

EL PARLAMENTO VASCO: RELIEVE CONSTITUCIONAL, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Por ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ

1. INTRODUCCION

La descentralización territorial, *lato sensu*, en los modernos Estados puede llevarse a cabo en base a un triple procedimiento (1): instituyendo regiones políticas, creando regiones administrativas o limitándose a regionalizar el *aparato* del Estado. En el último de estos supuestos, llevado a la práctica en el Reino Unido, los distintos departamentos ministeriales se limitan a asignar la tutela o vigilancia de los intereses estatales a sujetos, en el caso británico secretarios de Estado, con una específica competencia territorial.

Del modelo de la «región administrativa», término con el que se quiere caracterizar «la ausencia de legitimación en base a un procedimiento electoral de los órganos regionales de gobierno» (2), pueden citarse como ejemplos Portugal (con la excepción de las autonomías típicamente políticas correspondientes a Madeira y las Azores) y Francia (hasta la Ley núm. 82/213, de 2 de marzo de 1982, «relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones»). El tipo de la región administrativa «ha entrado en crisis desde hace tiempo en el Estado unitario centralizado, en el que su sustitución por el modelo de la *región «política»*, basada en la

(1) G. DE VERGOTTINI: «Regioni e Stato nella dinamica istituzionale. Considerazioni comparative», Ponencia presentada, en la *Conferenza per la cooperazione fra le Regioni del Mediterraneo*, organizada por la Asamblea Regionale Siciliana y celebrada en Palermo los días 27 y 28 de octubre de 1984, págs. 2 y sigs.

(2) *Ibidem*, pág. 3.

aplicación del *principio electivo* a los titulares de los órganos de gobierno, responde entre otras cosas a la exigencia de llevar a cabo una reestructuración de la totalidad de la administración del Estado» (3).

La tendencia a la regionalización política —recogida a salvo de las múltiples particularidades que presenta el proceso en cada país— que tuvo entre sus iniciadores europeos al constituyente español de 1931 (art. 1.3 de la Constitución española de la II República), ha venido a consolidarse posteriormente en la Ley Fundamental italiana de 1947 (art. 5), en la Constitución de la República Portuguesa de 1976 (sólo para los archipiélagos de las Azores y Madeira, art. 5.1), y en nuestra Norma Básica de 1978 (art. 2). En Francia, cuya Constitución de 1958 ni siquiera prevé la región como entidad específica, la ya mencionada Ley de 1982 y el «Estatuto particular de la región de Córcega» (Ley núm. 82/214, de 2 de marzo de 1982), aprobado en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 59 de la Ley primeramente citada, han sido los tímidos y primeros intentos, y, por ahora, parece que los últimos, de reparto de competencias entre el centro y la periferia en uno de los Estados europeos que tradicionalmente es considerado como de los más centralistas.

Por otra parte, es una idea cada vez más extendida que los Estados en los que el proceso de regionalización *política* ha sido generalizado (y éste sería el caso de Italia y de España) se aproximan de modo notorio a aquellos que tradicionalmente son definidos como sistemas federales (4).

La existencia de una Cámara de representación de los Estados federados, la institucionalización de un órgano (Tribunal Supremo o Corte constitucional, según los casos) encargado de la resolución judicial de los conflictos entre el Estado y los entes federados y la participación de éstos en el procedimiento de reforma constitucional son notas que han servido normalmente para calificar la forma federal de Estado y que en mayor o menor medida —y teniendo siempre bien presentes las diferencias, comenzando por las estrictamente terminológicas— encuentran una realización en el caso que a nosotros ahora nos interesa; el del Estado español (5).

(3) *Ibidem*, pág. 5. En el mismo sentido de vincular el contenido político de las autonomías al tema de los *órganos* y de la forma de gobierno regional, E. BALBONI, y G. PASTORI, en AAVV: *Manuale di diritto pubblico*, Bolonia, 1984, en concreto páginas 674-682.

(4) «El Estado "regional" se considera, en general, como figura organizada intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal. Pero, en realidad, es científicamente discutible distinguirlo del Estado federal...», G. de VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1983, pág. 275.

(5) La Constitución de 1978 (CE) creó *ex novo* un Tribunal Constitucional, al que atribuyó competencias en lo que a la solución jurisdiccional de los conflictos entre el

En definitiva —y por limitarme a lo que ahora debe de ser objeto de mi estudio—, el análisis de las Comunidades Autónomas y en concreto de sus órganos, no puede ni debe de hacerse a espaldas de la caracterización que éstos reciben en el texto constitucional. Cuando de lo que se trata, como en esta ocasión, es de analizar el órgano regional o de nacionalidad en virtud de cuyo sistema electivo el autogobierno de la Comunidad Autónoma se legitima democráticamente cada cierto tiempo —y por ahí recibe parte de su contenido *político*, como hemos recordado anteriormente—, el punto de partida forzoso se encuentra en la Constitución (en el reconocimiento que la misma hace de este órgano, sobre todo, en función de sus competencias) para a través de la exégesis del Estatuto de Autonomía (norma institucional básica de la respectiva Comunidad) y de las disposiciones de desarrollo del mismo en lo que afecten a nuestro estudio, llegar a la caracterización del funcionamiento y de la estructura del ya mencionado órgano: el Parlamento de la Comunidad Autónoma.

Resumiendo: la cualificación política (6) de la autonomía que caracte-

Estado y las Comunidades Autónomas se refiere; estatuyó un Parlamento bicameral en el que el Senado (y aquí sí que serían necesarias numerosas puntualizaciones) viene definido como «Cámara de representación territorial»; y confirió a las nacionalidades y regiones autónomas capacidad de iniciativa para la reforma constitucional.

(6) En este sentido, entre otros autores, J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: «Las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», en AAVV, *La Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, pág. 45. Sobre el concepto de autonomía, su alcance y significación, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ver las referencias contenidas en J. SALAS: «El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 5, 1983, págs. 73-90; en S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1982, vol. I, págs. 174-180, y en el artículo de M. ARAGÓN: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales», de próxima publicación en un volumen que a cargo del Instituto Vasco de la Administración Pública recogerá los textos de las conferencias pronunciadas en la Facultad de Derecho de San Sebastián dentro del ciclo *Jurisprudencia Constitucional y Estado de las Autonomías*, celebrado entre los días 27 de noviembre y 5 de diciembre de 1984. El contenido *político* de la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas, se afirma expresamente por el Tribunal Constitucional en las importantes Sentencias de 14 de julio de 1981 (RI, FJ 3.º) (un comentario a la cual puede encontrarse en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981, págs. 207 y sigs.; J. CORCUERA ATIENZA: «Autonomía y Recurso de Inconstitucionalidad: Legitimación de los Organos de las Comunidades Autónomas para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad»), y de 28 del mismo mes y año (RI, FJ 3.º). El profesor M. ARAGÓN afirma (pág. 13 del texto mecanografiado) en su trabajo recientemente mencionado que «la autonomía política, en suma, es un principio básico o fundamental de la organización territorial española, que si bien aparece como Derecho en el artículo 2 de la Constitución, adquiere también el carácter de estructura en el artículo 137 de la misma».

riza la actual configuración de las Comunidades Autónomas en el Estado español, es a la vez causa y efecto necesario de la existencia de un órgano de representación democráticamente elegido y que tendrá como una de sus atribuciones fundamentales la de dotar de contenido efectivo, a través de la función legislativa y a tenor de las competencias asumidas por la respectiva nacionalidad o región, a la ya citada autonomía.

Se trata, a partir de este momento, de profundizar en el estudio de la estructura y método de trabajo de uno, en concreto, de estos órganos: el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. LA PRESENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: ESPECIAL REFERENCIA AL PARLAMENTO VASCO

2.1 *El artículo 152.1 CE*

«El tema de los órganos de las Comunidades Autónomas constituye, junto con el tema de las competencias de las mismas, la principal manifestación del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2º de la Constitución» (7).

El esquema organizativo-institucional de las Comunidades Autónomas (CCAA) aparece recogido en el artículo 152.1 de la CE. Este precepto se refiere a una «Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal»; «un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros...», y finaliza consagrando la responsabilidad política del presidente y los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea. Estos serían, en definitiva, los órganos de las CCAA: la Asamblea Legislativa, el presidente y el Consejo de Gobierno (8).

El primer párrafo del artículo 152.1 de la CE al precisar esta vertebración institucional mínima se está refiriendo, según su propio tenor literal, a

(7) E. ALVAREZ CONDE: «Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Público*, núm. 79, 1980, pág. 223.

(8) El texto constitucional, y los Estatutos, son bien claros a este respecto: se puede hablar de Poder ejecutivo y de Poder legislativo en y de las CCAA; no existe, por el contrario, un Poder judicial autonómico. En ningún caso puede afirmarse que el «Tribunal Superior de Justicia» mencionado en el segundo párrafo del artículo 152.1 de la CE es un órgano de la respectiva Comunidad Autónoma.

las CCAA que accedan a la autonomía por la vía prevista en el artículo 151 de la CE (éste fue el sistema utilizado por el País Vasco, que combinó dicho artículo con el contenido de la disposición transitoria segunda de la propia Constitución); sin embargo, las pautas del artículo 152.1 de la CE han sido estatutariamente desarrolladas no sólo por las denominadas CCAA de primer grado, sino que han servido para conformar la organización política de la totalidad de las nacionalidades y regiones que, constituidas en Comunidades Autónomas, componen el Estado español (9).

De la lectura del artículo 152.1 de la CE no se desprenden especiales datos que puedan servirnos para profundizar en la organización y funcionamiento de los Parlamentos autonómicos; en nuestro caso, del Parlamento vasco. Así, se nos dice, como acabamos de recordar que las Asambleas Legislativas se elegirán por sufragio universal; que designarán de entre sus miembros un presidente del Consejo de Gobierno y que serán el marco adecuado para juzgar políticamente al citado órgano ejecutivo (10).

