

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011****INFORME****REFLEXIONES SOBRE LA LEY COMO FUENTE DE CREACIÓN
DE ÓRGANOS PARLAMENTARIOS**por **Esteban Greciet García**

Letrado de la Asamblea de Madrid

RESUMEN: el presente artículo se propone estudiar brevemente el papel de la Ley, estatal y autonómica, en la creación y regulación de órganos de las Cámaras en el parlamentarismo español, y, a estos efectos, su relación con los Reglamentos y las normas y resoluciones que desarrollan y complementan éstos.

ABSTRACT: this paper intends to review briefly the role of the acts, state and regional, as a source and for a regulation of bodies in Spanish parliamentary Houses and, for this purpose, its relationship with Standing Orders and with rules and resolutions that develop and complement these ones.

I. INTRODUCCIÓN

Resultaría ocioso, a estas alturas y dentro de los estudios sobre la materia, destacar la importancia del Reglamento entre las fuentes del Derecho parlamentario español, inspirado en este aspecto, como en tantos otros, en el sistema continental. Convertido en una suerte de inevitable *tótem* en torno al cual gira su regulación –aunque no siempre su práctica, imbuida de convenciones, usos y precedentes como quizá ninguna otra rama del Derecho público–, la autonomía de las Cámaras encuentra la primera de sus expresiones en la norma rectora de su organización y funcionamiento. No parece necesario, pues, recordar aquí la primacía y la importancia institucional de esta fuente elevada al *sancta sanctorum* de la vida doméstica del Parlamento y revestida del secular prestigio de los llamados *interna corporis acta*¹.

Sin embargo, sin entrar a valorar si corren o no buenos tiempos para la autonomía de los Parlamentos –lo que, por implicar un juicio sobre el estado de la misma institución², rebasaría con mucho los límites objetivos de este artículo– y sin ánimo desmitificador, cabe constatar que esa solemne apariencia con que se nos muestra el Reglamento ha venido siendo cuestionada por diversos frentes desde hace bastante tiempo y cada vez con mayor intensidad. Y ello no sólo por su inserción natural entre las fuentes subordinadas a la Constitución³, cuya condición de Norma Suprema (art. 9.1 de la C.E. de 1978) se impone a todas las demás, con el consiguiente control jurisdiccional de los actos parlamentarios y el singular relieve del que ejerce el Tribunal Constitucional⁴; ni exclu-

1. Una visión clásica del Reglamento parlamentario puede leerse en PÉREZ-SERRANO (1984): 772-774.

2. Vid., entre otros muchos y por citar una obra de actualidad, TUDELA ARANDA (2008).

3. Sobre la C.E. y los Estatutos de Autonomía como fuentes del Derecho parlamentario, vid. ARAGÓN REYES (2009): 672-674; LAVILLA RUBIRA (1996): 53-54 y 57-65; y JIMÉNEZ ASENSIO (1996): 156-157: para este autor “en los distintos Estatutos de Autonomía existe un fondo común en cuanto a las esferas reservadas a la Ley y que tienen conexión con ámbitos parlamentarios, ámbitos de reserva en los que se detecta un cierto mimetismo con la regulación constitucional [...] el Estatuto de Autonomía es una norma necesaria del sistema de fuentes del Derecho parlamentario de cada Comunidad Autónoma”, al ser “la que sirve para deslindar los ámbitos de actuación del Reglamento parlamentario y de la Ley autonómica en lo que afecta a la regulación de la materia parlamentaria”, de lo que deduce que el papel de esta última es más importante que el de la estatal dentro de ese sistema de fuentes (vid. págs. 191-198).

4. Sobre la jurisprudencia del T.C. en materia parlamentaria vid., por todas, GÓMEZ CORONA (2008).

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011

sivamente por el protagonismo de las fuentes no escritas, entre las cuales la costumbre y los principios generales no han asumido un papel precisamente menor.

Siendo cierto lo anterior, nuestro análisis se centrará en la relación entre el Reglamento –y las normas internas que lo desarrollan– y la otra norma emanada por excelencia de la actividad parlamentaria: la Ley, que invade, con no poca frecuencia, el ámbito reservado *a priori* a aquél por la jurisprudencia constitucional, lo que debe asumirse con mayor naturalidad y menos recelo del que tal circunstancia nos suscitaría en principio⁵, bien por su impropiedad técnica⁶, bien por su falta de adecuación a la delimitación de materias cuyo régimen cae bajo la competencia de distintas normas.

Más allá de antecedentes históricos, siempre ha sido cierto que “la menor o mayor importancia de la Ley en el sistema parlamentario de fuentes del Derecho está directamente imbricada con las conexiones que existan entre régimen político y normas parlamentarias”⁷. Aunque pueda ser prematuro afirmarlo, el ejemplo reciente de los principios de “mejora de la calidad de la regulación” que proclaman los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, aun sin crear órganos parlamentarios ni atribuirles función alguna, podría y aun debería abrir vías fecundas e inéditas al cuidado de la técnica legislativa por las Cámaras parlamentarias, aunque los mismos vayan dirigidos sólo a regir la actividad normativa de las Administraciones Públicas. Por todo lo anterior, intentaremos mostrar que existen razones para una aceptación limitada de la Ley, como fuente *impropia* del Derecho parlamentario, entre el repertorio de las que han de aplicar las Cámaras, sus órganos y los juristas al servicio de ellos.

II. ÓRGANOS PARLAMENTARIOS CREADOS POR LEY: UN ENSAYO DE DISTINTAS CATEGORÍAS

Particular referencia merece la capacidad de la Ley para llevar a cabo la creación de algunos órganos parlamentarios –sobre todo, las Comisiones⁸–, que conviven con los creados *ex* Reglamento, siendo éste la fuente *propia* con vocación de hacer efectiva esa misión, además de acoger en su seno la posibilidad de que existan órganos de génesis legal.

