo dispuesto en el artículo 162 del Reglamento de les Corts Valencianes.

Disposición final. La presente resolución entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de les Corts Valencianes.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 15 de septiembre de 2004
El presidente,
JULIO de ESPAÑA MOYA

La última de las resoluciones dictadas hasta la fecha, la 4/VI de 1 de marzo de 2005, tiene por objeto regular la tramitación de propuestas de resolución o proposiciones no de ley relativas a derechos humanos. Se prevé un trámite especial para cuando la propuesta o proposición esté suscrita por la totalidad de los grupos de las Cortes Valencianas. Dejando al margen su confusa redacción (el punto sexto sólo se puede entender teniendo a la vista el art. 43 del RCV¹⁴⁴), la buena intencionalidad del fin perseguido no puede hacernos perder de vista que el procedimiento que se regula no es sino un compendio de excepciones a lo preceptuado en el Reglamento: el necesario consenso de la Junta de *Síndics* para admitir a trámite la proposición está regulada en los arts. 41 y 155.2; la posibilidad de presentar siempre enmiendas a la proposición está recogida en el art. 155.3. Llegado este punto no podemos sino reiterar que, como ya expresó la STC 119/1990, las resoluciones de Presidencia sólo pueden, en nuestro sistema constitucional, interpretar y suplir pero nunca innovar, derogar o desarrollar el Reglamento.

¹⁴⁴ Este artículo dispone que las comisiones permanentes no legislativas serán las expresamente recogidas en el Reglamento, en cuyo caso existirán mientras vengan recogidas, o se crearán para una legislatura concreta y se disolverán al final de esa legislatura. Este es el caso de la actual Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo.

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA 4/VI

Resolución de carácter general 4/VI que determina el procedimiento para la tramitación de las proposiciones no de ley o de cualquier otra propuesta de resolución relativa a derechos humanos o temas que entren dentro del ámbito competencial de la Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación i Solidaridad con el Tercer Mundo.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

En el ejercicio de la facultad que me concede el artículo 29.2 del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics de las Cortes Valencianas, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución sobre las proposiciones no de ley, o cualquier otra propuesta de resolución de la Cámara, relativa a derechos humanos o temas que entren dentro del ámbito competencial de la Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo:

1. Las proposiciones no de ley, o cualquier otra propuesta de resolución de la cámara, que verso sobre el objeto de esta resolución, suscritas por la totalidad de los grupos de las Cortes Valencianas, si así se solicita en las mismas haciendo referencia a la presente resolución, podrán ser admitidas a trámite, en su caso, por la Mesa de las Cortes, sin que sea necesario conocer el parecer de la Junta de Síndics:
2. La Mesa de las Cortes deberá decidir sobre la admisibilidad de estas propuestas, en la primera reunión que celebre después de su presentación en el Registro de Entrada de las Cortes Valencianas
3. Tras la admisión a trámite, en su caso, de la propuesta, se remitirá a la Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo para su sustanciación, decayendo el derecho a la presentación de enmiendas.
4. En el acto de remisión a la Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo se procederá a la convocatoria de la Comisión para la sustanciación del asunto referido, por la Presidencia de las Cortes Valencianas, previa consulta a la de la Comisión indicada. La convocatoria de esta comisión, cuya fecha y hora podrá haber sido solicitada en el mismo escrito de presentación de la propuesta, no precisará el acuerdo de la Junta de Síndics en cuanto a calendario parlamentario, y será convocada directamente por la Presidencia de las Cortes Valencianas, que lo pondrá en conocimiento de la Presidencia de la Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo.
5. En lo no previsto en esta resolución será de aplicación lo establecido en los artículos 154 y siguientes del Reglamento de las Cortes Valencianas relativo a las proposiciones no de ley.
6. En el caso de que la Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo pudiera incluirse, en un futuro, entre las comisiones permanentes no legislativas de las Cortes Valencianas o en el caso de que la misma pudiera ser creada nuevamente en próximas legislaturas, esta Resolución continuará siendo de aplicación.

Palau de les Corts Valencianes,
Valencia, 1 de marzo de 2005
El presidente,
JULIO de ESPAÑA MOYA

III.8.—A MODO DE RESUMEN

En este tercer capítulo he analizado las 36 resoluciones dictadas hasta la fecha agrupadas por legislaturas. De las críticas y comentarios que he realizado de cada una de ellas, podemos llegar a formular las siguientes líneas generales:

- casi ninguna justifica su necesidad. Pero no me refiero a una exposición de motivos sino a lo que dispone el art. 29.2 RCV “cuando se impusiere dictar una resolución de carácter general”.
- llama la atención que se consideren vigentes resoluciones que a mi entender deben entenderse tácitamente derogadas porque su contenido sólo se ha incorporado en parte al Reglamento de las Cortes en la reforma de 1994. Lo no incorporado no debe entenderse vigente. También las hay que se consideran vigentes a pesar de que su contenido es contradictorio con el actual Reglamento. Es como si su filosofía fuera la de regular ‘supuestos especiales’.
- casi todas regulan cuestiones no previstas en el Reglamento y, además, de forma nueva, incluidas las que instituyen procedimientos que, por muy necesarios que sean, no pueden obviar los mecanismos de reforma. Por lo tanto son de ‘desarrollo’. Únicamente he calificado como meramente interpretativa la 1/III sobre la Comisión de R.T.V.V.
- hay otras que exceden claramente de lo que es el contenido propio de una Disposición Normativa, de la reserva negativa: la 3/IV (asesores honoríficos) y la 3/V (carteles en fachadas). Otras tienen una clara finalidad política que, según justifico, vulneran derechos fundamentales: la 2/V y la 1/VI respecto a la imposibilidad del grupo parlamentario mixto de controlar al Gobierno.
- hay, en el fondo, una comodidad: es más fácil regular ex novo una materia, que bucear en el Reglamento para encontrar una solución o una interpretación que resuelva la situación contemplada. Ejemplo, la resolución 2/VI que establece un procedimiento urgente para preguntas de actualidad cuando en el Reglamento ya existen 3 procedimientos de urgencia que se podrían aplicar, según mantengo en el comentario a dicha resolución.