La carencia en el texto constitucional de ulteriores precisiones en cuanto a la estructuración interna de las Cámaras de las CCAA, parece justificable desde una doble perspectiva: En primer lugar cabe pensar que el legislador tuvo presente en su momento el posterior desarrollo estatutario que de estos

(9) El carácter abierto, y no limitado a las CCAA del art. 151 de la CE, de la regulación prevista por el artículo 152.1 de la CE ha sido mayoritariamente admitido por la doctrina española. En este sentido, entre otros, J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ: «El contenido del Estatuto», en AAVV, *Comunidad Autónoma, Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Sevilla, 1980, pág. 148; J. LEGUINA VILLA: «Las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva dirigida por A. PREDIERI, y E. GARCÍA DE ENTE-RRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2.ª ed., Madrid, 1981, páginas 802 y sigs., y G. PECES-BARBA, *La Constitución española de 1978*, Valencia, 1981, página 190.

(10) Hay unanimidad entre los autores a la hora de considerar parlamentaria la forma de gobierno derivada del artículo 152.1 del EC. Así, entre otros, L. VANDELLI: *L'Ordinamento regionale spagnolo*, Milán, 1980, pág. 269; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo II*, 7.ª ed., Madrid, 1981, pág. 173; J. VINTRÓ CASTELLS: «La responsabilitat del President y del Consell executiu davant el Parlament», en AAVV, *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980, pág. 356, y A. SAIZ ARNAIZ: «El Ejecutivo: relaciones con el Parlamento», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1984, vol. II, pág. 1235. El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, se ha referido al sistema de gobierno diseñado por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la Ley Foral, de 11 de abril de 1983, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (que en este ámbito no presentan peculiaridades de relevancia con respecto a lo establecido en las demás CCAA), «como una variante del sistema parlamentario nacional» (FJ 6.º).

principios constitucionales debería de hacer la respectiva «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 de la CE) (11); en segundo lugar, hay que reconocer que un inexcusable respeto al tradicional principio de autoorganización parlamentaria hace precisa la *no proliferación* de disposiciones que puedan afectar a la autonomía de las Cámaras; de hecho y de derecho, sin embargo, nada hubiese impedido al constituyente ocuparse con mayor profundidad de la que lo hizo de particulares aspectos organizativos de las Asambleas autonómicas. No obstante, la previsión recientemente mencionada de las posteriores normas estatutarias en las que se podrían recoger (y así se ha hecho por todos los Estatutos) estos principios que el legislador constitucional obvió, hace lógica la abstención del mismo (12).

La dicción Asamblea Legislativa contenida en el ya tantas veces mencionado artículo 152.1 de la CE ha de entenderse, en mi opinión, lógicamente referida a un Parlamento unicameral (13); no tendría mucho sentido concebir Asambleas con dos Cámaras en las CCAA cuando la tendencia más reciente en los Estados federales es, precisamente, la de instituir Parlamentos con una sola Cámara en los Estados miembros (14). Los ejemplos más próximos al actual modelo descentralizado español recogen también una única Cámara para cada uno de sus entes autónomos: así la Constitución italiana de 1947 (arts. 121 y 122) y los Estatutos que se aprobaron en desarrollo de la Constitución española de la II República (art. 14 del Estatuto catalán de 1932 y artículo 10 del Estatuto del País Vasco de 1936).

Voy a analizar a continuación brevemente los demás preceptos constitu-

(11) Recuérdense las afirmaciones contenidas en los artículos 147.2 c y 148.1.1.º de la CE y en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

(12) Los Estatutos de Autonomía juegan así, para sus respectivas Asambleas legislativas, el mismo papel de fuente del derecho parlamentario que para las Cortes Generales es reconocido a la Constitución. Sobre la CE como fuente del derecho parlamentario, ver F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984, página 17.

(13) E. ALVAREZ CONDE, *op. cit.*, pág. 225, considera posible la existencia de una Asamblea compuesta por dos Cámaras en las CCAA. Sobre el carácter unicameral en el concreto supuesto del Parlament de Catalunya, véase C. VIVER PI-JUNYER: «Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya», *Administració Pública*, núm. 4, 1981, págs. 22-27.

(14) En la RFA sólo el *Land* de Baviera se dio, en su Constitución de 1946, un Senado al que, por otra parte, únicamente otorgó funciones consultivas. En los EEUU, Nebraska, inició en 1934 una tendencia a prescindir de la segunda Cámara. Ver K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, trad. de A. GALLEGU ANABITARTE, 2.º cd., Barcelona, 1979, págs. 246-247.

cionales en los que de modo expreso se recoge una mención a las Asambleas de las CCAA (15), concretando la aplicación de los mismos para el caso del Parlamento vasco.

2.2 *La incompatibilidad de los cargos de diputado y de parlamentario de una Asamblea autonómica*

El artículo 67.1 de la CE prohíbe acumular el acta de diputado al Congreso con el de parlamentario de una Asamblea de Comunidad Autónoma. A pesar de lo poco claro de la redacción de este artículo de la Constitución, que no precisa si se está refiriendo a una causa de incompatibilidad o de inelegibilidad, y a expensas de ulteriores desarrollos legislativos, es opinión extendida la de que se trata de una causa de incompatibilidad (16). Esta causa de incompatibilidad se repetía en el artículo 2.1 del proyecto de Ley Orgánica sobre incompatibilidades de diputados y senadores definitivamente aprobado por el Pleno del Congreso, el 20 de diciembre de 1983, y declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 72/1984, de 14 de junio (17). Por su parte, la Ley 28/1983, de 25 de noviembre (BOPV, núm. 182, de 10 de diciembre de 1983), de Elecciones al Parlamento vasco, afirma en su artículo 7.2 la incompatibilidad de «la condición de parlamentario vasco con la de diputado al Congreso».

El dictamen sobre la compatibilidad o incompatibilidad de los parlamentarios vascos corresponde a tenor de lo previsto en el Reglamento de la Cámara de la Comunidad Autónoma a la Comisión de Incompatibilidades. Esta Comisión, que debe de ser nombrada en la sesión inmediatamente siguiente a la constitutiva del Parlamento (art. 8 del Reglamento, en adelante RPV), tiene un plazo de siete días para informar sobre la condición de compatible o no de cada uno de los parlamentarios. El órgano legislativo encargado

(15) Los artículos 67.1, 87.2 y 162.1 a de la CE se refieren, simplemente, a una Asamblea; el artículo 69.5 añade a este órgano el calificativo de legislativa.

(16) Ver F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 79; O. ALZAGA: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 440, y E. RECODER DE CASSO, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Madrid, 1980, pág. 710-711.

(17) El proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General, recientemente remitido al Congreso por el Gobierno (BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, número 120-I, 15 de octubre de 1984) establece, en su artículo 154.3 que nadie podrá acumular «el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de diputado al Congreso».

de aprobar, o en su caso rechazar, el mencionado dictamen es el Pleno de la Cámara (arts. 9 y 39 del RPV) (18).

En definitiva, el control de las incompatibilidades tal y como se prevé en el RPV es muy similar al establecido por los Reglamentos de las dos Cámaras de las Cortes Generales, en los que la capacidad de propuesta se otorga a sendas Comisiones (de Estatuto de los Diputados, art. 19.2 del Reglamento del Congreso y de Incompatibilidades, art. 16 del Reglamento del Senado) reservándose el Pleno, en todo caso, la capacidad decisoria (19).

2.3 *Los senadores designados por las CCAA*

Las otras tres ocasiones en las que la CE se refiere a las Asambleas de las CCAA lo hace para atribuir a estos órganos lo que pudiéramos denominar funciones de integración en el Estado o, con terminología de la doctrina italiana, «funciones de participación en actividades del Estado» (20).

La designación por las CCAA de un senador fijo y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, aparece constitucionalmente garantizada en el quinto apartado del artículo 69 de la CE. Dicha designación corresponde, conforme al mandato constitucional, «a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma...». El Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) contiene la previsión (art. 28. a) de una futura Ley del Parlamento vasco que establecerá el procedimiento al que se adecuará, en respeto a la representación proporcional, la designación de los senadores que han de representar al País Vasco según lo previsto en el art. 69.5 de la CE.

En marzo de 1981, el Parlamento vasco aprobó la Ley de Designación de senadores representantes de Euskadi (Ley 4/1981, de 18 de marzo, BOPV, núm. 17, de 12 de mayo). Esta Ley fue recurrida por el presidente del Gobierno del Estado (RI 208/1981), ante el Tribunal Constitucional, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad (Sentencia de 18 de di-

(18) La Comisión VII, o de incompatibilidades, durante la presente legislatura se encuentra formada por diez miembros: cinco del PNV, de los que tres ocupan los cargos de presidente, vicepresidente y secretario de la Comisión; tres del PSOE; uno de Euskadiko Ezkerra y uno de Coalición Popular.

(19) F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 82.

(20) T. MARTINES: *Il Consiglio Regionale*, 9.ª ed., Milán, 1981, pág. 166. El voto particular formulado por cuatro magistrados a la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de julio de 1981, se refiere a varias de estas funciones de las CCAA denominándolas como de «colaboración con otros órganos constitucionales del Estado».

ciembre de 1981) (21), limitándose a establecer que deberían de corregirse «los errores materiales cometidos al transcribirse las letras *a*) a *f*) del artículo 70.1 de la Constitución en el artículo 2.2 de la Ley impugnada».

El mencionado texto legal, compuesto por nueve artículos, una disposición transitoria y una disposición final, regula detalladamente el proceso de elección de los senadores representantes de Euskadi, pudiéndose afirmar que varios de sus preceptos tienen contenido material de derecho parlamentario. En efecto, el RPV amparándose seguramente en la redacción del artículo 28. *a*) del EAPV (que como he recordado remite a una Ley del propio Parlamento) obvió cualquier referencia al procedimiento parlamentario de designación de dichos senadores; procedimiento que aparece perfectamente explicitado en los arts. 3.4 y 5 de la referida Ley de 1981, que además es anterior en casi dos años al propio RPV actualmente en vigor (aprobado por el Pleno de la Cámara a comienzos de 1983).

La Ley de Designación de senadores representantes de Euskadi establece las condiciones de elegibilidad y las causas de inelegibilidad en su artículo 2, no figurando entre las primeras la cualidad de miembro del Parlamento vasco (22).