5. Nos adherimos aquí a la opinión de ARCE JANÁRIZ (1994): 250-251, para concluir que “Más allá de lo que esa unificación y homogeneización básica [propiciada por el Reglamento] lo requiera, la acción de la ley [como fuente del Derecho parlamentario] no tiene que ser necesariamente descartada”. Sobre el rol de la Ley dentro de la autonomía parlamentaria, véase MANZELLA (2003): 46-49; y para España, véase ARAGÓN REYES (2009): 675-678. La doctrina italiana defiende que “entre las normas producto de la autonomía parlamentaria y la ley ordinaria existe un régimen de separación de competencia”, confiándose al Reglamento el desarrollo de la Constitución por sustitución de la Ley a menos que ésta sea la norma apta para ello “por la posición de los sujetos afectados por el ejercicio de las funciones parlamentarias [...] o por el tipo de procedimiento a través del cual la actividad parlamentaria debe desarrollarse”, para terminar señalándose que tal distribución “parece ser, en la práctica, más bien, un reparto cooperativo de tareas” (MANZELLA (1996): 467-468).

6. Siguiendo a MICELI, se ha dicho que “la ley, como fuente formal del Derecho, debe reconocerse que no es el medio técnico más apropiado para exteriorizar la juridicidad parlamentaria [...]. Máxime cuando el Derecho parlamentario debe saber adaptarse a las exigencias de las Asambleas guiadas por móviles políticos en constante evolución y, en consecuencia, difícil de encajar en el rigor formalista de la Ley [...]. Pero no puede negarse su carácter de fuente del ordenamiento jurídico parlamentario en algunos aspectos, como son el electoral, ciertas relaciones interinstitucionales, los privilegios de las Cámaras y concretas funciones de control parlamentario (MARTÍNEZ ELIPE (1999): 290).

7. JIMÉNEZ ASENSIO (1996): 148.

8. Cuya importancia en el parlamentarismo español resulta difícil de exagerar a partir del art. 75 de la C.E., tan inspirado en el sistema político italiano, en el que las distintas *sedi* –*legislativa*, *di indirizzo*, *referente*, *consultiva*, *ispettiva*, *conoscitiva*, etc.– en que actúan las Comisiones han sido examinadas, entre otros, por MANZELLA (2003): 127-137 y TOSI (1993): 183-194 y 331-351.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

Puede llamar la atención el que la Ley, norma jurídica por antonomasia, destinada desde los orígenes del constitucionalismo a sentar los vínculos entre los poderes públicos y los ciudadanos⁹, entre a disciplinar un aspecto en principio ajeno a los mismos¹⁰. Esa extrañeza tiende a difuminarse rápidamente: alguna incidencia tendrán los órganos parlamentarios creados por las leyes en ese *status* relacional¹¹, al cual no se podrá sustraer; y ello no ya en su gestación, sino también para asignarles funciones que responderán a propósitos institucionales queridos por el legislador, con independencia de los símiles que se les reconozcan con otros órganos¹². No debe olvidarse, por lo demás, que la condición de la Ley como fuente del Derecho parlamentario¹³ es explícita o implícitamente reconocida por los arts. 29, 55.2, 66.3, 70.1, 71, 72.3, 76.2, 77, 79.2, 82.6, 87.3, 116, 122.3, 134, 150.1 ó 159.1 de la C.E., por no citar sus equiparables en los Estatutos de Autonomía y en los subsistemas normativos que derivan de éstos, ni las numerosísimas leyes que tienen esa misma consideración aun no obediendo ello a un llamamiento constitucional expreso.

A los efectos puramente convencionales y expositivos, aquí partiremos de la siguiente división de *causas* o terrenos en los que, sin eludir el tamiz crítico que ha de superar, la Ley puede erigirse, y así lo hace, en fuente originaria de órganos de las Cámaras, tanto en las Cortes Generales como en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (CC.AA.):

9. Con necesaria inspiración en la teoría o la filosofía jurídica y política clásica sobre la misión de la Ley (LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU), podemos fijarnos en la idea del “ámbito externo” o las “relaciones externas” de las Cámaras que impera *prima facie* en el Derecho parlamentario alemán (PIETZCKER (1996): 327-329) y que recoge, entre nosotros, SANTAOLALLA LÓPEZ (1984): 18. Para el Parlamento británico y teniendo presente su necesaria actualización, *vid.* SILK (1996): 425-435.

10. Se ha subrayado que “no debe perderse de vista que al crearlas el reglamento parlamentario reviste a las comisiones a las que da vida de su rigidez, un rasgo éste que no es siempre [...] una cualidad en el ámbito organizatorio, en el que, por el contrario, la capacidad de adaptación y de respuesta rápida a los problemas que vayan surgiendo es, sin duda, un indicio de eficacia”, dice ARCE JANÁRIZ (1994): 245, para justificar *a contrario* la facilidad del procedimiento legislativo y de la Ley frente a la reforma del Reglamento, para la creación de estos órganos. Ello sin menoscabo de que una y otra norma compartan su valor de ley, dado el monopolio de rechazo que ostenta el T.C. sobre ambas, y sin perjuicio de su separación competencial, como recuerda PUNSET BLANCO (2001): 136-137 y 140-142. *Vid.* también la matizada opinión de otro autor sobre las objeciones tradicionales a la Ley y su supuesta inadecuación a la regulación de la organización y funcionamiento de las Cámaras (JIMÉNEZ ASENSIO (1996): 150-152), acaso mejor preservada por un Reglamento mucho más capaz de tutelar los derechos de las minorías.

11. En referencia a las Comisiones, se ha señalado que “En el parlamentarismo contemporáneo [...] cobran una importancia superior a la que tenían en otras fases”, dice CAZORLA PRIETO (1985), 122. En el mismo sentido, “El Parlamento ejerce o puede ejercer hoy muchas más competencias que en el pasado, porque la presencia del Estado en el conjunto de la vida social se ha ampliado y diversificado. Amplios sectores de la actividad económica o de la actividad asistencial esperan hoy orientaciones generales, programaciones o planificaciones específicas”, según SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ (1984): 300; lo que justificaría su creación por Ley, admitida por los arts. 46.2 del Reglamento del Congreso de 10 de febrero de 1982 (en adelante, R.C.D.) y 49.3 del Reglamento del Senado, aprobado por Texto Refundido de 3 de mayo de 1994 (en lo sucesivo, R.S.), así como por sus equivalentes autonómicos.

12. Así, se ha comparado a las Comisiones de creación legal con las delegaciones parlamentarias francesas, que realizan funciones propias de aquéllas sin diferir en demasía en sus características, si bien el sistema francés de Comisiones parte de limitación del número de las permanentes, *ex art.* 43 de la Constitución de 4 de diciembre de 1958 (VILA RAMOS (2004): 141-145 y 268-269; AVRIL y GICQUEL (2004): 6-7, 99-102 y 104-107).