CAPÍTULO CUARTO

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos hecho un recorrido por el universo jurídico que regula nuestros poderes legislativos. En primer lugar hemos abordado, desde un punto de vista teórico, el Derecho Parlamentario –como conjunto de normas que disciplinan la actividad de las cámaras y de los parlamentarios– y sus fuentes, tanto comunes (la Constitución, la ley, la costumbre...) como específicas (el Reglamento y las Disposiciones normativas). A continuación hemos descendido al mundo de la norma positiva y realizado un estudio comparativo y sistemático de los distintos modelos de Reglamentos que existen en todo nuestro Estado autonómico desde el punto de vista de las facultades normativas de sus órganos internos. Y finalmente, en un grado más de concreción, hemos analizado las 36 resoluciones generales de la Presidencia de las Cortes Valencianas.

Ya desde un primer momento advertí que existe toda una formulación, más que teórica diría ‘ideológica’, que intenta justificar una especie de autarquía del poder legislativo ajena a un correcto entendimiento del principio de separación de poderes: si la finalidad de este principio democrático es que cada poder limite a los demás y que todos se limiten mutuamente, llama poderosamente la atención que el poder legislativo no sólo no sea controlado por lo que estrictamente se conoce por Poder judicial, los Tribunales ordinarios, sino que, además, el control que puede realizar el Tribunal Constitucional sea limitado y, en muchos casos, ineficaz.

Es evidente que la falta de control deviene por la voluntad del propio legislativo que no ha articulado ni en el momento constituyente ni en leyes posteriores un verdadero mecanismo que permita esa revisión jurisdiccional de sus actuaciones.

Pero a ello han contribuido también, sin duda, las teorías sobre el Derecho parlamentario que hemos expuesto en este trabajo. Destacaré dos ejemplos: en primer lugar la doctrina de los *interna corporis*. Ciertamente es que es una doctrina en retroceso y que nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que tiene sus límites en los derechos fundamentales de los parlamentarios (entendidos, eso sí, de una forma amplia). Pero no deja de ser una teoría que todavía no se atreven a arrinconar definitivamente, con lo que se limitan las posibilidades de control de uno de los poderes del Estado. En segundo lugar, a esa falta de control también contribuyen ciertos autores cuando teorizan sobre la mutabilidad del derecho parlamentario. Es cierto que la vida política es muy dinámica y que, además, experimenta vuelcos espectaculares, de manera que lo regulado para una situación concreta no sirve al día siguiente. Pero eso pasa también en otros aspectos de nuestra sociedad actual (véase, por ejemplo, cómo de rápido ha cambiado el mundo de las telecomunicaciones o de la producción audiovisual) y no por ello se realizan cambios legislativos o reglamentarios sin respetar los principios jurídicos. Sin embargo, en el mundo parlamentario, la teoría de la mutabilidad justifica que continuamente se estén arbitrando (nunca mejor dicho) procedimientos, excepciones de las excepciones... al compás de intereses partidistas. En los apartados anteriores de este trabajo hemos señalado unos cuantos ejemplos.

También hemos analizado a fondo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a la naturaleza de las Disposiciones Normativas. Y hemos expuesto que, contrariamente a lo que se mantiene por cierta doctrina —ligada al mundo parlamentario— la STC 44/1995 no es una excepción sino la continuación de un proceso cuya finalidad es que el mundo parlamentario se incardine plenamente en el universo del Estado de Derecho, no sólo en lo que comporta de posibilidades de control jurisdiccional, sino también en cuanto a las limitaciones de la actividad normativa de los órganos internos de las cámaras que se derivan de nuestra norma fundamental. Sin embargo lo que sucede es que, diez años después, todavía no se ha comprendido el verdadero alcance de esta doctrina, pues he podido comprobar, al estudiar los distintos Reglamentos parlamentarios, cómo muchos de ellos todavía se reforman, e incluso se derogan sus artículos, por la vía de resoluciones generales de presidencia. Y esto es algo completamente incompatible con las exigencias constitucionales.

Este desconocimiento de la doctrina constitucional es precisamente posible por la falta de un auténtico, por ineficaz, control jurisdiccional de las actividades de las Cámaras, pues, aparte de limitado, es tardío, debido al retraso acumulado por el Tribunal Constitucional: de nada sirve dictar sentencias que no se pueden aplicar por haber concluido la legislatura (lo cual incluso se recoge en los propios fundamentos de dichas resoluciones).