El RPV admite, en su artículo 127, una especial vinculación de los senadores representantes de Euskadi con la Cámara autonómica designante. En el primer párrafo del mencionado artículo se faculta a la Mesa del Parlamento para que, previo acuerdo del Pleno, solicite de estos senadores «cuantos informes pudiesen interesar a la Comunidad a la que representan, en relación con su gestión en el Senado de las Cortes Generales». Por su parte, el segundo apartado del mismo artículo garantiza la completa información a los citados senadores, siempre a través de la Mesa de la Cámara vasca, «de

(21) Un comentario crítico a esta Sentencia puede encontrarse en, R. PUNSET: «La designación de senadores por las Comunidades Autónomas (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983, págs. 161-185.

(22) En mi opinión es errónea la tesis mantenida por P. SANTOLAYA (*Descentralización y Cooperación*, Madrid, 1984, pág. 492) según el cual la pérdida de la condición de parlamentarios autonómicos implica en todo caso el cese de éstos en el cargo de senadores. Ello sólo ocurrirá así en el supuesto de finalización de la legislatura del Parlamento vasco (art. 6.2 de la Ley de Designación), pero no en todos los demás en los que el senador, sin incurrir en alguna de las causas de incompatibilidad legalmente previstas, deje de ser parlamentario autonómico. Supuestos bien diversos, que el citado autor parangona al vasco, son los previstos en los artículos 34.1 del Estatuto catalán; 9 *h* del cántabro y 28.1 del balear (y en modo diverso en los artículos 30.12 del andaluz; 12 *d* del canario y 14.12 del de Madrid), en los que claramente se establece el cese de tales senadores representantes de las respectivas CCAA como consecuencia de la pérdida de la cualidad de miembros de sus Parlamentos autonómicos.

cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento y que pudiesen interesar al mejor cumplimiento de su mandato en las Cortes Generales del Estado, así como su presencia en los debates de la Cámara a los mismos fines».

Estimo que carecen de fundamento cuantas dudas pudieran presentarse respecto de la posible violación de la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 de la CE) a tenor, sobre todo, de la previsión contenida en el artículo 127.1 del RPV. Independientemente de las múltiples mutilaciones que tal prohibición padece en cualquiera de los denominados «estados de partidos» y de las innumerables interpretaciones que dicho principio ha recibido desde el momento mismo de su consagración constitucional, puede afirmarse que el establecer esta relación *privilegiada*, Parlamento vasco-senadores representantes de Euskadi, a través de informes sobre la gestión de éstos en la Cámara Alta, no quebranta en modo alguno la independencia de los citados representantes de la Comunidad Autónoma. Téngase presente que este tipo de vinculación no sirve, en mi opinión, sino para reforzar el carácter de «voz permanente de las CCAA en los órganos centrales del Estado» que una parte de la doctrina español (23) ha visto en estos senadores, facilitándose por esta vía —entre otras— la continua comunicación entre los poderes legislativos central y autonómico. Se refuerza también de este modo el matiz escasamente federalizante de nuestro Senado, si bien en ningún caso puede considerarse a los senadores del artículo 69.5 de la CE como delegados de las Asambleas autonómicas (24). Piénsese, además, que para configurar esta relación como propia de mandato imperativo y por ello muy próxima al contrato de representación en el Derecho privado, falta uno de los presupuestos básicos de aquél: la posibilidad de revocación del representante por el representado (arts. 1732.1 y 1733 del Código Civil). En ningún momento el ordenamiento jurídico prevé tal posibilidad; los senadores representantes de Euskadi no pueden ser removidos por la Asamblea Legislativa que los eligió (ver el art. 6 de la Ley de Designación de senadores representantes de Euskadi).

(23) E. AJA, y X. ARBÓS: «El Senado Cámara posible de las autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980, pág. 64.

(24) El modelo de la delegación es el existente en el *Bundesrat* alemán en el que los representantes de los Estados vienen configurados como auténticos mandatarios de los respectivos gobiernos. «El *Bundesrat* se compone de los miembros de los Gobiernos de los Estados, que los designan y los retiran...» (art. 51.1 de la LF de Bonn).

2.4 La iniciativa legislativa ordinaria y de reforma constitucional

La segunda de las que hemos denominado como funciones de participación en actividades del Estado que la CE reconoce expresamente a los Parlamentos de las CCAA se recoge en el art. 87.2 del texto constitucional y, por remisión a éste, en el artículo 166 de la CE.

El artículo 87.2 de la CE incluye a las Asambleas de las CCAA entre los sujetos con capacidad para la iniciativa legislativa bajo una doble perspectiva: la solicitud ante el Gobierno del Estado de la adopción de un proyecto de ley y la remisión a la Mesa del Congreso de una proposición de ley. El EAPV repite, en idénticos términos, esta doble potestad de la Cámara Vasca en su art. 28 b). Si bien en el primero de estos supuestos (solicitud ante el Gobierno del Estado) no puede hablarse de iniciativa legislativa *strictu sensu*, sino más bien de un derecho de petición (25) ante dicho órgano constitucional, en el caso de remisión de una proposición de ley a la Mesa del Congreso nos encontramos en presencia de una auténtica iniciativa legislativa.

Entre los varios problemas interpretativos que puede plantear este artículo 87.2 de la CE, especial interés suscita el relativo al ámbito de esta iniciativa legislativa (26). ¿Qué materias pueden ser objeto de la misma? Del texto constitucional, y, al contrario de lo que sucede, para la iniciativa popular (art. 87.3 de la CE), no derivan especiales límites materiales que

(25) P. J. PÉREZ JIMÉNEZ: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución Española», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pág. 13; en igual sentido J. F. MERINO MERCHÁN: «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)», *Revista de Derecho Político*, número 17, 1983, pág. 44, y O. ALZAGA, *op. cit.*, pág. 224.

(26) De notable relieve son también las cuestiones referidas a los límites de la actuación de la Mesa del Congreso a la hora de examinar, en estos casos de iniciativa autonómica, el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos (art. 127 Reglamento del Congreso) (sobre el particular, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 225, y R. PUNSET: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, págs. 64 y sigs.), y a la presencia constitucionalmente garantizada de hasta un máximo de tres miembros de la Asamblea proponente encargados de la defensa del texto en el trámite de la toma en consideración por el Pleno del Congreso (ver F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, págs. 225-226; M. GERPE LANDÍN: «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978», en AAVV, *Parlamento y Sociedad Civil*, Barcelona, 1980, págs. 168-169, y R. PUNSET: «La iniciativa legislativa...», *cit.*, págs. 65-66).

afecten a esta iniciativa autonómica (27). Como afirma Santaolalla, «cuando la CE ha querido disponer límites materiales así lo ha hecho, como lo revela su art. 87.3 (iniciativa popular). Nada de esto ocurre en la iniciativa autonómica, por lo que a *sensu contrario* ha de entenderse su voluntad de excluirlos en este caso» (28). Sin embargo, este mismo autor se muestra partidario (29), en opinión que no comparto, «desde un punto de vista político y funcional» de circunscribir esta iniciativa a los casos «de la legislación estatal que pueden condicionar la legislación autonómica (arts. 149.1 y 150 de la CE)». Por su parte, Santamaría Pastor va mucho más lejos al expresar esta misma teoría no como un deseo, tal y como hace Santaolalla, sino considerando que tal limitación (arts. 149 y 150 de la CE) obedece a «la *ratio* técnica del precepto» (30).

En Italia (31), por referirnos a un supuesto muy similar al vigente en la actualidad en nuestro país, la Constitución no menciona a los Consejos regionales al enumerar, en su artículo 71, los sujetos titulares de la iniciativa legislativa. Sin embargo, el artículo 121 del mismo texto constitucional al tratar de los órganos de las regiones atribuye a los Consejos la capacidad de presentar proposiciones de Ley a las Cámaras. El problema se presenta al interpretar el desarrollo estatutario que en las diferentes regiones se ha dado a este principio constitucional. En algunos Estatutos, curiosamente en cuatro de los denominados «especiales», se limita la iniciativa de los Parlamentos regionales a materias de interés regional; en otros, no se recoge la cláusula del interés y en un par de Estatutos ni siquiera se contiene una mínima referencia a esta potestad regional (32). Una parte de los autores italianos se

(27) Contrario a todo límite se muestra M. GERPE, *op. cit.*, pág. 167. En puridad, sin embargo, habría que excluir, «al igual que en el caso de la iniciativa parlamentaria, el presupuesto del Estado y la planificación (arts. 134 y 131.2 de la Constitución atribuyen al Gobierno en exclusividad la elaboración de los presupuestos generales del Estado y los proyectos de planificación). En cuanto a las cuestiones financieras será de aplicación a este tipo de iniciativa lo previsto en el artículo 134.5 y 6». (J. F. MERINO MERCHÁN, *op. cit.*, pág. 48.) Por su parte R. PUNSET: «La iniciativa...», citado, pág. 66, amplía la reserva de iniciativa a los supuestos de los artículos 146, 147.3, 151.2 y 152.2 de la CE (además de los ya mencionados artículos 131 y 134).

(28) F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 224.

(29) *Ibidem*.

(30) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, en *Comentarios...*, cit., dirigidos por F. GARRIDO FALLA, pág. 888.

(31) En la península transalpina la doctrina se encuentra también dividida a la hora de estimar si la iniciativa regional debe de limitarse a las materias de directo interés regional o, por el contrario, debe carecer de cualquier límite, ver M. GERPE LANDÍN, *op. cit.*, pág. 167.

(32) T. MARTINES, *op. cit.*, págs. 172-173.

muestra partidaria de una interpretación extensiva del concepto «interés regional» y, como afirma Martines (33), opta por considerar que, en definitiva, serán las Cámaras las encargadas de valorar «sobre la validez o sobre la oportunidad política de la iniciativa; pero no podrán rechazarla —sin reducir la esfera de la autonomía regional— alegando que no tiene por objeto una materia de interés regional». Este mismo autor (34) vincula claramente el poder de iniciativa a los contenidos políticos de la autonomía concedida a las regiones.

