

EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. PROPUESTAS PARA SU REFORMA

The Rules of Procedure of the Spanish Congress: Proposals for Reform

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Universidad Carlos III de Madrid

elviro.aranda@uc3m.es

Cómo citar/Citation

Aranda Álvarez, E. (2017).

El Reglamento del Congreso de los Diputados.

Propuestas para su reforma.

Revista de Estudios Políticos, 175, 17-65.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.01>

Resumen

Este artículo defiende la urgente necesidad de reformar el Reglamento del Congreso de los Diputados con el fin de fortalecer nuestro Parlamento y la democracia española.

Treinta y cuatro años sin una reforma de fondo del Reglamento del Congreso ha dado lugar a dos tipos de patologías que requieren una pronta solución.

Por un lado, las características presidenciales hacia las que ha evolucionado nuestra forma de gobierno parlamentaria han afectado a los procedimientos parlamentarios, convirtiéndolos en un mero trámite en manos de la mayoría.

Por otro lado, constatada la dificultad para la reforma reglamentaria, se ha producido una quiebra del mandato constitucional contenido en el art. 72 de la Constitución que atribuye la competencia para regular determinadas materias al Reglamento parlamentario, a pesar de lo cual estas están siendo objeto de regulación tanto por normas infrareglamentarias —Resoluciones de Presidencia y Acuerdos de Mesa— como por la propia Ley, dando lugar a una verdadera «huida del derecho parlamentario».

Palabras clave

Reglamento del Congreso de los Diputados; Parlamento; democracia; procedimientos parlamentarios.

Abstract

This study argues in favor of an urgent need to reform the Spanish Congress of Deputies' Standing Orders, in order to strengthen the powers of Parliament and Spanish democracy. After thirty-four years without a deep reform of the Standing Orders, two types of problem have arisen that both demand a solution.

On one hand, the practice of the parliamentary form of government in Spain has evolved towards a presidential system, with consequences regarding parliamentary proceedings, turning these into a mere formality in the hands of the majority.

On the other hand, due to the absence - or difficulty - of reforms to the Standing Orders, the constitutional mandate contained in Article 72 of the Spanish Constitution is being ignored. Article 72 determines that the Congress of Deputies shall establish its own Standing Orders to regulate parliamentary matters. However, the regulations concerning these matters are currently often being found in either legal statutes or secondary parliamentary resolutions (such as resolutions of the Speaker or the Bureau), which entails a real flight away from the Standing Orders/Primary Parliamentary Regulations.

Keywords

Regulations of the Congress of Deputies; Parliament; democracy; parliamentary procedures.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REFORMAS RELACIONADAS CON EL ESTATUTO DEL DIPUTADO Y LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: 1. Problemas «de antes» y «de ahora» sobre el estatuto de los diputados. 2. La imperiosa necesidad de «poner orden» en las condiciones para la constitución de grupos parlamentarios. III. REFORMAS RELACIONADAS CON LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. Fortalecer la función de representación y legitimación. 2. Mejorar la función legislativa. 3. Fortalecer la función de control. IV. REFORMAS PARA MEJORAR LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. Los órganos parlamentarios y las claves de su funcionamiento. 2. La oscuridad del marco normativo para la constitución de subcomisiones y los fines perseguidos con ellas. 3. La imperiosa necesidad de objetivar los criterios para la elaboración y aprobación del orden del día. 4. La necesidad de establecer normas más claras para la ordenación de los debates. 5. La disciplina parlamentaria y los actos de dirección de los debates. V. REFORMAS RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. Las materias que requieren de regulación reglamentaria. 2. Las materias que podrían regularse en las normas de organización y funcionamiento. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Resulta bien significativo que durante los últimos treinta y cuatro años no se haya producido ninguna reforma de fondo en el Reglamento del Congreso de los Diputados (desde ahora RCD)¹. No debemos perder de vista que

¹ Los precedentes del actual reglamento los encontramos en el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977 y en diversas resoluciones de Presidencia dictadas al amparo de ese reglamento. El artículo 20 sobre grupos parlamentarios fue modificado en la sesión plenaria de 2 de mayo de 1979. También se presentaron dos proposiciones de Ley para su reforma: la Proposición de Ley del Grupo Socialista de nuevo texto de Reglamento del Congreso de los Diputados (*BOCD*, Congreso de los Diputados, 5-I, de la Serie B, de 16 de mayo de 1979) y la Proposición de Ley del Grupo Centrista para la reforma de numerosos artículos del

estamos ante la norma fundamental para organizar y garantizar el funcionamiento de la principal institución representativa de nuestro sistema político².