13. Se ha propugnado un concepto amplio de Derecho parlamentario para amparar en él el lugar de la Ley: “Este marco no impide [...] la actuación de la Ley [...] como fuente del Derecho parlamentario, ya sea por la imposibilidad del Reglamento [...] de regular determinadas relaciones externas a la vida de la Cámara, o ya sea, en fin, por la existencia de reservas materiales explícitas recogidas en la propia Constitución a favor de la Ley” (JIMÉNEZ ASENSIO (1996): 161-163). La sistemática elegida por este autor a la hora de precisar ese juego de la Ley engloba estos cuatro ámbitos materiales: composición y formación de las Cámaras e incompatibilidades de sus miembros; *status* de las Cámaras y de los parlamentarios; incidencia sobre las funciones del Parlamento o de las Cámaras; relaciones de éstas con otros órganos del Estado (*vid.* págs. 173-190).

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011

1. Leyes reguladoras de instituciones auxiliares de las Cámaras

Los órganos que tienen encomendada la misión de controlar la actividad de las Administraciones Públicas se han creado usualmente por medio de una Ley aprobada por el Parlamento respectivo, que, al tiempo, supone el nacimiento de la Comisión parlamentaria a través de la cual se encauza la relación entre la Cámara y la institución de control, que tiene garantizada la autonomía funcional para el desempeño de sus cometidos. El lector habrá deducido que nos referimos a los Altos Comisionados encargados de la tutela no jurisdiccional de los derechos de los ciudadanos –empezando por el Defensor del Pueblo (art. 54 de la C.E.)– y los órganos de fiscalización de las cuentas públicas, que tienen su patrón en el Tribunal de Cuentas *ex art.* 136 de la C.E.

Así, si el art. 2.2 de la L.O. 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, en redacción dada por L.O. 2/1992, de 5 de marzo, dio lugar a la creación de la correspondiente Comisión Mixta Congreso-Senado, otro tanto cabe decir de la constituida merced a la D.T. Primera de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, estas LL.OO. siguen un *modus operandi* que, en las leyes de las CC.AA. por las que se regulan los órganos asimilados a uno y otro, presenta algunas variaciones; si bien, como regla general, dichas leyes se contraen a *crear*, a *ordenar la constitución* o, en su caso, a *designar cuál ha de ser*, por razón de la materia, la Comisión mediante la que se relacionan el Parlamento y la institución a la que se confía cada una de esas funciones y, como mucho, a esbozar las de la Comisión¹⁴, quedando deferidos el despliegue de estas últimas y su régimen jurídico a normas emanadas estrictamente de la autonomía parlamentaria: el Reglamento o los acuerdos o resoluciones que lo desarrollan.

Con esta división se satisface plenamente la separación de materias atribuidas al legislador formal y al reglamentario y su reparto entre la potestad legislativa *stricto sensu* y la de autonormación de las Cámaras, a partir de un principio que se repetirá en las demás leyes creadoras de órganos de éstas: la *vinculación material e institucional* y la conexión sistemática como causas justificantes de la inclusión de la creación de la Comisión –o el señalamiento de la preexistente o de la que resulte competente– en la Ley creadora y, a su vez, reguladora de la institución auxiliar. Tales Comisiones surgen con vocación de permanencia¹⁵ y con el carácter de no legislativas; aunque la razón última de su incorporación a esa Ley no es sino la de anudar, al control *técnico cualificado* que cumple realizar a dichos órganos, el control *parlamentario* que, basado en un juicio de oportunidad política, tiene lugar a través de la información, la inspección, el impulso y el seguimiento de su actividad para desembocar en la facultad de esas Comisiones de formular propuestas previo debate de los informes en los que se refleja la misma.

Los ejemplos de este epígrafe se multiplican en los ordenamientos de las CC.AA. y aquí no tenemos intención de prolijidad en su cita. Así, el art. 2.2 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, atribuye las relaciones del Parlamento de Andalucía con esta institución a una Comisión designada nominalmente: la de Gobierno Interior y Peticiones, recogida en los arts. 46.2.3^a y 49 del Reglamento de 28 de septiem-

14. También algunas de esas leyes se ocupan del posible papel de estas Comisiones en el nombramiento de quienes han de proveer los órganos de control, especialmente de los asimilados al Defensor del Pueblo.

15. Es éste un rasgo que comparten los órganos que estudiamos aquí y, en especial, las Comisiones, siendo requisitos de la misma, según se ha señalado doctrinalmente, los siguientes: “en primer lugar, que esté constituida antes de la asunción de competencias, y, en segundo lugar, que no vincule su existencia a un período de vigencia determinado, es decir, que su constitución sea indefinida [...]. En definitiva, serán comisiones permanentes aquellas que como consecuencia de su creación indefinida y su carácter de institución de la Cámara tienen atribuido el conocimiento de forma genérica de un ámbito competencial concreto” (VILA RAMOS (2004): 39 y 234). En general, para la evolución de las Comisiones parlamentarias hasta su conversión definitiva en permanentes, *vid.* SANTAOLALLA LÓPEZ (1984): 137-138.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011

bre de 2005, cuyo art. 183 “cierra” el régimen de esas relaciones en concordancia con la regulación del informe anual en los arts. 32 y 33 de la Ley. Otro supuesto es el de las relaciones del Procurador General con la Junta General del Principado de Asturias, que “se producirán a través de la Comisión que determine el Reglamento” (art. 33.1 de la Ley 5/2005, de 16 de diciembre), siendo ésta, *ex art.* 69.3 del mismo¹⁶, la de Peticiones y de Relaciones con el Procurador General. En cambio, el art. 2.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, establece que éste se relacionará con las Cortes mediante una Comisión constituida con tal finalidad, la cual, a pesar de no aparecer enunciada *expressis verbis* en el Reglamento de esas Cortes, sí se encuentra actualmente creada entre las Permanentes no Legislativas de la Cámara.