La remisión que el artículo 166 de la CE hace a los apartados 1 y 2 del artículo 87 del mismo texto y que sirve para atribuir a los Parlamentos de las CCAA capacidad de iniciativa en el proceso de reforma de la Ley Fundamental, «es un exponente de la importancia de éstas [las CCAA] en nuestro sistema constitucional. Así, esta atribución sólo encuentra algún parecido en el sistema federal de la Constitución de los EEUU...» (35). Este derecho de iniciativa es en opinión de Corcuera, «el principal argumento en pro de la consideración de las CCAA como entes constitucionales» (36). De Vega, por su parte (37), valora críticamente la atribución de esta potestad a las Asambleas de las CCAA por estimar «que se ha conferido el derecho de iniciativa, que es la facultad más importante que la Constitución puede otorgar a un órgano del Estado, en cuando directa o indirectamente expresa el poder constituyente, a un órgano que ni siquiera tiene el carácter de órgano constitucional». En mi opinión es más acertada la tesis de Alvarez Conde (38), que considerando esta facultad como «la manifestación más importante que tienen las Comunidades Autónomas de su participación en la formación de la voluntad estatal», estima que su inclusión es consecuencia directa «del carácter poco definido que presenta nuestro Estado autonómico», a caballo entre el Estado regional y el federal. En cualquier caso, es preciso tener presente que la capacidad de las Asambleas de las CCAA se agota precisamente con la mera iniciativa, quedando muy lejos de los nive-

(33) *Ibidem*, pág. 175.

(34) T. MARTINES: *Diritto Costituzionale*, 3.ª ed., Milán, 1984, págs. 336-337.

(35) F. SANTAOLALLA LÓPEZ, en *Comentarios...*, cit., dirigidos por F. GARRIDO FALLA, pág. 1728; G. DE VERGOTTINI: *Derecho Constitucional...*, cit., pág. 168, incluye, además de a los EEUU, entre los regímenes federales en los que se requiere la intervención en alguna de las fases del procedimiento de reforma constitucional de varios Estados miembros, los ejemplos de Suiza (art. 123 de la Constitución helvética) y Yugoslavia (arts. 398 y sigs. de la Constitución yugoslava).

(36) J. CORCUERA ATIENZA, *op. cit.*, pág. 199.

(37) P. DE VEGA: «Comentario al Título X», en AAVV, *Constitución Española. Edición Comentada*, Madrid, 1979, pág. 361.

(38) E. ALVAREZ CONDE: *El Régimen político español*, Madrid, 1983, pág. 314.

les participativos que caracterizan la intervención de los Estados miembros de los procesos de revisión de las Constituciones federales (recordar el artículo 5 de la Constitución norteamericana y los recientemente citados preceptos constitucionales suizos y yugoslavos) (39).

El RPV regula, en su artículo 120, el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales del Estado. El *iter* procedimental previsto es el mismo para cualquiera de los dos supuestos recogidos en el artículo 87.2 de la CE (y 28 *b* del EAPV): la solicitud al Gobierno del Estado y la remisión a la Mesa del Congreso. Tampoco hace diferencia alguna para el caso de que la iniciativa que se piensa ejercer sea la de reforma constitucional.

El artículo 120.1 del RPV afirma que la tramisión de estos textos se hará «de acuerdo con lo previsto en este Reglamento para el procedimiento legislativo común», por lo que cabe pensar que cuando el actor de la iniciativa ante la Cámara vasca, sea el gobierno de Vitoria, se seguirán los pasos marcados por el RPV para los proyectos de ley, mientras que cuando el sujeto activo de la iniciativa lo sea cualquiera de los previstos en el artículo 105 del RPV, el procedimiento seguido será el establecido por el RPV para las proposiciones de ley; diferenciándose claramente, de este modo, dentro del propio Parlamento autonómico, la tramitación necesaria para convertir en iniciativa de toda la Cámara un texto inicialmente presentado por alguno de los sujetos con capacidad para ello.

El segundo párrafo del mismo art. 120 del RPV establece que las proposiciones y proyectos de ley mencionados en el número anterior «habrán de ser aprobados en votación a su totalidad, por mayoría absoluta». La exigencia de esta mayoría no deja de tener su importancia si se piensa que en Euskadi ni el Estatuto, ni el propio Reglamento, ni ninguna otra norma legal prevén la necesidad de mayorías, diversas de la simple, para la aprobación

(39) Incluso, en Italia, la participación de los Consejos Regionales en la reforma constitucional va más allá de la que a los Parlamentos autonómicos atribuye la CE. Reconociéndose a aquéllos la capacidad de iniciativa para la revisión (pues ante el silencio de la Constitución de 1947 y de los Reglamentos parlamentarios de 1971 cabe pensar que son sujetos titulares de dicha iniciativa los mismos que lo son de la ordinaria siempre y cuando tal posibilidad no les esté expresamente vetada, como sucede en el caso del *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*), el artículo 138.2 de la Constitución italiana determina que las leyes de reforma constitucional se someterán a referéndum popular cuando así lo soliciten, en un plazo de tres meses desde la publicación de aquéllas, cinco Consejos Regionales, o 500.000 electores, o la quinta parte de los miembros de una de las Cámaras. A salvo siempre del supuesto de que la reforma haya sido aprobada por mayoría de 2/3 de los componentes de cada Cámara, en cuyo caso no ha lugar el referéndum.

de textos legislativos (si bien en este caso no puede hablarse en realidad de texto legislativo —pues serán, en su caso, las Cortes quienes le den tal carácter— utilizo esta denominación por parecerse el resultado final y ser idéntico el procedimiento anterior, siempre dentro del Parlamento vasco, a uno de aquéllos) distintos del propio Reglamento y excepción hecha de los casos de reforma del Estatuto del título IV del propio EAPV (40). El requisito de la mayoría absoluta aparece, en este supuesto del artículo 120.2 del RPV, perfectamente justificado, pues de lo que se trata es de otorgar a esta iniciativa autonómica el más elevado grado de legitimidad (que en este caso se obtiene con el apoyo del mayor número posible de parlamentarios autonómicos) cara a su presentación en el Congreso de los Diputados.

El artículo 120.3 del RPV establece el procedimiento a seguir para la elección de ese máximo de tres representantes de la Asamblea que habrán de defender la proposición de ley ante el Congreso. El número de delegados será previamente fijado por el Pleno, pudiendo afirmarse en consecuencia que el mecanismo de voto limitado previsto por el precepto reglamentario para la elección de aquéllos sólo garantizará mínimamente el respeto a la proporcionalidad (exigible como principio democrático) de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento vasco en el supuesto de que sean tres los nombrados.

Dos de las leyes aprobadas en el curso de la pasada legislatura vasca contenían sendas disposiciones transitorias por las que se pretendía poner en marcha el mecanismo de la iniciativa autonómica (41).

(40) Durante la pasada legislatura, el día 29 de abril de 1981, el Pleno del Parlamento vasco tomó en consideración una proposición de ley de Euskadiko Ezkerra denominada de «Desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía», esta iniciativa «pretendía establecer un procedimiento especial [siguiendo el modelo recogido en el Reglamento del Parlamento catalán, artículos 108 y 109] para la aprobación del proyecto y proposiciones de ley que tengan por objeto el desarrollo legislativo básico del Estatuto de Autonomía. Particularmente esta proposición de ley introducía el requisito del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, en una votación del conjunto del texto...», ver A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «El Parlamento Vasco; integración, funciones, organización y funcionamiento», en *Primeras Jornadas de Estudio...*, citado, vol. II, pág. 555. Esta proposición después de ser tomada en consideración no sufrió, seguramente por intereses estrictamente políticos, ulterior tramitación legislativa.

(41) Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del «Estatuto del Consumidor» (redacción definitiva acorde con la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 30 de noviembre de 1982; BOPV, núm. 51, de 25 de abril de 1983), disposición transitoria única: «El Gobierno Vasco impulsará que el Parlamento Vasco, en los términos dispuestos en el artículo 28 b), del Estatuto de Autonomía, promueva la iniciativa legislativa contemplada en el artículo 87.2 de la Constitución al objeto de instar...».

2.5 *Parlamento autonómico y recurso de inconstitucionalidad*

La última de las menciones expresas contenidas en la CE a las Asambleas de las CCAA aparece en el artículo 162.1 *a*, que legitima a dichos órganos para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Por su parte, el artículo 28 *c* del EAPV recoge esta misma competencia al referirse a las funciones de participación del Parlamento vasco en actividades del Estado. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a su vez, legitima a las Asambleas de las CCAA para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad «contra leyes, disposiciones, o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» (art. 32.2).

No es éste el marco adecuado para entrar en un análisis en profundidad del citado precepto de la LOTC, valgan simplemente como recordatorio las opiniones contrarias al mismo emitidas por un importante sector de la doctrina española (42).

El Tribunal Constitucional, que en la ya citada Sentencia de 14 de julio de 1981 delimitó negativamente el concepto, «propio ámbito de autonomía», y las consecuencias que de él se derivaban, desestimando por falta de legi-

Ley 8/1983, de 19 de mayo, de «Ordenación de la Actividad Comercial» (BOPV, número 76, de 31 de mayo de 1983), disposición transitoria tercera: «El Gobierno Vasco presentará ante el Parlamento Vasco mediante el cauce oportuno la documentación precisa para que éste, en los términos dispuestos en el artículo 28 *b*), del Estatuto de Autonomía, promueva la iniciativa legislativa contemplada en el artículo 87.2 de la Constitución, al objeto de instar...». Esta Ley fue recurrida por presunta inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno del Estado, RI 614/1983 (BOE, 5 de octubre de 1983), no habiéndose dictado la Sentencia hasta este momento (enero 1985).

También durante la pasada legislatura del Parlamento vasco se presentó ante el Congreso una proposición de ley tendente al reconocimiento de las prerrogativas parlamentarias a los miembros de las Asambleas Legislativas de las CCAA. Esta iniciativa, tras una serie de contactos entre órganos de ambas Cámaras, no fue tramitada. Sobre las vicisitudes de dicha proposición véanse las intervenciones de J. J. PUJANZA ARZ, y N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, en AAVV, *I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales*, Murcia, sin fecha, págs. 63 y sigs.