Y, además, la mayoría parlamentaria es consciente de esa falta de control externo (pues ya hemos visto que muy pocos Parlamentos regulan verdaderos controles internos de las decisiones de los órganos de gobierno de las cámaras y mucho menos que tengan carácter suspensivo hasta que se produzca su revisión)

y se aprovechan de ello. He dicho “mayoría parlamentaria” y no “la Cámara” porque a nadie puede escapársele que cuando nuestros Reglamentos establecen que el Presidente podrá dictar resoluciones normativas (es decir, normas de futuro que afectan a todos los parlamentarios) con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces en realidad lo que están haciendo es dar un cheque en blanco a ese Presidente para que dicte la resolución que quiera: en la Junta de Portavoces el voto es ponderado, luego –dado el mapa bipolar que conforma nuestro sistema electoral– quien la suele controlar es precisamente el partido del Presidente de la cámara. Lo mismo sucede con la Mesa, donde el partido que tiene la mayoría suele copar más de la mitad de los puestos precisamente por el sistema mayoritario de elección de esos cargos. Para ejemplos, la composición de la Mesa de nuestras propias Cortes Valencianas. Por ello no es de extrañar que se sigan dictando resoluciones generales que , al mismo tiempo que modifican o derogan artículos del Reglamento, intentan acallar a las minorías o, con la excusa de la estética, coartar la libertad de expresión.

Nada de idílico hay en este mundo –como nos lo presentan algunos teorizadores del Derecho parlamentario– como tampoco pueden ser idílicas las soluciones. Me refiero a que una de las propuestas por la doctrina para evitar todas estas prácticas es la de tener un *presidente-speaker* y no un “presidente de partido”. Entiendo que es una ilusión vana, no porque mantenga que en nuestro país no existe la tradición democrática propia del país de la “Cámara de los Comunes”, sino por todo lo contrario: en el Parlamento inglés no existe una verdadera confrontación política y social entre el partido laborista y el partido conservador; sus políticas no son muy dispares. Por lo tanto es muy fácil estar por encima del bien y del mal cuando no hay nada en juego. En cambio en nuestro país sí existe una verdadera confrontación democrática, los intereses, todavía, son distintos. Es el propio sistema político el que impide un Presidente neutral. Y el sistema acaba por imponerse al talante personal.

Por lo tanto la solución de los problemas apuntados pasa, por un lado, por eliminar las posibilidades de dictar resoluciones que modifiquen el Reglamento y, por otro lado, por establecer una regulación clara y precisa de los medios de impugnación y de control de las decisiones de los órganos de gobierno.

En cuanto a lo primero, si bien no puede prescindirse de que el Presidente tenga la facultad de interpretar el Reglamento a la hora de aplicarlo; esto es, en sede plenaria al hilo de los debates (como se hace en el Parlamento de Cataluña), sí que se debe eliminar la posibilidad de dictar resoluciones generales, ya que tanto las reinterpretaciones generales como las lagunas del Reglamento sólo deben cubrirse mediante la reforma del propio Reglamento. Soy consciente de que si por los autores se mantiene la necesidad de las resoluciones generales es, entre otras cosas, porque permiten cubrir esas lagunas de forma rápida –es lo que denominan “dotar de flexibilidad” al Reglamento– y que eliminar dicha posibilidad puede suponer –en ciertos casos– un retraso en los trabajos parlamentarios. Pero prefiero este retraso a la vulneración de los límites constitucionales

o de la seguridad jurídica. Por ello, en su lugar, se debe regular claramente el procedimiento para la reforma del Reglamento, estableciendo, si fuera preciso, un procedimiento de urgencia. Pero, en definitiva, de lo que se trata es que sea el Pleno quien, tras la correspondiente ponencia y estudio en la Comisión del Reglamento, decida –por mayoría absoluta– sobre la reforma. Hoy en día no es tan difícil lograr procedimientos ágiles.

En cuanto a lo segundo, hay que introducir mecanismos precisos y efectivos de control de las decisiones y resoluciones de los órganos de la Presidencia. Está claro que las ‘reconsideraciones’ o los ‘recursos de reposición’ suelen servir de muy poco –pues casi nadie vuelve atrás sobre sus pasos– como tampoco suele servir presentar escritos de protesta que a nada conducen. Por ello mecanismos como los del Parlamento de Murcia en los que la cuestión se ha de debatir y resolver definitivamente por el Pleno son interesantes, no tanto porque se vaya a cambiar la decisión sino porque la publicidad y la transparencia y, en definitiva, el control por la opinión pública, es un freno a la adopción de ciertas decisiones.

Y tanto en un caso como en el otro, es preciso articular mecanismos externos de control efectivos, lo que exige la superación definitiva de la doctrina de los *interna corporis* y admitir la posibilidad de un control por la jurisdicción ordinaria. Una vez eliminada la posibilidad de dictar resoluciones de carácter general, los únicos hechos que pueden originar impugnaciones –exceptuada la reforma del Reglamento contra la que sólo se puede interponer Recurso de Inconstitucionalidad– serán bien los actos aplicativos bien las resoluciones interpretativas singulares y en ambos supuestos, si consideramos que el Reglamento tiene rango de ley, nada impide que el control de la aplicación de esa ley se realice por los tribunales ordinarios. Ya no se puede decir que como lo que se aplica es exclusivamente la Constitución el control sólo lo puede realizar el Tribunal Constitucional. Como reconozco que es una idea que rompe muchos esquemas, la matizo: empezaría por atribuir al Tribunal Supremo en Pleno, en el caso del Congreso o del Senado, y al Tribunal Superior de Justicia en Pleno, en el caso de los Parlamentos autonómicos, el conocimiento de los recursos de protección de derechos fundamentales derivados de los actos de aplicación de sus Reglamentos. Para esa atribución sólo hace falta cambiar la LOTC y la LOPJ, no la Constitución. Así se empezaría por un control de los derechos fundamentales, enlazando con la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el control de los actos internos. Posteriormente habría que considerar la posibilidad de extender el control a todos los actos de aplicación en virtud del principio de legalidad, que es uno de los principios garantizados por nuestra Constitución.