Reglamento del Congreso de los Diputados (*BOCG*, Congreso de los Diputados, 26-I, de la Serie B, de 29 de mayo de 1979). El texto actual fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sus sesiones de 9 y 10 de febrero de 1982 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie H, 33, de 24 de febrero de 1982 y publicado en el *BOE*, 55, de 5 de marzo de 1982). Durante todos estos años se han producido once reformas, de ellas seis han sido meramente formales para ajustar el artículo 46, sobre las Comisiones Permanentes, a la organización del Gobierno. Cinco reformas puntuales de cierto calado: reforma por la que modifican los artículos 18 y 20.1 y se deroga el apartado 3 del art. 88 aprobada el 23 de septiembre de 1993 —*BOE*, 237, de 4 de octubre de 1993—, sobre declaración de bienes y actividades de los diputados; reforma sobre publicidad de las Comisiones de Investigación, aprobada el 16 de julio de 1994 —*BOE*, 149, de 23 de junio de 1994—; reforma por la que se modifica el artículo 205, aprobada el 27 de junio de 2001 —*BOE*, 156, de 30 de junio de 2001—, sobre elección de los vocales del CGPJ; reforma por la que se modifica el artículo 63.2, aprobada el 29 de octubre de 2009 —*BOE*, 266, de 4 de noviembre de 2009—, sobre publicidad en la Comisión del Estatuto del Diputado; reforma por la que se modifican los artículos 79 y 82, aprobada el 21 de julio de 2011 —*BOE*, 184, de 2 de agosto de 2011—, sobre voto electrónico. También hay que señalar los casos en los que los debates parlamentarios para la reforma han llegado hasta la elaboración de informe de la Ponencia o incluso dictamen de la Comisión: propuesta de texto articulado de Reglamento del Congreso de los Diputados elaborado por la Ponencia de la Comisión de Reglamento (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, 159, de 17 de julio de 1989); propuesta de texto articulado del Reglamento del Congreso de los Diputados dictaminado por la Comisión de Reglamento (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, 140-9, de 7 de abril de 1993). Finalmente, en la VIII Legislatura, la Ponencia para la reforma del Reglamento estuvo trabajando durante meses y aunque tenía un texto casi definitivo no llegó a aprobar informe alguno por una discrepancia final sobre el uso de las distintas lenguas oficiales en la Cámara. Los trabajos se cerraron a finales de 2005. Durante la X Legislatura también se constituyó un grupo de trabajo para la reforma del RCD y ante la imposibilidad de una reforma total los grupos parlamentarios presentaron hasta once proposiciones de ley de reformas de diversas materias reglamentarias. Todas ellas fueron rechazadas, retiradas o caducadas.

² Como señaló hace años el profesor Fernández Miranda, el derecho parlamentario hoy día no puede verse tan solo como una técnica de organización al servicio de la independencia del Parlamento; el derecho parlamentario de un Estado democrático tiene que ser también una *técnica de libertad en el Parlamento y frente al Parlamento* (Fernández-Miranda, 1999: 14; también en Álvarez Conde, 1993: 110). Es algo parecido a lo que también apuntara Loewenstein (1986: 255) como «independencia funcional del parlamento» y que según dicho autor se expresa en la eliminación de la influencia que otros órganos del Estado realizan sobre él. El profesor Aragón ha

Desde nuestro punto de vista, al menos dos circunstancias, una de fondo y otra de forma, nos llevan a sostener que esos cambios son hoy muy necesarios. La primera es que la forma de gobierno, constitucionalmente parlamentaria, ha derivado en un semipresidencialismo que llega a hacernos cuestionar la organización y el funcionamiento del Parlamento³. Como veremos más adelante, la fuerte presencia y el protagonismo del Ejecutivo en las Cámaras parlamentarias, directamente o a través de los grupos parlamentarios que hacen de correa de transmisión, ha travestido los procedimientos parlamentarios e incluso se podría decir que, sin que se nos pueda acusar de exagerados, ha transmutado los objetivos que estos deberían perseguir. La segunda es que la incapacidad para acometer reformas de fondo del reglamento ha dado lugar en estos años a un proceso de «huida» del derecho parlamentario⁴ a otro tipo de fuentes que podría estar poniendo en cuestión la autonomía normativa que la institución tiene reconocida en el artículo 72 de la CE⁵.