(42) Véanse, entre otros, E. G. DE ENTERRÍA, y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, 4.ª ed., Madrid, 1983, pág. 176; M. SÁNCHEZ MORÓN: «La legitimación activa en los procesos constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pág. 24; J. CORCUERA ATIENZA, *op. cit.*, págs. 200-207; A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «Comentarios a un recurso de inconstitucionalidad y una sentencia importante (I)», *Revista Mensual del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, diciembre 1981, págs. 28 y sig., y M. GERPE, en AAVV, *El Parlamento de Cataluña*, Barcelona, 1981, pág. 237.

timación (43) el recurso planteado por el Parlamento vasco contra la Ley Orgánica 11/1982 (habitualmente denominada antiterrorista), ha interpretado el artículo 32.2 de la LOTC en una posterior decisión en un sentido que pudiéramos considerar más favorable para las CCAA. En la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados números 108/1982 y 109/1982, interpuestos respectivamente por el Parlamento catalán y el Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para 1982), concretamente en su primer fundamento jurídico, el Tribunal afirma que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado».

El RPV no prevé a lo largo de su articulado un procedimiento especial para hacer efectiva la competencia que los artículos 162.1 de la CE, 28 c del EAPV y 43.2 de la LOTC otorgan a la Cámara vasca (44). El Reglamento del Parlamento catalán, por referirnos a una Comunidad Autónoma competencialmente similar a la vasca, establece un preciso *iter* para materializar la potestad que el artículo 34.4 del Estatuto de Sau reconoce a la Asamblea catalana. A tenor del artículo 134 del Reglamento catalán los trámites a cumplir para la interposición por el Parlamento del recurso de inconstitucionalidad son los siguientes: Convocatoria específica del Pleno, adopción del acuerdo por mayoría absoluta y dictamen previo del Consejo consultivo de la Generalidad.

La práctica parlamentaria vasca, a lo largo de la pasada legislatura, vino a establecer que la decisión de interponer un recurso de inconstitucionalidad, por parte del Parlamento autonómico, correspondía al Pleno de la Cámara a propuesta de cualquiera de sus órganos o de algún grupo parla-

(43) Recuérdese que la decisión del juez constitucional no fue en absoluto pacífica por cuanto fueron cuatro los magistrados que en voto particular único disintieron de la mayoría de sus colegas.

(44) Además del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley antirre-
 rista, el Parlamento vasco ha ejercido esta competencia para recurrir contra la LOAPA
 y contra el apartado tercero de la disposición transitoria séptima de la Ley Orgánica
 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León, estando este
 último recurso, todavía pendiente de resolución.

mentario. En la misma resolución se facultaba al presidente del Parlamento para la materialización del recurso (45). La mayoría exigida para la toma de esta decisión debe de ser, al contrario de lo que sucede en el caso catalán y conforme a las previsiones reglamentarias, la simple (46).

3. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO VASCO (47)

3.1 *El Reglamento del Parlamento vasco*

El ámbito de la autonomía parlamentaria es tradicionalmente considerado como comprensivo de cuatro aspectos: el organizativo, el financiero, el administrativo y el referido a las cuestiones de orden público en el interior de los recintos parlamentarios. Esta autonomía aplicable también a las Asambleas Legislativas de las CCAA, ha sido indirectamente reconocida para éstas por el constituyente español en los artículos 147.2 c, y 148.1, 1.º de la CE.

En ejercicio de este principio básico del derecho parlamentario todas las Cámaras tienden a dotarse, a la mayor brevedad, de un reglamento que dis-

(45) Muy recientemente, el 27 de diciembre de 1984, el grupo parlamentario de Euskadiko Ezkerra ha presentado una proposición no de ley que, caso de ser aprobada, implicaría la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Parlamento vasco contra la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre (BOE, 3 de enero de 1985), «contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución».

(46) Artículo 71.1 del RPV: «Salvo que por Ley o por este Reglamento se requiera *quorum* o mayoría especial, los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de parlamentarios presentes, siempre que lo estén la mitad más uno de los miembros que integren el órgano de que se trate.»

(47) Me parece oportuno indicar que el análisis que ahora voy a hacer de la organización y funcionamiento del Parlamento vasco, como el hasta ahora efectuado de su relieve constitucional, no va a tener el carácter de exhaustivo por una doble causa: en primer lugar por los lógicos límites impuestos a un trabajo de este tipo que aspira a convertirse en un artículo de revista, y, en segundo lugar, porque en este mismo número de la *REP*, pueden encontrarse trabajos que completan a la perfección aspectos a los que yo no me voy a referir en mi colaboración (piénsese, por ejemplo, en los análisis de la Ley Electoral Vasca, de las prerrogativas parlamentarias, de las relaciones Gobierno-Parlamento y de las actividades de impulso y control de la Cámara vasca).

cipline todas las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento interno de las mismas.

El RPV se presenta de este modo como la principal fuente del derecho parlamentario en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las limitaciones a esta autonomía reglamentaria no son otras que las contenidas en la CE y en el EAPV (48). Límites que derivan del propio EAPV son también aquellos supuestos en los que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma se remite a leyes específicas para que éstas regulen materias que pueden considerarse como normalmente incluidas dentro del marco propio del Reglamento parlamentario; así en Euskadi, por ejemplo, la ya mencionada Ley de Designación de senadores y numerosos artículos de la Ley 7/1981, de 30 de junio, conocida como Ley de Gobierno, que desarrolla, entre otras cosas, lo establecido en el artículo 33.3 del EAPV.

El RPV, como los de las demás Asambleas de las CCAA, es susceptible de ser declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional a tenor de lo previsto en el artículo 27.2 f de la LOTC. Sin embargo, una interpretación literal estricta, en ningún caso aconsejable, del texto del artículo 32.1 de esta misma Ley nos llevaría a estimar inimpugnables dichos Reglamentos —salvo que los considerásemos como actos con fuerza de ley (49)— pues éstos no se mencionan entre las materias aptas para ser recurridas por presunta inconstitucionalidad cuando la LOTC legitima a determinados sujetos para la interposición de tal recurso. Hay que pensar que estamos en presencia de una omisión involuntaria del legislador —pues tampoco puede afirmarse que la expresión «Reglamentos de las Cámaras» (art. 32.1 de la LOTC) comprenda a los de las Asambleas Legislativas de las CCAA fácil-

(48) En el supuesto de la CE deberán de respetarse, en todo caso, las prescripciones contenidas en su artículo 152.1 y en la legislación orgánica de desarrollo de la misma cuando así estuviese expresamente previsto (por ejemplo, la LOTC) por ella; por lo que se refiere al EAPV aparecen como límites los artículos 25 a 28 y algunas de las disposiciones contenidas en el capítulo II del título II, dedicado al gobierno vasco y su presidente. Sobre la CE y los Estatutos como límites a la autonormatividad de las Asambleas de las CCAA, ver L. CORNO CAPARRÓS: «Los Reglamentos de los Parlamentos Regionales», en *I Convocatoria Nacional...*, cit., pág. 129.

(49) El tema de la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios ha sido uno de los más debatidos por toda la moderna doctrina constitucional europea y no puede, en absoluto, darse por cerrado. En España el interés por este aspecto del Derecho parlamentario se inicia con el extraordinario trabajo de N. PÉREZ-SERRANO: «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», aparecido en el núm. 105 de la *Revista de Estudios Políticos*, correspondiente a los meses de mayo-junio de 1959. Tras la aprobación de la Constitución de 1978 han sido numerosos los trabajos de todo tipo en los que se ha profundizado en este difícil problema. Ver F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario...*, cit., págs. 14 y sigs., y la bibliografía allí recogida.

mente subsanable interpretando sistemáticamente los artículos 27 y 32 de la LOTC (50).

El legislador vasco, en desarrollo de la genérica competencia que le reconoce el artículo 10.2 del EAPV y del mandato específico contenido en el artículo 27.1 del mismo texto, aprobó el Reglamento del Parlamento, en el Pleno celebrado el día 11 de febrero de 1983 (BOPV núm. 25, de 26 de febrero de 1983) (51). Dicho Reglamento que, como ya he recordado, se presenta como el único texto legislativo (además de los supuestos de revisión estatutaria) para cuya aprobación el Estatuto de Gernika exige una mayoría distinta de la simple, establece en su disposición final segunda que su reforma «se tramitará conforme a lo establecido para las proposiciones de ley y deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros» (se refiere, lógicamente, a los miembros de la Cámara).

Al Parlamento vasco, que a tenor de su caracterización en la principal norma institucional de la Comunidad Autónoma «se configura básicamente como una Cámara de representación territorial antes que popular» (52), dedica el EAPV sus artículos 25 al 28 (53). De especial relevancia para el estudio de la organización y funcionamiento de la Asamblea del País Vasco son las pautas contenidas en el artículo 27 del texto estatutario. Este precepto se refiere a los órganos de la Cámara (sin mencionar la Junta de Portavoces); al requisito de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento para la aprobación de su «Reglamento interno»; a la autonomía financiera y administrativa del órgano; a la duración mínima anual de los períodos ordinarios de sesiones; a la posibilidad de celebración de sesiones

(50) Además de la vía del recurso de inconstitucionalidad descrita cabe plantearse la duda, de no pacífica solución, de la posibilidad de un control de la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios a través de la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 35 y sigs. de la LOTC); a favor de esta posibilidad, J. A. PIQUERAS BAUTISTA: «La infracción de los Reglamentos de las Cámaras y la inconstitucionalidad», en AAVV, *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, vol. III, pág. 2221; en contra, F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario...*, cit., pág. 27, y R. PUNSET: «Los Reglamentos de las Cortes Generales», *Revista de Derecho Público*, núm. 87, 1982, págs. 342-343.

(51) Las vicisitudes por las que pasó la Cámara vasca antes de dotarse de un definitivo texto reglamentario, se detallan por E. COBREROS MENDAZONA: «El control de las normas de la Comunidad Autónoma por el Tribunal Constitucional», en *Primeras Jornadas...*, cit., vol. II, págs. 723-724.

(52) E. MANCISIDOR ARTARAZ: «Sistema electoral y partidos políticos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco», en *Primeras Jornadas...*, cit., vol. I, pág. 355.