El estudio de éstas y otras posibles soluciones queda pendiente para otro trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ LÚCIA, L.: “Las Resoluciones de Presidencia en derecho parlamentario. Jornadas de Parlamentos Autónomos: del 4 al 7 de junio de 1985” en *Corts Valencianes* (1986), pp. 79-82.
- “La Reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 19 (1990), Madrid, pp. 199-214.
- “Las Cortes Valencianas: asentamiento y actividad de una institución recuperada”, en *Revista de las Cortes Generales* n.º 2 (1984), pp. 195-205.
- “Status y atribuciones de las Presidencias de los Parlamentos”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 2 (1996), pp. 467-484.
- AGUILÓ LÚCIA, L., SEVILLA MERINO, J. y VISIEDO MAZÓN, F.: *Autonomía parlamentaria y función pública: el caso valenciano*. Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. 1986.
- AGUILÓ LÚCIA, L. y VISIEDO MAZÓN, F. J.: “Actividad parlamentaria (1983-1995)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 1 (1995), pp. 103-122.
- “Actividad de las Cortes Valencianas (junio 1995-diciembre 1996)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 3 (1997), pp. 213-230.
- ARAGÓN REYES, M.: “Las fuentes del Derecho parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coord. por Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 1996, pp.25-48.
- DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ediciones Ariel. Colección Demos. Biblioteca de Ciencia Política. Barcelona 1970. 5.ª Ed. española, dirigida por J. SOLE-TURA, pp. 179-190.
- FRANCH I FERRER, V.: “Voto autonómico y voto municipal: la escisión de voto en las elecciones simultáneas autonómicas y municipales de 1983, 1987, 1991 y 1995” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 2 (1996), pp. 103-160.
- GARCÍA MAHAMUT, R. y RALLO LOMBARTE, A.: “Estudio y análisis de los resultados electorales obtenidos por el PSPV-PSOE (1983-1995)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 2 (1996), pp. 195-212.

GARCÍA MARTINEZ, M.A.: “Las disposiciones de la Presidencia de la Cámara interpretativas del Reglamento y la problemática de su impugnación ante el Tribunal Constitucional” en *Revista de las Cortes Generales*, núm.35 (1995), p. 331-342.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La Constitución como norma jurídica” en *La Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático* dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. García de Enterría. 2.^a edic. Civitas. Madrid. 1981, pp. 97-158.

GARCÍA SORIANO, M. V.: *La Presidencia de las Asambleas Legislativas. Una perspectiva comparada*. Temas de las Cortes Valencianas, Corts Valencianes, Valencia, 2003.

LAVILLA, J. J.: “Las fuentes supralegales del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario (Da Silva Ochoa, coordinador)*. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz 1996, pp. 49-65.

LÓPEZ GUERRA, L.: “El control del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coord. por Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 1996, pp. 279-303.

MANZANELLA, A.: “Las Cortes en el sistema constitucional español” en *La Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático* dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. García de Enterría. 2.^a edic. Civitas. Madrid. 1981, pp. 477-522.

MARCO MARCO, J. J.: *El Reglamento Parlamentario en el sistema español de fuentes del derecho*, Temas de las Cortes Valencianas, Corts Valencianes, Valencia, 2000.

MARTÍNEZ CORRAL, J. A.: “Actividad parlamentaria en las Cortes Valencianas durante el año 1997” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 5 (1998), pp. 205-228.

MATÍA PORTILLA, E.: “La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 7 (1999), pp. 182-183.

PITARCH, I. E.: “Las Resoluciones normativas” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coord. por Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 1996, pp. 87-142.

——— “El Grupo Mixto y sus alternativas” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 1 (1995), pp. 31-59.

- PUNSET, R.: “La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español” en *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, coord. por Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 1996, pp. 67-86.
- SANTAOULLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- SEVILLA MERINO, J.: “Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas (julio-diciembre 1999)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9 (2000), pp. 307-346.
- SOLER SÁNCHEZ, M.: “La Ley Electoral Valenciana” en *Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana*, pp. 19-22.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E.: *El Estatuto de los Parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, Senado, Madrid, 2001.
- “Actividad parlamentaria en las Cortes Valencianas (enero-diciembre 1998)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 7 (1999), pp. 307-330.
- “Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2001)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 13 (2002), pp. 249-270.
- “Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero2002-marzo 2003)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 14 (2003), pp. 309-348.
- VISIEDO MAZÓN, F.J.: “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (junio-diciembre 1995)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 15 (1996), pp. 445-460.
- “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 1996)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 19 (1997), pp. 403-421.
- “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 1997)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 23 (1998), pp. 417-431.
- “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 1998)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 26 (1999), pp. 349-371.
- “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-abril 1999)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 27 (1999), pp. 321-336.
- “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (junio-diciembre 1999)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 30 (2000), pp. 165-184.

- “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2000)” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 11 (2001), pp. 203-224
- “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2000)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 34 (2001), pp. 147-164
- “Crónica Parlamentaria de las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2001)” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 37 (2002), pp. 153-179.