contribuido a definir esa nueva comprensión del Parlamento cuando señala que en este contexto no cabe hablar de soberanía parlamentaria y por lo tanto tampoco de ordenamiento parlamentario. El Parlamento es un poder más del Estado y como tal limitado por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Para dicho autor, hay tres razones para considerar como tal al derecho parlamentario: a) no se puede considerar que el derecho parlamentario está integrado exclusivamente por normas que afectan al Parlamento; b) tampoco cabe entender que dicho derecho lo componen exclusivamente normas que regulan la organización de las funciones supremas de la Cámara; c) el derecho parlamentario no resulta separable del resto del derecho de Estado y d) los «*interna corporis*» han de ser susceptibles de control de constitucionalidad (Aragón Reyes, 1996: 12-15; también, Sáinz Moreno, 2008; Punset Blanco, 2001: 115 y ss.; Díez-Picazo, 1985: 25 y ss.).

³ Pendás (2007: 32), siguiendo a Jouvenel, señala que a este nuevo «Presidencialismo» se le puede aplicar la palabra «Principado» y con ella hacer mención a esa forma de gobierno que al igual que *princeps* romano no necesitó modificar la legalidad para establecer un régimen personal y autoritario.

⁴ La expresión «huida del derecho...» la tomo prestada de los autores administrativistas que la utilizan para hacer referencia al proceso de privatización de algunos servicios públicos. *Vid.* García de Enterría y Fernández (2000: 413-416) y Parejo Alfonso (1998: 17-32).

⁵ La letrada Ripollés Serrano (2003: 380), refiriéndose a estas reglas de funcionamiento, ha dicho que aunque a algunos «se les antoja como un puro formalismo arcaizante, la experiencia y la realidad demuestran cómo estos elementos ayudan extraordinariamente al desarrollo de las tareas parlamentarias, como lo que pudiera entenderse como un corsé de pura forma, no es sino un elemento garantista y facilitador del debate y de la adopción de acuerdos». Hasta tal punto es así que autores como Cazorla Prieto (2004: 385) han dicho que el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados

En definitiva, la incapacidad que se ha tenido durante todos estos años para modernizar las normas básicas de nuestro derecho parlamentario es una de las causas del proceso de devaluación que la democracia representativa ha sufrido en estos últimos tiempos. Estamos totalmente de acuerdo con Silvano Tosi cuando dice que el derecho parlamentario tiene sus períodos de mayor pujanza cuando en la vida constitucional la institución parlamentaria desarrolla adecuadamente las funciones que le son propias en un Estado liberal-democrático y languidece cuando por la erosión de la democracia representativa la institución parlamentaria pasa a un segundo plano respecto a otros poderes del Estado u organizaciones de la sociedad⁶. Es lo que ha sucedido durante todos estos años: por un lado, el protagonismo del Ejecutivo ha sido tan grande que hasta algunos de los debates más importantes que se desarrollan en el Congreso de los Diputados no son obra de este y ni tan siquiera tienen todavía hoy un reconocimiento en la norma fundamental de la cámara —singularmente el debate sobre el estado de la nación—; y por otro, el protagonismo de los partidos políticos, mediante la interposición de los grupos parlamentarios, monopoliza el trabajo en la cámara y determina hasta las cuestiones más insignificantes que tienen que ver con los diputados⁷.

Por ello, nuestro estudio se hace desde el convencimiento de que el reglamento parlamentario, como todo el derecho parlamentario, es mucho más que un conjunto de normas adjetivas encargadas de organizar y regular los procedimientos parlamentarios. Como dijo Martínez Elipe, existe una vertiente

de 10 de febrero de 1982 constituye un instrumento inapropiado para el mejor desarrollo de las funciones de la Cámara. El Reglamento es una clara muestra hoy de disposición que el tiempo ha situado de espaldas a la realidad.

⁶ Tosi (1993: 5).