(53) Para conocer las diversas regulaciones en los sucesivos textos, desde el anteproyecto, y las múltiples enmiendas presentadas por las fuerzas políticas al tema del Parlamento en el Estatuto, véase V. y C. TAMAYO SALABERRÍA: *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria, 1981, págs. 339 y sigs.

extraordinarias (fijando las condiciones de las mismas); a los sujetos titulares de la iniciativa legislativa y, finalmente, a la promulgación y publicación de las Leyes aprobadas por el Parlamento.

3.2 *La organización de la Cámara*

3.2.1 *Los órganos del Parlamento vasco*

El Parlamento vasco es una institución compleja por cuanto está formada por una pluralidad de órganos, algunos previstos por el Estatuto y otros (en este caso solamente la Junta de Portavoces) sólo por el RPV. De las escasas indicaciones estatutarias, y, sobre todo, del desarrollo que de éstas hace el Reglamento de la Cámara, se deriva la existencia de un principio relativo al reparto de competencias entre los órganos parlamentarios. Según este principio el ejercicio de las atribuciones institucionales de la Asamblea corresponde tendencialmente al Pleno, salvo que exista una reserva expresa a favor de otros órganos de la Cámara. Aparecen, de este modo, «*diversos centros de decisión* que gozan todos ellos de una relativa autonomía» (54) que les viene otorgada precisamente por el RPV cada vez que éste les atribuye expresas competencias.

Para la delimitación del concepto de órganos parlamentarios es preciso recurrir a las categorías del Derecho administrativo, intentando amoldar la teoría general del órgano (creación de esa especialidad del Derecho público) a las necesidades del Derecho parlamentario; de esta manera, entendemos por órgano del Parlamento «aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos de aquélla» (55). Así, y para el Parlamento vasco, puede hablarse de los siguientes órganos: presidente, Mesa, Diputación permanente, Pleno y Comisiones (art. 27.1 del EAPV), además de la Junta de portavoces (arts. 29 y 30 del RPV). Voy a analizar a continuación brevemente cada uno de ellos.

«El presidente es considerado tradicionalmente como la máxima autoridad, por debajo de la Cámara misma, dentro del recinto parlamentario» (56). El carácter de órgano representativo y de autoridad del Parlamento le viene reconocido al presidente de la Asamblea Legislativa del País Vasco por el artículo 24 del RPV; este precepto, copia casi literal del artículo 32 del Re-

(54) C. VIVER PI-JUNYER, *op. cit.*, pág. 91.

(55) N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI: «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, p. 77.

(56) F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario...*, cit., pág. 123.

glamento del Congreso (RCD), precisa con claridad la naturaleza y funciones del citado órgano. El sistema de elección presidencial viene regulado en el artículo 5 del RPV que prevé hasta un máximo de tres votaciones, bastando en la última de las mismas la mayoría simple de los votos emitidos para resultar elegido. Especial mención es preciso hacer a los poderes presidenciales en la dirección de los debates: práctica del canguro (arts. 63.2 y 113.2 del RPV), guillotina (art. 69 del RPV) y debate a término fijo (artículo 113.1 del RPV); si bien estos poderes aparecen limitados en parte por la intervención, a título meramente consultivo, de otros órganos como la Junta de portavoces y la Mesa.

La Mesa se presenta como el órgano colegiado de gobierno de la Cámara. La elección de sus componentes (además del presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios) aparece prevista en el artículo 5 del RPV. Sus funciones son las mismas que las que para este órgano del Congreso enumera el artículo 31 del RCD (ver art. 23 del RPV) (57). Las competencias de los vicepresidentes y de los secretarios se recogen en los artículos 25 y 26 del RPV.

La Diputación permanente *no existe como tal* en el RPV; éste, en su artículo 41, afirma que la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y gobierno *se constituirá* en Diputación permanente para «desempeñar las funciones y resolver los asuntos que corresponden al Pleno y que no admitan aplazamiento, durante los períodos de vacaciones parlamentarias y los de interlegislaturas» (58).

(57) Esto no hace sino confirmar, una vez más, la tesis del «mimetismo»: Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos han seguido muy de cerca las pautas marcadas por el del Congreso de los Diputados; ver, N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI: «Organización y funcionamiento de los parlamentos regionales», en *I Convocatoria Nacional...*, cit., pág. 21. Una excepción a esta afirmación la constituye, en cierto modo, el Reglamento del Parlamento catalán, que aprobado el 24 de julio de 1980, recoge en algunos aspectos la experiencia de su antecesor en la época republicana; sobre las particularidades del Reglamento catalán, véase I. E. PITARCH, I. FOLCHI, y J. VINTRÓ: «Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al Derecho parlamentario», en AAVV, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984, vol. II, págs. 704 y siguientes.

(58) La Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, también conocida como Comisión VI, está formada durante la presente legislatura por quince miembros; su Mesa es la misma que la del Parlamento (presidente, vicepresidente primero y secretario primero del PNV, vicepresidente segundo y secretario segundo del PSOE) y el resto de sus componentes se reparten del siguiente modo entre las fuerzas políticas: cinco del PNV, tres del PSOE, uno de Coalición Popular (CP) y uno de Euskadiko Ezkerra (EE).

El Pleno del Parlamento es el órgano soberano por excelencia en cualquier Cámara legislativa. Salvo casos excepcionales (y un ejemplo típico serían las Comisiones con competencia legislativa plena) las funciones parlamentarias se ejercitan en última instancia por el Pleno. El RPV dedica a la regulación de este órgano sus artículos 46 y 48: *quorum* de composición, convocatoria, unidad de las sesiones plenarias y ubicación material en el Salón de Sesiones.

Las Comisiones son el último de los órganos parlamentarios mencionados en el artículo 27.1 del EAPV. Contrariamente a lo que suele ser habitual en los Reglamentos de las Cámaras el RPV no establece una lista de Comisiones permanentes, afirmándose en su artículo 43 que «al comienzo de cada legislatura se determinarán las Comisiones permanentes, señalándose por la Mesa de la Cámara y oída la Junta de portavoces, el número de ellas y su competencia respectiva». Por ello, en el RPV únicamente aparecen expresamente mencionadas la Comisión de incompatibilidades (arts. 9 y 39) y la urgencia legislativa, Reglamento y gobierno (arts. 40, 41 y 42) (59). El artículo 89.2 del RPV se refiere a una Comisión del Estatuto de los Parlamentarios que no aparece en ninguna otra parte del Reglamento y cuyas funciones en realidad se reparten las Comisiones de incompatibilidades y de urgencia legislativa; de hecho la mencionada Comisión no ha sido ni siquiera constituida. El RPV admite también la creación de Comisiones especiales (arts. 31, 44 y 45), si bien con condiciones bastante gravosas.

La Junta de portavoces viene reconocida en los artículos 29 y 30 del RPV. Sus decisiones se adoptan por el criterio del voto ponderado; está siempre presidida por el presidente de la Cámara y se ofrece al Gobierno la posibilidad de enviar un representante a las reuniones de este órgano.

(59) Durante esta legislatura se han constituido las siguientes Comisiones: Comisión I, *Institucional, Administración General y Legislativa*; Comisión II, *Economía, Hacienda y Presupuestos*; Comisión III, *Sectorial*; Comisión IV, *Territorial*; Comisión V, *Educación y Cultura*; Comisión VI, *Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno*; Comisión VII, *Incompatibilidades*; Comisión VIII, *Trabajo y Bienestar Social*; Comisión IX, *Derechos Humanos* y Comisión X, *Seguimiento y Control de los Medios de Comunicación Públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. A Excepción de la Comisión VI (ver nota anterior), todas las aquí mencionadas se componen de un total de 10 miembros (cinco del PNV, tres del PSOE, uno de EE y uno del CP), con lo que se traslada a estos órganos parlamentarios el empate a votos que desde los comienzos de la legislatura se repite en los Plenos de la Cámara entre el Gobierno (PNV) y la Oposición (PSOE, EE y CP) dada la reiterada ausencia de Herri Batasuna del foro parlamentario.

La presidencia de las Comisiones corresponde en cuatro ocasiones a los grupos de oposición: el PSOE preside las Comisiones III y VIII, EE la IV y CP la X.

El artículo 30 del RPV enumera una serie de funciones de la Junta en las que ésta interviene a título meramente consultivo.

3.2.2 *Los grupos parlamentarios*

El RPV, con buen criterio y a diferencia de lo que hace su homónimo catalán, incluye la regulación de los grupos parlamentarios en un título diverso del dedicado a la organización del Parlamento (60).

No se puede profundizar aquí en el complicado problema de la naturaleza jurídica de las fracciones o grupos parlamentarios (en tesis que se reducen básicamente a cuatro: órganos de la Cámara, órganos del partido o fuerza electoral de la que derivan, asociaciones de Derecho privado y asociaciones de Derecho público) (61); por ello, me limitaré a plantear su situación en el RPV, situación de la que en gran medida depende su propia calificación jurídica habida cuenta del silencio estatutario y sin olvidar los datos que puedan proporcionar, además de las otras fuentes del Derecho parlamentario, la Ley Electoral del País Vasco, los Estatutos de los partidos y los Reglamentos de las propias fracciones.

El RPV dedica su tercer título (arts. 19 al 21) a la ordenación de los grupos parlamentarios; las principales notas que se derivan de la misma son las siguientes: se exige un número mínimo de cinco componentes; se prevé un grupo mixto al que se incorporarán *ex reglamento* aquellos parlamentarios de las fuerzas políticas que no reuniendo el mínimo requerido no pasen a formar parte de alguno de los grupos ya constituidos; la comparencia a las elecciones bajo una misma identificación política impide la formación de grupos diversos para los componentes de aquélla; la constitución de los grupos parlamentarios se producirá por la simple comunicación a la Mesa de la Cámara, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento, de la relación nominal de sus miembros, la denomi-

(60) Véase N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI: «Organización y funcionamiento...», cit., página 17.