ANEXOS

VI.1.—REGLAMENTOS DE LAS CÁMARAS DEL ESTADO ESPAÑOL

ANDALUCÍA	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, de 26 de abril de 1995. (BOA de 16 de mayo de 1995) Sustituye al aprobado por Resolución de 9 de mayo de 1991, y ha sido modificado por la Resolución del Pleno de 16 de julio de 1996 (BOPA de 18 de julio de 1996) y por los Acuerdos de 30 de octubre de 1996 y 10 de mayo de 2000.
ARAGÓN	REGLAMENTO DE LAS CORTES DE ARAGÓN, de 26 de junio de 1997. (BOAr de 9 de julio de 1997). Sustituye al Reglamento de 19 de noviembre 1992.
ASTURIAS	REGLAMENTO DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, de 18 de junio de 1997. (BOPA de 18 de julio de 1997) Sustituye al Reglamento de 26 de abril de 1985 y ha sido modificado por el Pleno el 26 de julio de 1999.
BALEARES	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LAS ISLAS BALEARES, de 23 de junio de 1986. (BOPIB, núm. 67, 23 junio 1986; BOB, núm. 23, 22 julio 1986). Modificado por Acuerdo del Parlamento publicado en el BOPB núm. 47, de 13 de abril de 1991.
CANARIAS	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, de 22 de junio de 1999 Texto refundido aprobado en sesión plenaria de 22 de junio de 1999.
CANTABRIA	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA Aprobado por el Pleno de la Asamblea Regional de Cantabria en sesión celebrada el 25 de noviembre de 1983. Reformado por el Pleno de la Cámara el 16 de octubre de 1987– 11 de noviembre de 1996– 5 de marzo de 1999– 25 de octubre de 1999–11 de junio de 2001–17 de septiembre de 2001.
CASTILLA-LA MANCHA	REGLAMENTO DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA, de 16 de octubre de 1997 (BOCLM de 16 de octubre de 1997). Reformado en sesión plenaria de 23 de julio de 1999.
CASTILLA-LEÓN	REGLAMENTO DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN, de 24 de febrero de 1990. (BOCL de 5 de marzo de 1990). Deroga el aprobado por Resolución de 16 de marzo de 1984.
CATALUÑA	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA. Texto refundido aprobado por la Mesa el día 20 de octubre de 1987. BOPC, núm. 233, 23 de octubre de 1987. (DOGC núm. 918, 23 de noviembre de 1987). Modificado por Acuerdo de 19 de diciembre de 1991.
CEUTA	REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA CEUTA (Modificación aprobada inicialmente el 01/06/2000).
CONGRESO DIPUTADOS	REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Aprobado por el Pleno el 10 de febrero de 1982. Deroga Reglamento Provisional de 17 de octubre de 1977.
EXTREMADURA	REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA, de 7 de septiembre de 1983. (Aprobado por el Pleno en sesión celebrada los días 6 y 7 de septiembre de 1983. BOAE, núm. 7, 14 septiembre 1983; DOE, núm. 15, 17 octubre 1983). Reformado en sesiones de 14 de marzo de 1996 (BOAE 22 marzo), 26 de septiembre de 1996 (BOAE 17 octubre), 29 mayo 1997 (BOAE 9 junio), y 29 de marzo de 1999 (BOAE 19 abril), y 11 de noviembre de 1999 (BOAE 11 diciembre).

GALICIA	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE GALICIA, de 1 de septiembre de 1983 (BOPG, núm. 150, 1 de septiembre de 1983; DOG, núm. 4, de 7 de enero de 1984). Modificado por los Acuerdos del Pleno de 23 de julio de 1993 (DOG núm. 182 de 21 de septiembre de 1993) y de 4 de octubre de 1994 (DOG núm. 3, de 4 de enero de 1995).
LA RIOJA	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA Aprobado por el Pleno en fecha 10 de abril de 2001.
MADRID	REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE MADRID, de 30 de enero de 1997 (BOCM núm. 36, de 12 de febrero de 1997). Deroga el Reglamento de 18 de enero de 1984).
MELILLA	REGLAMENTO CIUDAD AUTONOMA DE MELILLA. Aprobado en fecha 27 de febrero de 2004.
MURCIA	REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA Aprobado por el Pleno de la Cámara el 14 de abril de 1988, y reformado en sesiones plenarias de 15 de julio de 1994, 27 de junio de 1996, 15 de abril y 3 de noviembre de 1999 y 13 de junio de 2002.
NAVARRA	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE NAVARRA Aprobado por el Pleno del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el día 2 de febrero de 1995. Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 10, de 11 de febrero de 1995. Reformado por el Pleno del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el día 13 de junio de 2000 (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 54, de 23 de junio de 2000).
PAIS VASCO	REGLAMENTO DEL PARLAMENTO VASCO (B.O.Parl.Vasco de fecha 15 de febrero de 1983).
SENADO	REGLAMENTO DEL SENADO Texto Refundido aprobado el 3 de mayo de 1994. BOE nº 114, de 13 de mayo de 1994.
VALENCIA	REGLAMENTO DE LAS CORTES VALENCIANAS, de 30 de junio de 1994 (DOGV núm. 2320, de 28 de julio de 1994). Sustituye al Reglamento de 24 de mayo de 1989.