⁷ Un ejemplo reciente es la Resolución de Presidencia de 2014 sobre control y publicidad de los desplazamientos de los señores diputados por la que son los grupos parlamentarios los que supervisan y autorizan dichos desplazamientos. El artículo primero dice en su apartado 2: «Los desplazamientos a otra circunscripción distinta para realizar actividades de naturaleza política, sectorial o de representación institucional por su pertenencia a un Grupo Parlamentario, deberán contar con la supervisión o aval de la dirección de dicho Grupo. El citado aval deberá constar en la comunicación que se dirija a la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior, bien con carácter previo o en fecha inmediatamente posterior y, en todo caso, dentro de los 15 días siguientes a aquel en que se realizó el desplazamiento. Transcurrido este plazo, de no haberse producido dicha comunicación, el Diputado deberá reembolsar a la Cámara el importe del mismo», Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de noviembre de 2014, en materia de control y publicidad de los desplazamientos de los señores diputados.

sustantiva del derecho parlamentario que se encarga de asegurar la «concordia» de las fuerzas políticas representativas de la comunidad, así como de la limitación del poder en defensa de las libertades y derechos fundamentales tanto de los propios parlamentarios como de los ciudadanos en general⁸. Y ello es así porque, como también expresara Loewenstein, en las democracias pluralistas modernas el derecho parlamentario juega una doble función: es un «ordenamiento defensivo» de la independencia parlamentaria frente a los demás poderes y, a la vez, es normación de mecanismos de colaboración de las fuerzas políticas con representación parlamentaria entre sí, para una adecuada articulación de mayorías y minorías en los órganos de la Cámara y del Parlamento⁹.

II. REFORMAS RELACIONADAS CON EL ESTATUTO DEL DIPUTADO Y LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

1. PROBLEMAS «DE ANTES» Y «DE AHORA» SOBRE EL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

Hacer una propuesta de modificación del estatuto de los diputados presenta una notable complejidad¹⁰. Nos tendríamos que enfrentar a cuestiones tan variadas como las condiciones de adquisición, suspensión o pérdida de la condición de parlamentario, los derechos y deberes, las prerrogativas parlamentarias o el régimen de incompatibilidades. Todo ello, sin olvidar que cualquier estudio sobre el estatuto parlamentario tiene que resolver dos cuestiones previas de gran importancia: una de notable empaque dogmático, como es la forma de entender el mandato parlamentario; la otra, más organizativa, sobre cómo se encaja la actividad parlamentaria en la operativa de la Cámara y sus órganos¹¹.

⁸ Martínez Elipe (1999: 52).

⁹ Loewenstein (1986: 255-258). Sobre el proceso de racionalización y normación del sistema parlamentario clásico se han elaborado por parte de nuestra doctrina abundantes trabajos. Por todos, *vid.* López Guerra (1990: 85 y ss.), García Morillo (2003: 240 y ss.), Cascajo (2000: 21 y ss.), Astarloa Huarte-Mendicoa (1994: 85 y ss.), Torres del Moral (1997: 15 y ss.).

¹⁰ La complejidad del sistema de derechos y deberes de los diputados ha sido reconocida por la doctrina tanto en nuestro país como fuera. Por todos, *vid.* Mortati (2001: 486), Punset (2001: 191-211).

¹¹ Sobre el estatuto del diputado en la jurisprudencia constitucional puede consultarse el trabajo de García Roca (1999: 251-310).

Tanto la regulación constitucional como la reglamentaria tienen un problema grave en cuanto a la comprensión del mandato parlamentario. Lo entienden en su consideración más clásica: organizado en torno al diputado considerado individualmente y a la prohibición del mandato imperativo y, sin embargo, no renuncian al diseño de unas cámaras parlamentarias donde la organización y funcionamiento está establecida para el protagonismo de los grupos parlamentarios y la dirección política de los partidos. El resultado es una situación de notable confusión: por un lado, se activan principios y normas que aseguran la autonomía e independencia del diputado individualmente considerado; por otro, se regulan procedimientos e instituciones que privilegian a los grupos parlamentarios. La confusión está servida y ha quedado constatada en múltiples ocasiones durante estos años (v. gr. el debate en torno al transfuguismo o las condiciones en las que los diputados ejercen la actividad parlamentaria). Una nueva regulación debería superar, en consecuencia, esta situación, no dando la victoria a un modelo sobre el otro, sino procurando integrar ambos sistemas.