En las relaciones entre Parlamentos y órganos de control externo del gasto público, amén de la común remisión a las Comisiones competentes en materia de Economía, Hacienda y Presupuestos, podemos hallar otras que, creadas *ab initio* por la Ley, han encontrado asiento en algunos de los Reglamentos de las Cámaras autonómicas. Nos aportan, así, ejemplos dispares los Parlamentos de Galicia y Cataluña, con órganos creados a semejanza de sus homólogos de las Cortes Generales: en el primero, la Comisión de Relaciones con el *Consello de Contas* es otro caso de creación *ex lege* pura, pues su mención en el art. 21 de la Ley 6/1985, de 24 de junio, no encuentra eco en el Reglamento de 1 de septiembre de 1983, aunque también se ha constituido regularmente; mientras que el segundo cuenta con sendas “Comisiones específicas”¹⁷ para sus relaciones con estas instituciones: la Comisión del *Síndic de Greuges* (arts. 2.4 y 66 de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre; y 159 y 160 del Reglamento) y la Comisión de la Sindicatura de Cuentas (arts. 56 de la Ley 18/2010, de 7 de junio; y 161 a 168 del Reglamento).

Está generalizado en todos estos Parlamentos que la norma reglamentaria y las subordinadas a ésta rijan los aspectos organizativos y funcionales y los procedimientos propios de las Comisiones creadas o aludidas en la Ley, que terminan por asimilarse a las demás en su composición, organización, sesiones, convocatoria y orden del día, quórum, votaciones, etc., sobre la base de esa regulación bifronte de la que trae causa su existencia¹⁸.

2. Leyes creadoras de Comisiones parlamentarias de control de entidades públicas o sobre asuntos de interés público

Los ejemplos de este tipo de órganos son más dispares, pero tienen como nexo común el referirse a cuestiones de interés general que, si bien pueden haber alcanzado mayor relieve político, social y/o institucional en un momento puntual, se consideran de

16. El Reglamento de 18 de junio de 1997, reformado con fecha 16 de mayo de 2008 precisamente para adaptarse al régimen legal de las instituciones auxiliares y a las relaciones del Parlamento con ellas.

17. El art. 39.4 del Reglamento de 22 de diciembre de 2005 hace recaer, dentro de ese tipo de Comisiones, “las reguladas por el presente Reglamento o **creadas por las leyes**”, añadiendo el art. 39.5 que “*pueden tener una función concreta o bien el cometido de relacionarse con determinadas instituciones o entidades públicas*” [las negritas son nuestras].

18. De igual modo, “Cabe entender así que, en punto a creación de comisiones, la reserva reglamentaria no cubre el acto mismo de la creación, [...] sino únicamente el *régimen* de creación, de modo que todas las comisiones se creen según y de acuerdo con los procedimientos fijados en el reglamento. Pues bien, nada impide que al determinar y regular los procedimientos de creación de comisiones, el reglamento seleccione entre ellos o haga hábil a ese efecto al procedimiento legislativo [...], que solamente será apto a estos efectos cuando así lo disponga la única disposición que, aparte de la Constitución claro es, puede hacerlo”, dice ARCE JANÁRIZ (1994): 252-253. Menos matizadas son las opiniones adversas a la entrada de la Ley en el campo objeto de reserva, material y formal, de Reglamento, como la de LAVILLA RUBIRA (1996): 55-56; y partidario de la colaboración entre Reglamento y Ley es JIMÉNEZ ASENSIO (1996): 167-171, a la hora de delimitar las materias que uno y otra pueden regular, para concluir en la prevalencia del Reglamento en las propiamente parlamentarias, salvo reserva expresa de ley.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

importancia suficiente como para ser objeto de la labor de determinadas Comisiones parlamentarias, las cuales terminan por establecerse definitivamente.

Los supuestos más claros pueden encontrarse en el Congreso de los Diputados: así, la Comisión de Control de los créditos destinados a gastos reservados, que, compuesta por el Presidente de la Cámara y los Diputados con acceso a secretos oficiales, fue creada en virtud del art. 7 de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de dichos créditos¹⁹, para ser informada sobre la aplicación y uso de los correspondientes fondos presupuestarios por los titulares de los Departamentos que tengan asignadas partidas de esa naturaleza. También cabe citar la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, creada por el art. 15.3 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, dentro del precepto que regula las funciones de las Cortes Generales en la formulación y ejecución de la política española en la materia²⁰; si bien tal Comisión está ya incorporada al art. 46.1.19^a del R.C.D., con el carácter de Permanente Legislativa.

Ello no obstante, en este apartado encuadraremos las Comisiones que se ocupan del control de entes institucionales situados dentro del sector público y, en especial, de las emisoras públicas de radio y televisión. Las asimilamos, así, a las Comisiones que se relacionan con las instituciones auxiliares del Parlamento, pues nacen como consecuencia de las leyes que crean y regulan dichas entidades y comparten semejante conexión entre la Ley, que aborda los aspectos sustantivos y funcionales, y el Reglamento y las normas parlamentarias, que, por remisión de aquélla, concretan los mismos, además de los orgánicos, de funcionamiento y procedimiento.

Con todo, estas Comisiones cuentan con un origen constitucional que acaso las sitúa en un plano de mayor relevancia: el de los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los poderes públicos titulares de esas entidades, en aras del pluralismo político (art. 1.1 de la C.E.) como valor superior del ordenamiento jurídico, como se plasma en el art. 20.3²¹ de la propia C.E. El control parlamentario de esos medios surge, pues, como trasunto lógico de ese valor: si es plural la composición de los Parlamentos, éstos necesariamente han de emerger como el poder legitimado para la verificación y garantía de que las radios y televisiones públicas atienden al pluralismo no ya en su dimensión política, sino también, y como mínimo, en la social y la lingüística; y ello no sólo en las cadenas de titularidad estatal, sino en las de todos los niveles de gobierno, como se infiere del inciso “...dependientes del Estado o de cualquier ente público...”.

Dentro de las Comisiones Congreso-Senado, la Mixta de control parlamentario de la Corporación R.T.V.E. y sus Sociedades, creada de acuerdo con el art. 39 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, y cuyo p.1º dispone que “*Las Cortes Generales ejercerán el control parlamentario sobre la actuación de la Corporación y sus sociedades, velando especialmente por el cumplimiento de las funciones de servicio público encomendadas*”. Sin mencionarla, el precepto ubica a tal Comisión en el ámbito común a las dos Cámaras, a diferencia de lo que sucedía con anterioridad, cuando el art. 26 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, ordenaba constituir en el Congreso

19. Complementada por la Resolución de la Presidencia de 11 de mayo de 2004, sobre secretos oficiales.

20. Dicho art. 15.3 se completa con su inc. 2º, según el cual “*Esta Comisión será informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director (de carácter plurianual, regulado en el art. 15.1) y el Plan Anual (de carácter anual, recogido en el art. 15.2) y recibirá cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados que refleje el Documento de Seguimiento del Plan Anual del ejercicio precedente*”.