VI.2.-RESOLUCIONES GENERALES DE LA PRESIDENCIA DE LAS CORTES VALENCIANAS

RES. N.º	FECHA	CONTENIDO
0001/I	15-06-1983	Representante del Consell en la Junta de Síndics.
0014/I	28-07-1983	Devolución a Comisión de Proyecto o Proposición de Ley por acuerdo unánime.
0080/I	16-11-1983	Procedimiento parlamentario que han de seguir los proyectos de convenio de colaboración de la Generalitat con el Estado y con las demás comunidades autónomas.
0133/I	03-02-1984	Procedimiento parlamentario para el debate de política general.
0683/I	02-04-1985	Tramitación preguntas para las que se solicita contestación oral una vez finalizado el Periodo de Sesiones.
0684/I	02-04-1985	Adecuación de la actividad parlamentaria al ordenamiento jurídico.
0686/I	02-04-1985	Cumplimiento de las Resoluciones de la Cámara. Modificada por la resolución 6/IV.
0685/I	02-04-1985	Debate de las Proposiciones no de Ley.
0319/I	08-05-1985	Procedimiento para la elección por las Cortes Valencianas de dos miembros de cada uno de los Consejos Sociales de las Universidades de Alicante, Literaria de Valencia y Politécnica de Valencia.
0393/I	14-06-1985	Procedimiento de elección de los miembros integrantes de la Sindicatura de Cuentas.
0925/I	26-11-1985	Procedimiento parlamentario para nombramiento, elección y designación de personas por el Pleno de las Cortes.
0973/I	18-12-1985	Redacción armónica de las Resoluciones y Mociones aprobadas por las Cortes. Modificada por la resolución 6/IV.
1058/I	20-03-1986	Procedimiento para la discusión y aprobación del proyecto de Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas.
2208/I	19-11-1986	Tramitación parlamentaria del Informe de la Sindicatura de Cuentas sobre fiscalización de las Cuentas Generales de la G.V.
2209/I	19-11-1986	Tramitación parlamentaria de los Informes remitidos por la Sindicatura de Cuentas.
2270/I	07-01-1987	Regulando la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto.
0091/II	26-10-1987	Interpretación de la Disposición Final Segunda del RCV.
1220/II	21-06-1989	Sobre Proposiciones no de Ley que se refieran a cuestiones que no sean competencia de la G.V. pero afecten al interés directo de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana.
1883/II	07-06-1990	Interpretación del artículo 143.2 RCV.
1/III	13-11-1991	Se aprueban las normas de funcionamiento de la Comisión de control de la actuación de Radio Televisión Valenciana (RTVV) y sus sociedades .
2/III	11-02-1993	Sobre regulación del procedimiento parlamentario para el debate de política general. Sustituye a la resolución 133/I de 3-2-84.
3/III	28-09-1994	Sobre regulación del procedimiento parlamentario de las comparecencias del President del Consell previstas en el art. 163 RCV . Modificada por la resoluciones 2/V y por 1/VI.
4/III	16-06-1995	Declaración de actividades y de Bienes Patrimoniales.
1/IV	26-06-1995	Regula el turno de intervención de los grupos parlamentarios en el debate de investidura .
2/IV	17-10-1995	Regula el procedimiento de los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios en las comparecencias.
3/IV	13-12-1995	Sobre designación de asesores honoríficos de la Presidencia de las Cortes Valencianas.

4/IV	22-05-1996	Regula las comparecencias ante las comisiones de investigación.
5/IV	25-02-1997	Regula los casos de empate en las votaciones en comisión.
6/IV	18-05-1998	Modifica Resoluciones 686/1 y 973/1. Iniciativas planteadas por un solo grupo parlamentario.
1/V	29-11-1999	Sobre procedimiento de cese del Síndic de Greuges .
2/V	05-02-2002	Modifica resolución 3/III sobre regulación de procedimiento parlamentario de las comparecencias del President del Consell previstas en el art. 163 del RCV.
3/V	05-03-2003	Protección de la imagen externa de los edificios de la sede de las Cortes Valencianas.
1/VI	16-09-2003	Modifica resolución 3/III sobre regulación de procedimiento parlamentario de las comparecencias del President del Consell previstas en el art. 163 del RCV.
2/VI	14-10-2003	Determina la norma para la tramitación por procedimiento especial de urgencia de preguntas con contestación oral en el Pleno, presentadas por los diputados o diputadas al Consell o a los Consellers que por motivo de su actualidad requieren la tramitación inmediata.
3/VI	15-09-2004	Determina el procedimiento para la tramitación de las preguntas con respuesta oral en comisión formuladas por los diputados y diputadas a los secretarios autonómicos y su comparecencia ante cualquiera de las comisiones parlamentarias.
4/VI	01-03-2005	Determina el procedimiento para la tramitación de las proposiciones no de ley o de cualquier otra propuesta de resolución relativa a derechos humanos o temas que entren dentro del ámbito competencial de la Comisión Permanente no Legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo.

VI.3.—MOTIVOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA 2/V

CUARTO.— En primer lugar se afirma que el portavoz del Grupo Mixto no es un 'sindic'.

Del artículo 25.2 del RCV no se deduce que el portavoz del Grupo Mixto no sea 'sindic'. La mayoría de la Mesa juega con las palabras y con la confusión que pueda producir la utilización específica de esa palabra valenciana para referirse al resto de grupos parlamentarios y la de "portavoz" para el Grupo Mixto.

El artículo 23 RCV establece que la constitución de los grupos parlamentarios se hará mediante escrito dirigido a la Mesa de las Cortes en el que se hará constar la denominación del grupo y los nombres de todos sus miembros, del 'sindic' y de los diputados que, eventualmente, pueden sustituirle. En el apartado 3 de este artículo se dice que los 'sindic's' son los representantes oficiales de sus respectivos grupos parlamentarios. Y en el artículo 37 RCV regula que los 'sindic's' de los grupos parlamentarios constituyen la Junta de Sindic's, que se reunirá bajo la Presidencia del presidente de las Cortes Valencianas.