(61) Sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios puede consultarse el completo trabajo de A. TORRES DEL MORAL: «Los grupos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, págs. 21 y figs., y la bibliografía allí recogida. No comparto, sin embargo, la tesis última que el profesor de la UNED defiende en su artículo al otorgar a los grupos la naturaleza de asociaciones de Derecho privado investidas de funciones públicas (pág. 61). Ver la crítica contenido en, M. RAZQUIN LIZARRAGA, y A. SAIZ ARNAIZ: «Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de Derecho privado», comunicación presentada a las *I Jornadas de Derecho Parlamentario* celebradas en Madrid los días 21, y 23 de marzo de 1984, y de próxima publicación a cargo del Congreso de los Diputados.

nación del grupo y el nombre del portavoz y sus sustitutos. El artículo 20 del RPV admite la figura del parlamentario adherido e impide el cambio a otro grupo, distinto del mixto, estando en curso un período de sesiones. De claro tinte garantista es el apartado cuarto del mismo artículo 20 del RPV a tenor del cual, «el grupo mixto se regirá por un Reglamento interno que permita la expresión de su pluralidad, del cual deberá dar cuenta a la Mesa en el momento de su aprobación y sus modificaciones»; se pretende de este modo evitar que una hipotética fuerza política mayoritaria en el seno de dicho grupo se imponga al resto de los componentes del mismo. El artículo 21 del RPV se refiere a las subvenciones atribuibles a los grupos parlamentarios (una cantidad proporcional a la importancia numérica de los mismos y un complemento fijo igual para todos aquéllos), establece la obligación de llevar una contabilidad específica de dicha subvención y recoge la posibilidad de que la presidencia de la Cámara, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de portavoces, acuerde la suspensión o pérdida de dicha subvención «con respecto a aquellos grupos parlamentarios que no se hubiesen constituido de la forma reglamentariamente prevista o que, de forma continuada, incumplieren sus obligaciones» (62).

Sin llegar a calificar, como se ha hecho por algunos autores para referirse al RCD, al RPV de *grupocrático* por los matices claramente despectivos que tal término encierra, es posible afirmar que los grupos parlamentarios se presentan en la Asamblea Legislativa del País Vasco como sujetos omnipresentes en todas sus actividades, en claro y (en mi opinión) justificable detrimento del que durante muchas décadas ha sido exclusivo protagonista del trabajo parlamentario: el miembro individual de la Cámara. Los grupos del Parlamento vasco son fiel reflejo de los partidos políticos mayoritarios en la Comunidad Autónoma, bajo las siglas y en las listas electorales de éstos han resultado elegidos todos los miembros de aquéllos y es, por ello, lógico que las iniciativas de cualquier tipo que un grupo parlamentario pretenda tomar respondan al programa con el que la respectiva fuerza política se presentó al electorado y que *todos* los candidatos de ésta suscri-

(62) En esta legislatura los grupos parlamentarios constituidos son los siguientes: Grupo Nacionalista Vasco (32 miembros; portavoz, J. A. Cuerda); Grupo Socialista Vasco (19 componentes; portavoz, J. M. Benegas); Grupo Herri Batasuna (11 miembros; el portavoz de esta formación política era el recientemente asesinado S. Brouard, tras su desaparición ha sido sustituido por la parlamentaria I. Aizpurúa); Grupo Popular (siete componentes; portavoz, J. Mayor) y Grupo Euskadiko Ezkerra (seis miembros; portavoz, M. Onaindía). El grupo parlamentario de Herri Batasuna se abstiene sistemáticamente de participar en cualquier tipo de actividad parlamentaria, al igual que lo hiciera durante la pasada legislatura autonómica.

bieron previamente; el parlamentario aislado pierde de este modo protagonismo y se «disuelve» en el grupo del que forma parte.

En Euskadi se ha vivido recientemente (con la crisis en las relaciones entre el aparato del PNV y el Gobierno vasco) con intensidad el problema de la supremacía del partido político sobre los propios parlamentarios. El lendakari y parlamentario C. Garaikoetxea en carta dirigida al presidente del Parlamento vasco, publicada en el *BOPV* núm. 220, de 24 de diciembre de 1984, explicaba con frases como éstas su dimisión: «Con fecha de ayer (...), puse mi cargo en manos de la Asamblea nacional de nuestro partido (...). La persona investida de autoridad que se encuentra en la imposibilidad de cumplir su compromiso se debe al partido que le designó y al pueblo que le eligió (...), con la fidelidad que debo a mi partido, dirijo al Parlamento la comunicación de mi cese como lendakari (...).»

3.2.3. *La legislatura y los períodos de sesiones*

«El Parlamento vasco será elegido por un período de cuatro años» (artículo 26.4 del EAPV). La elección por cuatro años viene referida a la Cámara como institución, independientemente de cada uno de sus miembros, y se presenta como límite máximo, pues existe la posibilidad de disolución anticipada de aquélla.

Los supuestos disolutorios contemplados por la legislación autonómica vasca son dos: el primero de ellos se refiere al transcurso del plazo de sesenta días desde la convocatoria del Parlamento para elección del *lendakari* sin que ésta se lleve a efecto (arts. 6 de la Ley de Gobierno y 131 del RPV); el segundo admite la posibilidad disolutoria discrecional según la cual el *lendakari* «podrá, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno, disolver el Parlamento, salvo cuando esté en trámite una moción de censura...» (art. 50 de la Ley de Gobierno).

No se admite en ningún caso la prórroga de la legislatura.

«Los períodos ordinarios de sesiones durarán como mínimo ocho meses al año» (art. 27.2 del EAPV). El RPV, por su parte, disciplina minuciosamente (arts. 50 al 54) todos los aspectos relativos a las sesiones parlamentarias. Los períodos ordinarios de sesiones anuales son dos: de septiembre a diciembre y de febrero a junio; dentro de éstos se admite la posibilidad de celebrar «sesiones especiales o monográficas» y fuera de los mismos cabe la convocatoria de sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación permanente o de la tercera parte de los miembros del Parlamento (artículos 27.3 del EAPV y 50.2 del RPV).

El orden del día del Pleno lo fija el presidente de la Cámara de acuerdo

con la Junta de portavoces; el de las Comisiones será fijado por cada presidente, oída la Mesa respectiva y de acuerdo con la presidencia del Parlamento (art. 55 del RPV).

3.3. *El funcionamiento de la Asamblea Legislativa Vasca*

3.3.1. *El procedimiento legislativo ordinario*

El procedimiento legislativo ordinario viene regulado en los artículos 100 y siguientes del RPV.

Los sujetos a los que les está reconocida la capacidad de iniciativa legislativa son: los miembros del Parlamento y los grupos parlamentarios, el Gobierno, las instituciones de los territorios históricos a que se refiere el artículo 37 del EAPV y los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo establecido en el Estatuto y la Constitución (ver arts. 27.4 del EAPV y 100 del RPV) (63).

El texto del EAPV se refiere a los miembros del Parlamento como uno de los titulares de la iniciativa legislativa, sin mencionar para nada a los grupos parlamentarios; el RPV, por su parte, no sólo atribuye esta iniciativa a las fracciones («con la sola firma de su portavoz o de sus sustitutos», artículo 105.1, 2.º), sino que además al otorgársela a los parlamentarios exige, al menos, la firma de cinco de éstos (número mínimo para la constitución de un grupo) para tener por presentada la proposición de ley (artículo 105.1, 1.º), con lo cual se prima claramente la capacidad de iniciativa de los grupos parlamentarios por encima de la de los parlamentarios individuales.

Los proyectos de ley presentados por el Gobierno «tendrán prioridad para su inclusión en el Orden del Día parlamentario, a excepción de los casos previstos en el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía» (art. 58 de la Ley de Gobierno). Esta primacía gubernamental (absoluta si tenemos en cuenta que todavía no se ha aprobado ley alguna que desarrolle las previsiones estatutarias en materia de iniciativa popular) (64) a la hora de la

(63) Sobre la iniciativa legislativa en el Parlamento vasco, véase, A. FIGUEROA LAURAUDOGOITIA: «El Parlamento Vasco: integración...», cit., págs. 540 y sigs., y del mismo autor, «El Parlamento Vasco y el Derecho Comparado», en AAVV, *Primeras Jornadas de Estudio sobre el Parlamento Vasco*, Oñati, 1982, págs. 69 y sigs.

(64) Hay que esperar una rápida regulación toda vez que el legislador estatal ya ha aprobado la Ley Orgánica (3/1984, de 28 de marzo) prevista en el artículo 87.3 de la CE.

tramitación parlamentaria se hace mucho más evidente cuando se comprueban los datos relativos al origen de las leyes aprobadas durante la pasada legislatura en el Parlamento vasco: a 44 derivadas de proyectos de ley, correspondieron ocho de iniciativa no gubernamental (cuatro de los grupos parlamentarios y cuatro de los territorios históricos) (65).

La iniciativa de los territorios históricos puede ser parangonada a la que ante el Congreso de los Diputados tienen las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 117 del RPV). En este sentido puede afirmarse «que no encontramos fundamentos suficientes que nos permitan limitar aquélla a unas materias o ámbitos determinados», no entendiendo «de aplicación el criterio del «respectivo interés» —circunscrito al ámbito competencial privativo— como límite al ejercicio de la iniciativa legislativa» (66).

Por lo demás, tanto las proposiciones como los proyectos de ley no presentan especiales características a la hora de su tramitación parlamentaria ordinaria que hagan particularmente interesante su regulación en el Reglamento de la Cámara vasca.

3.3.2. *Los procedimientos legislativos especiales*

Además de las especificidades que aparecen en el artículo 117 del RPV para las proposiciones iniciativa de los territorios históricos, y de las que en su día pueda recoger la ley que regule la iniciativa legislativa popular, en el RPV encontramos algunos supuestos a los que no son aplicables las generalidades del procedimiento legislativo ordinario.

El primero de estos casos sería el de la delegación de competencia legislativa plena en comisiones (art. 116 del RPV); aquí, la aprobación final del proyecto o proposición se hace por la propia comisión, evitándose de este modo el trámite de su paso por el Pleno de la Cámara. El acuerdo de delegación lo toma la Mesa del Parlamento, si bien existe la posibilidad de que en el plazo de tres días, a partir de la publicación de dicho acuerdo, dos grupos parlamentarios o un tercio de los miembros del Parlamento se opongan a la misma, en cuyo caso el Pleno resolverá sobre la procedencia o no de tal delegación. Los límites a este tipo de procedimiento legislativo son de dos clases: que los proyectos o proposiciones a aprobar por la comisión «no

(65) Ver A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «Crónica de la actividad del Parlamento Vasco (1980-1983)», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, 1981, págs. 240 y siguientes.