21. “*La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España*” [la negrita es nuestra].

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

de los Diputados, de conformidad con lo dispuesto en su Reglamento, una Comisión a la que se encomendaba, en términos muy parecidos, el control de la actuación del Ente Público. El que el órgano haya pasado a ser mixto se ha producido tras la “trasposición” y asunción de la genérica previsión legal por el ejercicio de la autonomía parlamentaria, plasmado en los acuerdos de creación de la Comisión, del Pleno del Senado y de la Mesa del Congreso (de 20 y 27 de febrero de 2007, respectivamente) y las Resoluciones de las Mesas de las Cámaras de 27 de febrero y 12 de noviembre de 2007²².

A este molde pueden reconducirse las Comisiones semejantes que, en las Asambleas Legislativas de las CC.AA.²³, tienen encomendado el control de los respectivos entes de radio y televisión. Así, dentro de las “Comisiones específicas” del Parlamento de Cataluña, además de las antes citadas, también fue creada por esa vía la Comisión de Control de la Actuación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, cuyas funciones delimitan los arts. 10.a) y 12 de la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, y 110 y 118 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (completados por los arts. 169 a 172 del Reglamento del *Parlament*, para la relación del Parlamento con el Consejo del Audiovisual) y el art. 34 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre (completado por los arts. 173 a 176 del Reglamento, para su relación con aquella Corporación). Por su parte, el art. 23.1 de la Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública ‘Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales’, ordena a una Comisión de la Asamblea de Extremadura ejercer el control de la actuación de la misma y de sus sociedades filiales, con acogida expresa de tal Comisión de Control en los arts. 95.1.e) y 101 del Reglamento de 19 de junio de 2008.

La vigilancia parlamentaria del respeto del pluralismo por los medios de titularidad pública ha llegado, asimismo, a alguna de las reformas estatutarias de la última oleada, como garantía de los principios constitucionales: el art. 214.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye al Parlamento el control de los medios de comunicación social gestionados directamente por la Junta de Andalucía a través de una Comisión parlamentaria, en los términos que establezca el Reglamento de la Cámara. De esta forma, la Comisión de Control de la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía y sus sociedades filiales, prevista en el art. 35 de la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, ha sido recogida como Permanente –al igual que su homóloga extremeña– en el art. 46.2 del Reglamento del Parlamento, en tanto que los arts. 188 a 190 de éste se ocupan de sus funciones y demás aspectos de su régimen.

3. Los órganos de las Cortes Generales como objeto de la Ley

Un supuesto distinto de los estudiados en los apartados anteriores es el de los órganos comunes a las dos Cámaras de las Cortes Generales, muy en particular las Comisiones

22. Tras constatar que la creación de la Comisión por el art. 26 de la Ley 4/1980 “condicionó”, al aprobarse el R.C.D. y el R.S. en 1982, “la aparición de un nuevo tipo de comisiones permanentes creadas en virtud de disposición legal”, la autora antes citada se pregunta si la Ley ordinaria puede regular mecanismos de control parlamentario. A ello contesta que “el legislador optó por la fórmula de mayor ambigüedad al adjudicar la tipificación de los mecanismos a través de los cuales se ejercita el control parlamentario a la ley, mientras que la concreción de las vías formales de actuación, es decir, la forma específica en la que ha de realizarse el control se realiza *[sic]* de acuerdo a lo que disponga el Reglamento de la Cámara o sus normas de desarrollo” (VILA RAMOS (2004): 270). Quizás es incompleta su visión sobre la justificación de la creación legal o de la reserva de ley al plantear que, entre los motivos que subyacen a este fenómeno, pueden encontrarse la materia, las funciones de este tipo de Comisiones, su sometimiento a un órgano o la dependencia que las instituciones objeto de las mismas guardan con las Cortes Generales.

23. Junto a los ejemplos que enumeramos aquí, no nos detendremos en otros de traza muy similar, como las Comisiones existentes en el Parlamento Vasco, la Asamblea de Madrid, las *Corts* Valencianas, etc.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

Mixtas Congreso-Senado, que encuentran en la Ley no ya su creación, sino la delimitación y detalle de sus competencias e incluso de otras, conexas a ellas, que se atribuyen a diferentes órganos parlamentarios.

Hemos visto un atisbo de esto al repasar las Comisiones Mixtas que se relacionan con el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, así como la de control de la Corporación R.T.V.E., “cuya existencia se justifica en algunos casos por el carácter de instrumento de las Cortes Generales que reviste el órgano que han de contribuir a crear o cuya actuación han de seguir”²⁴; e igualmente, las que se les asimilan en los Parlamentos autonómicos. Pues bien, el régimen de la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, se distribuye, asimismo, entre la Ley y las normas internas aprobadas en el seno de las Cámaras. La diferencia, aquí, radica en que esa Ley contiene una regulación materialmente reglamentaria, al no constreñirse a crear esa Comisión Mixta, llegando a abordar su composición, funciones, funcionamiento y otros aspectos, sin perjuicio de su desarrollo por la Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de septiembre de 1995.

El art. 72.2 de la C.E., tras referirse a la autonomía de las Cámaras, dispone que “*Las sesiones conjuntas [...] se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara*”. De esta norma, cuyo destino principal no sería otro que regular el ejercicio, en esas reuniones, de “*las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales*” (art. 74.1), se ha señalado que podría albergar un contenido adicional o potestativo, formado por aquellas otras funciones comunes a Congreso y Senado, propias de las Cortes Generales como tales o no exclusivas de una sola Cámara²⁵, y que consintiera su naturaleza²⁶. Entre ellas, el régimen jurídico de las Comisiones Mixtas ocuparía un lugar muy destacado; siendo así que el incumplimiento, hasta ahora y por razones que no vienen al caso, de aquella previsión constitucional, por la no aprobación de ese Reglamento, se ha visto parcialmente subsanado por las Leyes que hemos ido enunciando²⁷ y por los acuerdos del órgano rector bicameral, esto es, las

24. RUBIO LLORENTE (1994): 212, donde a continuación este autor recuerda que ello tampoco implica una singularidad del sistema español de Comisiones, mencionando los ejemplos de Francia e Italia: “Casi me atrevería a decir, incluso, que quizás esta proliferación de Comisiones mixtas con cometidos específicos sea una de las líneas de evolución del parlamentarismo europeo”.