Es decir, el 'sindic' es el representante del grupo parlamentario y quien lo representa ante la Junta de Sindic's.

Pues bien, estas funciones son las propias de un portavoz. Sindic y portavoz en el lenguaje parlamentario son lo mismo.

Y eso es de ver en los Reglamentos de las distintas Cámaras que existen en el Estado español: el art. 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados (BOE de 5 de marzo de 1982) establece que la constitución de los grupos parlamentarios se hará mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara en el que deberá constar la denominación del grupo y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los diputados que, eventualmente, puedan sustituirle. El paralelismo entre el artículo 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el 23 del RCV es tan evidente que se puede decir que el artículo 23 del RCV transcribe literalmente el del Congreso, sustituyendo la palabra 'portavoz' por la valenciana 'sindic'.

Pero es que, además, los reglamentos de las cámaras autonómicas también denominan 'portavoz' a lo que aquí denominamos 'sindic': así el art. 39 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (que además en su apartado 3 dice que "los portavoces ostentarán la condición de representantes legales de los Grupos Parlamentarios ante la Asamblea": es decir, confiere la misma función al Portavoz que nuestro art.23.3 al Sindic), el art.20 del R.Asamblea de Extremadura, art.22 del R.Parlamento de Cantabria, art. 21 del R.Parlamento de Canarias, art.21 del R.Parlamento de Andalucía, art.21 del R.Cortes de Aragón, art.23 del R.Parlamento Islas Baleares, art.23 del R.Parlamento de Galicia, art. 25 del R.Cortes de Castilla-La Mancha, art.28 R.Parlamento Asturias, art. 21 del R.Asamblea Regional de Murcia, art.19 del R.del Parlamento Vasco y art. 30 del R. del Parlamento de Navarra.

Lo mismo podemos decir de la 'Junta de Sindic's': el art. 39 del Reglamento del Congreso señala que los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Idéntica redacción tienen el art. 58 del R.Asamblea de Madrid, el art.36 del R.Asamblea de Extremadura, art.37 del R.Parlamento de Cantabria, art. 37 del R.Parlamento de Canarias, art.39 del R.Parlamento de Andalucía, art.46 del R.Cortes de Aragón, art.38 del R.Parlamento Islas Baleares, art.38 del R.Parlamento de Galicia, art. 41 del R.Cortes de Castilla-La Mancha, art.54 R.Parlamento Asturias, art. 36 del R.Asamblea Regional de Murcia, art.29 del R.del Parlamento Vasco y art. 43 del R. del Parlamento de Navarra. "Junta de Sindic's" y "Junta de Portavoces" es lo mismo.

Y sin necesidad de acudir al derecho comparado, a la misma conclusión podemos llegar por vía de interpretación del art. 23.2 del RCV: si los grupos parlamentarios pueden tener "portavoces adjuntos" es porque existe un "portavoz principal" que no es "adjunto". Este "portavoz principal" no es otro que el "Sindic". Entre "Sindic" y "Portavoz" no existe diferencia.

QUINTO.— A continuación se afirma que el grupo mixto no es un grupo parlamentario.

La modificación de la Resolución 3/III ha eliminado toda referencia al “Grupo Parlamentario Mixto” al considerar que “*no existe el Grupo Parlamentario Mixto, sino simplemente el Grupo Mixto*”. Se pretende así distinguir entre grupos parlamentarios por un lado y ,por otro, a un grupo —denominado mixto— que no tendría la consideración de grupo parlamentario.

Esta es una afirmación completamente falaz:

1.—El Grupo Mixto se regula dentro del Capítulo I del Título III del RCV “De la Organización de las Cortes”. Precisamente el Capítulo I se intitula “De los grupos parlamentarios”. Por lo tanto, si el Reglamento regula al Grupo Mixto dentro de los ‘grupos parlamentarios’ es porque el Grupo Mixto es un grupo parlamentario. Como se ve, una interpretación sistemática (a la que nos obliga el art. 3.1 del Código Civil) sólo nos conduce a lo contrario de lo que afirma la Presidencia de las Cortes Valencianas.

2.—Aunque el Reglamento de las Cortes Valencianas no exprese literalmente “grupo parlamentario mixto” no por ello el Grupo Mixto deja de tener tal carácter. Antes al contrario, el carácter de “parlamentario” es recogido en varios artículos del propio RCV:

el art.23.2 dice que “*Podrá haber tres portavoces adjuntos en los grupos parlamentarios que tengan al menos 20 diputados y dos portavoces adjuntos en los demás grupos parlamentarios, con la excepción del Grupo Mixto*”. Si el “grupo mixto” no fuera “grupo parlamentario” ¿qué sentido tendría dicha excepción? Si se establece una excepción expresa a una regla general es porque dicha regla general también abarca al supuesto que se excluye.

Lo mismo podemos decir del art. 26.3: “*cuando los componentes de un grupo parlamentario distinto del Grupo Mixto se reduzcan durante el transcurso de la legislatura...*”. Se vuelve a excluir al Grupo Mixto de la regla general porque también le alcanza.

Y también el art. 27.3: “*...los grupos parlamentarios, con la excepción del Grupo Mixto, recibirán asimismo una asignación económica...*”. Insistimos: si se hace una excepción expresa del Grupo Mixto es porque el Reglamento considera que es un grupo parlamentario.