(66) *Ibidem*, p. 247.

trate de materias de especial importancia de orden general» y que en ningún caso se acuerden «delegaciones genéricas o indefinidas» (art. 116.1 y 3).

El procedimiento de urgencia, consistente en la reducción de los plazos inicialmente establecidos en el Reglamento, se adoptará por acuerdo de la Mesa a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de un quinto de los miembros de la Cámara. El supuesto normal es que la minoración en los plazos y en los tiempos de intervención sea de la mitad de los reglamentariamente previstos, si bien nada impide que la Mesa decida, «en casos excepcionales», reducciones diversas (67).

El tercero de estos procedimientos que he calificado como especiales es el de lectura única del artículo 119 del RPV. El supuesto normal consiste en una propuesta unánime en este sentido de la Mesa del Parlamento oída la Junta de portavoces («cuando la naturaleza del Proyecto de Ley lo aconseje (68) o su simplicidad de formulación lo permita») que necesita la aprobación del Pleno de la Cámara. La utilización de este procedimiento se hace posible (art. 119.1) también en los supuestos en que una comisión actúe con competencia legislativa plena. Especialmente significativo para valorar la situación privilegiada de que goza a lo largo de todo el procedimiento legislativo el Gobierno vasco es el tercer párrafo del artículo 119 (69). El precepto en cuestión, en opinión de Figueroa, supone «la pura y simple abdicación de los órganos competentes de la Cámara de sus poderes a la hora de calificar los escritos y documentos, así como de su facultad para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos», añadiendo, además, que la literalidad del mismo «implica la concesión de poderes exorbitantes al

(67) La práctica parlamentaria durante la pasada legislatura del Parlamento vasco creó un nuevo procedimiento especial que combinaba el de urgencia y el descentralizado. Por este sistema se aprobaron las Leyes 6/1981, de 26 de junio y 12/1981, de 29 de diciembre. *Ibidem*, pág. 248.

(68) Es curioso notar cómo el RPV, al igual que los de las demás CCAA (L. CORNO CAPARRÓS, *op. cit.*, pág. 141), veta la posibilidad de aprobación de proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única: el art. 119 se refiere *exclusivamente* a proyectos de ley. En sentido contrario, ver el artículo 150 del RCD.

(69) Dicho párrafo dice textualmente: «Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente, para la tramitación de proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones federales, régimen electoral, ni derechos, deberes, o libertades de los ciudadanos.

Si el proyecto fuese aprobado por una de las Comisiones Parlamentarias, en virtud de delegación legislativa expresa, el acuerdo aprobatorio habrá de ser sometido al Pleno para su refrendo, en su más próxima sesión.»

Gobierno, a través de un soporte jurídico (el Reglamento de la Cámara) de dudosa cobertura» (70). Esta norma reglamentaria se presenta como la cara alternativa a la imposibilidad —por falta de reconocimiento jurídico— que pesa sobre el Ejecutivo autónomo de dictar decretos-leyes, y precisamente en uso de la misma la Comisión I del Parlamento aprobó la Ley 17/1983, de 8 de septiembre, por la que se facultó al Gobierno para dictar decretos-leyes con motivo de las inundaciones que asolaron el País Vasco en agosto del mismo año (71).

El cuarto y último de los procedimientos especiales es el referido a la aprobación del proyecto de ley de presupuestos (arts. 123 a 126 del RPV y 44 del EAPV). Las peculiaridades destacables en el *iter* legislativo de estos proyectos de ley son de dos tipos (72): por una parte, la abundante información que para el debate de los presupuestos proporciona el Gobierno a la Cámara; por otra, «la flexibilidad con que se admiten a trámite las enmiendas de los distintos grupos, en particular en el aspecto de la financiación de los aumentos de crédito para los que se exige una disminución equivalente en otro concepto, aunque no necesariamente de la misma sección (73).

Para cerrar este apartado dedicado a los procedimientos especiales es preciso hacer una mención, aunque sea breve, a la falta de previsión reglamentaria para hacer efectivos los supuestos de reforma del Estatuto contenidos en el Título IV del mismo. Las precisiones a hacer son diversas según nos refiramos al artículo 46 o al artículo 47 del EAPV. En el primero de los casos, el citado artículo «contiene determinados criterios en orden a la iniciativa y a la mayoría requerida para la aprobación de la propuesta, que son suficientes para subsanar la omisión reglamentaria y reconducir en el resto la tramitación por el procedimiento legislativo común» (74). La cuestión se complica mucho más si se trata de analizar los tres procedimientos especiales de reforma previstos en el artículo 47 del EAPV. La revisión del Estatuto, en estos casos, «no se puede reconducir lisa y llanamente al procedimiento legislativo común, y menos sin ninguna previsión reglamentaria» (75). Quede aquí simplemente constancia de la gravedad de esta omi-

(70) A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «Crónica de la actividad...», cit., pág. 249.

(71) Sobre los Decretos-leyes en Euskadi, ver E. COBREROS MENDAZONA: «Los Decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7, 1983, págs. 293 y sigs.

(72) Ver, A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «Crónica de la actividad...», cit., pág. 250.

(73) *Ibidem*.

(74) R. JIMÉNEZ ASENSIO: «La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco: problemas en su tramitación parlamentaria», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 9, 1984, pág. 162.

(75) *Ibidem*, pág. 165.

sión en el reglamento de la Cámara vasca, omisión que caso de plantearse alguno de los supuestos de reforma estatutaria obligaría o bien a una previa revisión del RPV, que completase las lagunas de éste, o bien a un ejercicio *abusivo* (76) de las competencias interpretativas que el art. 24.2 RPV concede a la presidencia de la Cámara.

3.3.3. *Las funciones de impulso y control de la actividad gubernamental*

El artículo 25.1 del EAPV, al enumerar las funciones del Parlamento vasco, atribuye a éste las de impulso y control de la acción del Gobierno (además de la legislativa y la financiera).

En los sistemas parlamentarios de gobierno la participación del Parlamento en la dirección política se produce no sólo a través de la actividad legislativa (incluyendo en ésta a la financiera que normalmente se materializa en forma de ley), sino también mediante una variedad de actos, producto histórico de la práctica parlamentaria, catalogables dentro de alguna de estas dos categorías: de impulso y de control político.

Para individuar los mecanismos que hacen efectivo en la Comunidad Autónoma vasca el ejercicio de estas actividades de impulso y control es preciso acudir a la Ley de Gobierno y al RPV (77). Conviene tener presente la dificultad para incluir dentro de un tipo u otro de actividad parlamentaria cada uno de los instrumentos a los que me voy a referir a continuación, de ahí las múltiples clasificaciones realizadas por la doctrina, ya que prácticamente cada autor utiliza criterios distintos de ordenación (78).

En mi opinión, pueden considerarse como actividades tendentes a la realización de la función de *impulso* las siguientes: los debates generales sobre la acción política del Gobierno (art. 133 del RPV) (79), las proposi-

(76) El calificativo de *abusivo* se refiere no tanto al contenido de la posible interpretación presidencial (contenido que hoy por hoy es imposible de prever) cuanto al hecho en sí de que no dejaría de ser un exceso el que la reforma de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma se debiera de tramitar acomodándose a unas normas, en todo caso provisionales, emanadas *ad hoc* y no refrendadas por el Pleno de la Cámara.

(77) La Ley de Gobierno dedica su título V a la regulación de las relaciones entre Gobierno y Parlamento (arts. 43-51) y el RNV se refiere en su título VII al control parlamentario (arts. 128-159) y en el VII a las proposiciones no de ley (arts. 159-165).

(78) Véanse, por ejemplo, A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «Crónica de la actividad...», cit., págs. 254 y sigs.; F. SANTAOLALLA: *Derecho Parlamentario...*, cit., pág. 309 y sigs., y M. GERPE, *op. cit.*, págs. 198 y sigs.

(79) No considero dentro de la función de impulso los debates que siguen a la declaración del *lendakari* sobre política general con la que se abre el primer Pleno

ciones no de ley (arts. 159 a 165 del RPV), las mociones consecuencia de interpelaciones (art. 138 del RPV) y, en menor medida, la designación de *lendakari* (arts. 4 a 6 L. de Gobierno y 128 a 131 del RPV) (80). Por su parte, la función parlamentaria de *control* de la actividad gubernamental se materializa en: la moción de censura (arts. 153 a 158 del RPV y 47 a 49 L. de Gobierno), la cuestión de confianza (arts. 150 a 152 del RPV y 46 y 48 L. de Gobierno), el control de las disposiciones con fuerza de ley emanadas del Gobierno (arts. 52 L. de Gobierno y 149 del RPV y art. 2 de la L. 17/1983, que facultó al Gobierno vasco para dictar decretos-leyes con motivo de las inundaciones de agosto del mismo año), las preguntas e interpelaciones (arts. 134 a 148 del RPV y 44 L. de Gobierno), las comisiones parlamentarias de investigación (arts. 44 y 45 RPV) y la presencia en sesiones informativas de los consejeros ante las diversas comisiones (81).

del primer período ordinario anual de sesiones (arts. 43 de la Ley de Gobierno y 132 del RPV), porque la influencia parlamentaria sobre tal declaración se agota en el mero debate: tanto la Ley de Gobierno como el RPV impiden expresamente cualquier votación posterior al mismo.

(80) Lo normal es que la designación de *lendakari* se produzca sin que el debate que sigue a la presentación del programa de gobierno, por parte de los diversos candidatos, implique la introducción de modificaciones en aquél como consecuencia, precisamente, de la discusión parlamentaria; por ello, es posible afirmar, en este caso, que salvo rarísimas excepciones lo habitual sería que la designación de presidente del Gobierno vasco se lleve a efecto con una influencia parlamentaria que se agota en el simple sí o no al candidato en cuestión.

(81) Si bien esta asistencia no aparece expresamente garantizada por el RPV (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el Congreso, artículos 202-203, o en el Parlamento catalán, artículo 131), puede considerarse incluida en el artículo 44 de la Ley de Gobierno, que asegura la presencia del Gobierno en el Parlamento a todos los efectos.