25. Ese Reglamento, “por principio, ha de ser capaz de regular cualquier materia (propia del reglamento parlamentario, claro está) que afecte conjuntamente al Congreso y al Senado [...]. De todos modos, no deja de ser ésta una cuestión opinable, puesto que la reserva de Reglamento de las Cortes Generales va acompañada también de la garantía de un procedimiento específico [...] y de mayor rigidez que el procedimiento legislativo” (ARAGÓN REYES (2009): 677-678; también PUNSET BLANCO (2001): 140-141). Con mayor precisión, se ha destacado que “aunque el Reglamento de las Cortes Generales aparece en la Constitución exclusivamente en relación con las sesiones conjuntas, ello no quiere decir que sean éstas su único contenido posible, puesto que hay otros prototípicos, como el de estas Comisiones mixtas”, excluyéndose entonces una “ley de relaciones entre los cuerpos colegisladores al estilo clásico, u otras regulaciones por ley de aspectos parciales de estas relaciones” (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (1998): 398-399), opinión que postulan esta misma autora y PENDÁS GARCÍA (1998): 454-455.

26. “... Ante la inexistencia del Reglamento de las Cortes Generales y la imposibilidad de establecer otro procedimiento que conforme las voluntades de ambas, permitiendo efectivamente que las instituciones u organizaciones a las que nos hemos referido dependan no de cada Cámara de forma individual, sino de las Cortes, el legislador optó por la solución que le pareció más viable” (VILA RAMOS (2004): 270, 299-302). Coincidimos en ese aspecto esencial, el del pluralismo político manifestado a través de la Ley como producto final del procedimiento legislativo, con esta autora, quien también recuerda la aplicación supletoria del R.C.D. (D.F. Tercera) y del R.S. (D.A. Segunda) en tal ámbito.

27. Merced a la asunción del origen legal de la constitución de las Comisiones Mixtas por el art. 57 del R.S.: “Estas son órganos de las Cortes Generales y la ley es ley de las Cortes Generales, y las comisiones mixtas son comisiones de las Cortes Generales, por lo que no se impone a una de las cámaras una decisión que sólo ella debiera, [...] adoptar” (ARCE JANÁRIZ (1994): 276). Una opinión contraria a tal forma de proceder es la que sigue: “Cuando estas Comisiones revisten carácter mixto [...], el Congreso y el Senado, además, han colaborado en la invasión legislativa referida [...] mediante la acción reguladora de un órgano jurídicamente inexistente –puesto que la suma de las Mesas de las Cámaras no se traduce en la Mesa de las Cortes Generales [...], se ha desconocido el espacio propio de una norma objeto de una reserva y dotada de especial rigidez por el texto constitucional (PUNSET BLANCO (2001): 143-144).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta: en la actualidad, la Resolución de 26 de mayo de 2008, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, llamada a su segura sustitución en la próxima Legislatura.

La relevancia de la Ley 8/1994 como fuente del Derecho parlamentario ha aumentado últimamente dadas las funciones asumidas por la Comisión Mixta para la Unión Europea en el “*sistema de alerta temprana*”, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 y de sus Protocolos y Anexos. Ello en lo que concierne al control de las iniciativas legislativas europeas y, en especial, del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por esos actos, a cargo de los Parlamentos nacionales y regionales.

Sin ánimo de tratar aquí una cuestión que excede con mucho del propósito de estas páginas²⁸, sí cabe anotar que la regulación conjunta del papel de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. en esa nueva misión, que tiende a reforzar sus funciones, ha encontrado su *locus* propio en las reformas producidas en la Ley 8/1994. Sería insensato desmerecer el rol de esta Ley en tal cometido si pensamos que la C.E. de 1978 no ha sido reformada para asumir una necesaria “dimensión europea” del Estado español –superando el estrecho marco de su art. 93, perteneciente a una etapa ya superada del proceso de integración–; que la Ley ha venido a suplir el desarrollo que acaso estaría reservado al inexistente Reglamento de las Cortes Generales; y que sólo en las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía, dentro del lugar necesariamente parcelado, aunque no por ello marginal ni disminuido, que les corresponde en el ordenamiento jurídico, ha hallado recepción materia tan importante.

Con todo, es preciso añadir que las Leyes 24/2009, de 22 de diciembre, y 38/2010, de 20 de diciembre, han llegado más allá en sus pretensiones, hasta el punto de suponer una revisión total de lo que bien podríamos denominar “funciones comunitarias” de las Cámaras en el parlamentarismo español. Una síntesis de lo que esas disposiciones legales han implicado en este terreno puede ser presentada del modo que indicamos a continuación:

- El art. 3 de la Ley 8/1994 registra nuevas competencias de la Comisión Mixta. Entre ellas sobresalen la emisión, en nombre de las Cortes Generales y con arreglo a lo dispuesto en la normativa europea, de dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, con eventual petición de información al Gobierno, relativa a la conformidad del acto legislativo con ese principio; la solicitud, también al Gobierno, de la interposición de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la U.E. por infracción del mismo; la participación en los procedimientos simplificados de revisión de los Tratados, incidiendo en los procesos de toma de decisión del Consejo Europeo, con intervención de los Plenos del Congreso y del Senado; la recepción de la información de las solicitudes de adhesión a la U.E.; o la participación en la evaluación de Eurojust y Europol, con posible intervención de las Comisiones Legislativas competentes en cada Cámara. El procedimiento para el ejercicio de estas competencias se ha incluido en la Resolución de 21 de septiembre de 1995 a través de los nuevos apartados que ha introducido en ella la de 27 de mayo de 2010, para su adaptación a esas previsiones.
- Lo anterior no obsta, según el art. 5.2 de la Ley 8/1994, para que los Plenos de las Cámaras, en los términos previstos en sus respectivos Reglamentos, puedan avocar el debate y votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta sobre la aplicación de aquel principio.
- Es muy relevante el art. 6 de la misma Ley, en cuanto que articula un mecanismo que rige para todas las Cámaras parlamentarias existentes en nuestro Estado compuesto.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