3.—Desde el punto de vista del derecho comparado los distintos reglamentos de las Cámaras, tanto del Congreso de los Diputados como las autonómicas, consideran al Grupo Mixto como un grupo parlamentario.

Así el artículo 26 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que cuando se adquiera la condición de diputados con posterioridad a la sesión constitutiva del congreso, deberán incorporarse a un Grupo Parlamentario en el plazo de cinco días, Y —copiamos literalmente— “*En caso contrario quedarán incorporados al Grupo Parlamentario Mixto*”.

Esta misma frase se repite en el art. 22 del R.Asamblea Extremadura, 24 del R.Parlamento de Cantabria, 23 del R.Parlamento de Andalucía, 25 del R.Parlamento Islas Baleares, 25 del R.Parlamento de Galicia y 25.3 del R.Cortes de Castilla-La Mancha.

Pero, además, el art.22 del R.Cortes de Aragón se intitula precisamente “Grupo Parlamentario Mixto”, el art. 24.4 del R.Parlamento de Andalucía y el 23.6 del R.Parlamento de Canarias se refieren al “portavoz del Grupo Parlamentario Mixto. El art. 25 R.Parlamento de Andalucía y 35 del R.Parlamento de Navarra hablan de “la subvención del Grupo parlamentario Mixto”.

Finalmente el R.Asamblea de Madrid habla de Grupo Parlamentario Mixto en sus arts. 37.1,40.1 y 2, 42.2, 43.3, 44.2 y 45.1 y 3.

No puede ser que tantas Cámaras estén equivocadas sobre la naturaleza parlamentaria del Grupo Mixto.

4.—También desde los Tribunales se ha reconocido el carácter de grupo parlamentario al Grupo Mixto:

El **Tribunal Constitucional** en su S.44/1995 de 13-02-1995 (BOE 18-03-1995) utiliza indistintamente “Grupo Mixto” y “Grupo Parlamentario Mixto”. Ver su fundamento de derecho Cuarto.

Este mismo Tribunal, en su S.15/1992 de 10-2-1991, en su fundamento de derecho quinto declara que el paralelismo entre los reglamentos parlamentarios y la organización municipal en la que el Ayuntamiento Pleno se integra, a semejanza de las Cámaras, por Grupos Políticos organizados (fundamento cuarto). Para el Tribunal Supremo no existe duda alguna de que los grupos mixtos son grupos políticos o municipales: así en su S.de 28-06-1990 (El Derecho 1990/6932) concluye en su fundamento de derecho quinto: *“En definitiva, teniendo el partido político CDS un único concejal en el Ayuntamiento de Málaga, el mismo ha de quedar integrado en el grupo político o grupo municipal mixto”*. Si los grupos mixtos en los Ayuntamientos son “grupos municipales” los grupos mixtos de las Cámaras son “grupos parlamentarios” precisamente por el paralelismo establecido por el mismo Tribunal Supremo.

El **Tribunal Supremo** no ha tenido ocasión, como es evidente, de pronunciarse sobre los grupos parlamentarios. Pero en su S.de 15-09-1995 (El Derecho 1995/4575) ha declarado que existe un gran paralelismo entre los reglamentos parlamentarios y la organización municipal en la que el Ayuntamiento Pleno se integra, a semejanza de las Cámaras, por Grupos Políticos organizados (fundamento cuarto). Para el Tribunal Supremo no existe duda alguna de que los grupos mixtos son grupos políticos o municipales: así en su S.de 28-06-1990 (El Derecho 1990/6932) concluye en su fundamento de derecho quinto: *“En definitiva, teniendo el partido político CDS un único concejal en el Ayuntamiento de Málaga, el mismo ha de quedar integrado en el grupo político o grupo municipal mixto”*. Si los grupos mixtos en los Ayuntamientos son “grupos municipales” los grupos mixtos de las Cámaras son “grupos parlamentarios” precisamente por el paralelismo establecido por el mismo Tribunal Supremo.

Igual equiparación han realizado los **Tribunales Superiores de Justicia**. Es de destacar la STSJ de Murcia núm. 630/1988 de 4-11-98 (El Derecho 1998/30193) que llega a la conclusión de que el grupo mixto de un Ayuntamiento es un “grupo político” (o “municipal”) precisamente en un recurso contencioso-administrativo donde se argumentaba que el “grupo mixto” no era un “grupo político”. Se desestima el recurso precisamente por el mismo argumento con el que concluíamos el párrafo anterior, pero realizado de manera inversa: el grupo mixto del Ayuntamiento es “político” precisamente por su analogía con el “grupo parlamentario mixto” de la Cámara autonómica (en este caso la de Murcia).

5.—Finalmente queremos recordar que el “Grupo Mixto” se rige todavía por la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valenciana nº 2270/1 de 7 de enero de 1987 que regula la organización y funcionamiento del G.P.Mixto (DOCV de 15-1-87). Curiosamente figura así, con iniciales “G.P.”. Pero es la propia Generalitat Valenciana quien se ha encargado de precisar que “G.P.” significa Grupo Parlamentario: así figura, al completo, en la reproducción que de dicha Resolución se hace en el Repertorio Legislativo de la G.V. de 2001, tomo I página 47 (edición en castellano) editada por la propia Generalitat Valenciana. Esta resolución, publicada en el DOCV de 15-1-87, cita hasta doce veces al “G.P. Mixto.”