Su ap. 1 ordena al Congreso y al Senado la remisión de toda iniciativa legislativa de la U.E. a los Parlamentos de las CC.AA., para que, en su caso, éstas puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del mismo principio, en los plazos previstos en el ap. 2 y con el destino que prevé el ap. 3, para la incorporación de la relación de dictámenes al que finalmente apruebe la Comisión Mixta. Los más recientes Reglamentos de los Parlamentos autonómicos (así los de Cataluña, Extremadura y Canarias, este último de 28 de julio de 2009) o sus normas supletorias, como las Resoluciones de las Presidencias de las Cortes de Castilla-La Mancha de 7 de octubre de 2009, de las Cortes de Castilla y León de 3 de diciembre de 2009 ó de la Asamblea de Madrid de 27 de abril de 2010, han establecido distintos procedimientos para la renovación del régimen de sus Comisiones en esta función dictaminadora, como una nueva expresión del juego entre la Ley y las normas derivadas de la autonomía parlamentaria. - Finalmente, los arts. 8 y 9 de la Ley 8/1994 regulan pormenorizadamente las comparecencias del Gobierno ante la Comisión Mixta, previamente a la celebración de la reunión semestral del Consejo de la U.E., a efectos de que manifieste su posición en relación con los asuntos incluidos en el orden del día; y de los altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores ante la misma, para dar cuenta de los progresos realizados durante cada Presidencia. Y a la comparecencia del Gobierno en el Pleno del Congreso tras cada Consejo Europeo (art. 4) se une ahora, en el nuevo art. 10, la posible participación de los Gobiernos de las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía en la Comisión Mixta, para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la U.E. y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de ellas sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia.

Con todo, si las Comisiones en general y las de carácter mixto de las Cortes Generales en particular han sido, hasta hace muy poco, los únicos órganos parlamentarios nacidos de las leyes, la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, habría roto ese “monopolio” al entrar en un ámbito nuevo y, a la vez, fronterizo entre la información y el control parlamentarios, la evaluación normativa y la función económico-financiera de las Cámaras, con vocación de expandirse a aquellas Asambleas autonómicas que carecen de un órgano similar y, de nuevo, con intención de cubrir el vacío dejado por la disciplina que el Reglamento de las Cortes Generales o, en su caso y de modo conjunto o separado, los del Congreso y el Senado podrían haber proporcionado a esta Oficina.

La razón de que se eligiera la Ley para ello enlaza con el motivo que estudiaremos en el último apartado: el consenso como raíz de esta norma, que ha sido aprobada por unanimidad. No en vano, el Preámbulo de la Ley 37/2010 recuerda, sin detenerse en los antecedentes de Derecho comparado, que la Oficina “ha sido y es una reclamación constante de los distintos Grupos Parlamentarios”, añadiendo que su creación “obedece a la necesidad de articular en el seno de las Cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos”, al tratarse de un instrumento “inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia que se pone al alcance de los Diputados y Senadores”. Nada sino la rapidez en la aprobación de una proposición de ley al servicio de esos fines puede explicar mejor que ésa haya sido la fuente generadora de la Oficina, pues cualquiera de los contenidos de la Ley finalmente aprobada podría haber sido objeto de normas genuinamente emanadas de la autonomía predicable de las Cortes Generales antes que del ejercicio de la potestad legislativa que les es propia.

Así puede afirmarse de la adscripción orgánica de la Oficina a la Secretaría General del Congreso (art. 1 de la Ley), del nombramiento de su Director General (art. 2.1) o de su dotación dentro del Presupuesto de las Cortes Generales (art. 2.2), expresiones respectivas de esa autonomía en sus dimensiones organizativa, de personal y financiera. Todo ello

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

va encaminado al mejor ejercicio de las funciones de la Oficina, que desgrana el art. 3 en concordancia con el Preámbulo y para la atención a las consultas de los parlamentarios, de los Grupos en que se integran y de las Comisiones de Presupuestos, abarcando, por ejemplo, la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones o el seguimiento de la actividad legislativa con repercusión en los ingresos y gastos públicos. La obligación de información periódica del Gobierno a la Oficina, que le impone el art. 4.1 de la Ley de acuerdo con el art. 109 de la C.E., tampoco caería fuera de la autonomía normativa de las Cortes –las relaciones de éstas con el Gobierno no tienen por qué hallar reflejo exclusivo en la ley como fuente de obligaciones para el Ejecutivo– ni suprime las obligaciones de remisión de informes periódicos al Congreso y al Senado “*en virtud de mandato legal*”, como señala el art. 4.2 de la Ley, ni impide las relaciones de cooperación y coordinación que diseña el art. 4.3.

En suma, la Ley 37/2010 tampoco puede desconocer el campo perteneciente a la propia autonomía de las Cortes Generales, pues según su D.A., la regulación de la organización y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria se llevará a cabo por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, que complementan a aquélla, de esta forma.

4. El consenso (con o sin valor de ley) como “vía paralela” al Reglamento

Terminamos nuestro análisis con el caso singular de una Ley autonómica que, fruto del esfuerzo consensual de los Grupos Parlamentarios, alumbró una Comisión Permanente no Legislativa en la Asamblea de Madrid: la de Políticas Integrales de la Discapacidad, cuya creación fue el contenido único de la Ley 1/2009, de 15 de junio. En contraste con otras fórmulas, como la constitución de una Comisión de Estudio –de carácter temporal–, se escogió ésta, autorizada por el art. 72.2.b) del Reglamento de la Cámara de 30 de enero de 1997, por motivos que también habrían destacado en los apartados anteriores, pero que en éste aparecen de manera prístina: juego de la oportunidad política, agilidad de la tramitación de la proposición de ley y consenso parlamentario como base de la creación del nuevo órgano.

Si la Comisión homónima del Congreso de los Diputados fue creada como “permanente de Legislatura”, mediante la activación de las previsiones del art. 50 del R.C.D. por acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2008, el Preámbulo de la Ley autonómica madrileña funda esos motivos en la C.E. y el Estatuto de Autonomía, así como en las leyes y convenios internacionales que tratan de la materia objeto de la nueva Comisión creada en el seno de la Asamblea. De este modo se constata cómo la Ley puede servir a las razones que habilitan la creación de órganos en el seno de las Cámaras cuando afloran los mismos principios a los que, a la postre, sirven los Reglamentos, cuya preterición en tal tarea queda así atenuada.

Los asuntos que se incardinan dentro de la política social son especialmente aptos para esta forma de proceder: no se olvide que, de nuevo en el Congreso, la Comisión no permanente para el seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo, conocida precisamente por este *nomen*, surgió después de que el Pleno aprobase, con fecha 6 de abril de 1995, un informe emanado de la Comisión de Presupuestos, comprensivo de una serie de recomendaciones sobre el sistema de Seguridad Social, para ser finalmente creada por el cauce del art. 53 del R.C.D., como Comisión de Estudio, mediante acuerdo de la Mesa del Congreso de 21 de septiembre de 1999. Como se aprecia, instrumentos jurídicamente más laxos pero, en ocasiones, política y parlamentariamente más potentes que la Ley y el Reglamento, actúan así en pro del impulso de las Cámaras: tanto como para que la “no permanencia” de aquella Comisión se haya visto desmentida por su supervivencia por encima de las Legislaturas, la frecuencia de sus reuniones y la importancia de su correcto funcionamiento en un tema capital para la opinión pública.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011****III. CONCLUSIONES**

En síntesis, son distintos los motivos por los que la Ley, producto principal del ejercicio de la potestad legislativa de los Parlamentos, se ha utilizado para la creación, sobre todo, de Comisiones, pero también de otros órganos parlamentarios. El papel de la Ley en una función más bien propia del Reglamento y de las normas de desarrollo de éste no ha podido, sin embargo, prescindir de estas fuentes, normalmente para la regulación de aquellos aspectos del régimen jurídico de esos órganos que se encuentran más incardinados en la autonomía parlamentaria, singularmente los puramente organizativos, de funcionamiento y procedimiento.

Los juicios de oportunidad y la búsqueda del consenso político, tan determinantes en la vida parlamentaria; la potencial fuerza expansiva de la Ley, que la diferencia de las demás normas, entre ellas la reglamentaria, al no tener vedada la regulación de ninguna área ni materia y sí unas cuantas reservas a su favor; la mayor facilidad real y formal del procedimiento legislativo en comparación con las reformas de los Reglamentos, con los que la Ley comparte su fuerza en el sistema normativo; o el rol suplente de algunas leyes en ausencia de normas llamadas por la Constitución a establecer el régimen de asuntos de indudable textura institucional, serían algunos de los motivos que militan en pro de un cierto protagonismo de la Ley en el papel que aquí se ha examinado de ella.

Con todo y en un plano ideal, la utilización de la misma y del procedimiento para su aprobación sólo pueden imponerse sobre el anclaje de principios derivados de la Constitución o de valores de la misma considerados superiores, revirtiendo la actuación de los órganos parlamentarios creados por ella en el juicio de los ciudadanos sobre la actuación de los poderes públicos, lo que encuentra una plasmación en la Ley como manifestación señera del principio democrático, al ser expresión de la voluntad popular representada en el Legislativo.

NOTA BIBLIOGRÁFICA:

- ARAGÓN REYES, Manuel: "Las fuentes del Derecho parlamentario (Ponencia general)", en *Estudios de Derecho Constitucional*, 2ª ed. revisada y aumentada, Madrid: C.E.P.C., págs. 663-680.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: "Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias", en DA SILVA OCHOA (coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1994, págs. 225-360.
- ARÉIZAGA HERNÁNDEZ, Juan Carlos: "La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución", en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, diciembre 2010, págs. 29-69.
- AVRIL, Pierre, y GICQUEL, Jean: *Droit parlementaire*, 3ª ed., París: Editions Montchrestien, 2004.
- CAZORLA PRIETO, Luis M^a: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, 1ª ed., Madrid: Civitas, 1985.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: "Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal", en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, *Artículos 66 a 80*, Madrid: Cortes Generales-EDERSA, 1998, págs. 389-429.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, y PENDÁS GARCÍA, Benigno, “Artículo 72.2. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones conjuntas”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, *Artículos 66 a 80*, Madrid: Cortes Generales-EDERSA, 1998, págs. 431-455.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza: *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid: Congreso de los Diputados, 2008.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: “La ley como fuente del Derecho parlamentario”, en DA SILVA OCHOA (coord.), *Instituciones de Derecho parlamentario I. Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1996, págs. 143-215.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José: “Las fuentes supralegales del Derecho parlamentario”, en DA SILVA OCHOA (coord.), *Instituciones de Derecho parlamentario I. Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1996, págs. 53-65.
- MANZELLA, Andrea: “Las fuentes del Derecho parlamentario en el sistema italiano”, en DA SILVA OCHOA (coord.), *Instituciones de Derecho parlamentario I. Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1996, págs. 459-484.
- MANZELLA, Andrea: *Il Parlamento*, 3ª ed., Bolonia: Il Mulino, 2003.
- MARTÍNEZ ELIPE, León: *Tratado de Derecho Parlamentario. Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Pamplona: Aranzadi, 1999.
- PÉREZ-SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*, 2ª ed., Madrid: Civitas, 1984.
- PIETZCKER, Jost: “Las fuentes del Derecho parlamentario alemán”, en DA SILVA OCHOA (coord.), *Instituciones de Derecho parlamentario I. Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1996, págs. 307-335.
- PUNSET BLANCO, Ramón: “La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español”, en *Estudios parlamentarios*, Madrid: C.E.P.C., págs. 135-152.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “Las comisiones parlamentarias”, en DA SILVA OCHOA (coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1994, págs. 205-223.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario español*, Madrid: Editora Nacional, 1984.
- SILK, Paul: “Las fuentes del Derecho parlamentario en el Reino Unido”, en DA SILVA OCHOA (coord.), *Instituciones de Derecho parlamentario I. Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1996, págs. 405-458.
- SOLÉ TURA, Jordi, y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid: Tecnos, 1984.
- TOSI, Silvano: *Diritto parlamentare*, 2ª ed., Milán: Giuffrè, 1993.
- TUDELA ARANDA, José: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid: Congreso de los Diputados, 2008.
- VILA RAMOS, Beatriz: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid: C.E.P.C., 2004. ■