Por ello, en este tema las reformas que se hagan deben tener en cuenta la ya muy consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que señala que pueden producirse limitaciones al estatus del parlamentario en cuanto ejercicio del derecho de participación política —art. 23.1 CE— si tenemos en cuenta que los partidos políticos también contribuyen al desarrollo de la soberanía popular y el pluralismo político, siempre que no se lesione la vertiente fundamental del mandato. En el bien entendido que dicha lesión se produce cuando repercute mediatamente en los representados¹². Por este motivo, sin menoscabo de la importancia de los grupos parlamentarios, los cambios a realizar en el estatuto del diputado deben ir dirigidos a favorecer su autonomía y mejorar su transparencia y comunicación con la ciudadanía. Un diputado más responsable de su agenda política, que da cuenta y responde de su actividad de forma individual¹³.

¹² En esta línea, Caamaño Domínguez (1991: 92), Porras Nadales y De Vega García (1996), Rubio Llorente (1997). Sobre las condiciones que pueden afectar al ejercicio pleno del mandato puede verse el trabajo sobre la reducción de diputados y supresión de salarios en algunas comunidades autónomas de Aranda Álvarez (2015: 119-164).

¹³ En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional son muchos los casos en los que se han planteado limitaciones por parte de los grupos parlamentarios a la acción política de los diputados a título individual. Un caso que muestra el nivel de control por parte de dichos grupos es el que dio lugar a la Sentencia 57/2011, de 3 de mayo, en la que el Alto Tribunal reconoció que el diputado recurrente tenía razón ante la negativa a admitir a trámite de una solicitud de información porque no iba acompañada de la firma del portavoz del grupo parlamentario.

La primera cuestión que tenemos que analizar tiene que ver con los requisitos para la adquisición perfecta de la condición de diputado: formulación de la declaración de actividades, patrimonio y el régimen de incompatibilidades y los términos del acatamiento de la Constitución. Todos ellos, viejos y recurrentes temas que no acaban de ser bien resueltos en el funcionamiento de nuestras cámaras.

Como es reconocido por la mayoría de la doctrina y los estudios sobre la materia, el régimen de incompatibilidades de diputados y senadores en España es, pese a lo que se pueda pensar de una visión precipitada, estricto en comparación con los parlamentos de nuestro entorno político¹⁴. De acuerdo con el artículo 157 de la LOREG, «el mandato de los Diputados y Senadores se ejercerá en régimen de dedicación absoluta en los términos de la Constitución y la presente Ley». Además, el apartado 2º del mismo artículo señala que «el mandato de diputados y senadores será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma». La única excepción al severo régimen de incompatibilidades es «la producción y creación literaria, científica, artística o técnica y la administración del patrimonio personal o familiar». También serán compatibles las actividades docentes o de investigación que los parlamentarios profesores universitarios desarrollen en el seno de la Universidad. Por dicha actividad solo podrán percibir las indemnizaciones reglamentarias establecidas¹⁵. Para el control de incompatibilidades los diputados y senadores están obligados a formular declaraciones de actividades y bienes por separado conforme a los modelos que aprueben las mesas de las cámaras que se inscribirán en el Registro de Intereses de cada una de estas. Dicho registro tendrá carácter público y, bajo la dirección del presidente, queda a disposición de todos los ciudadanos mediante el portal de transparencia de las cámaras. El Pleno de cada una de las Cámaras resolverá sobre las posibles incompatibilidades, a propuesta, motivada, de la comisión correspondiente.

Las modificaciones que se han realizado en el régimen de incompatibilidades en los últimos años —que se ha cerrado hasta ahora con la puesta en marcha del portal de transparencia, donde se da cuenta de las declaraciones de actividades y patrimonio de los diputados y senadores— suponen un gran avance no

¹⁴ En este sentido se han pronunciado distintos organismos que supervisan y evalúan los sistemas de transparencia parlamentaria. *Vid.* Informe Greco. <http://transparencia.org.es/indice-de-los-parlamentos-ipar/>.

¹⁵ Esta es una de esas materias que están reguladas en una ley (LOREG) y que claramente deberían estar en el correspondiente reglamento parlamentario.

solo para garantizar la dedicación exclusiva de los parlamentarios sino también para la publicitación de la situación profesional y patrimonial en la que se encuentran. Sin embargo, hay dos cuestiones relacionadas con la claridad y transparencia de la actividad de los diputados y senadores que se siguen echando en falta: la primera es que cuando los diputados o senadores soliciten la compatibilidad con alguna actividad pública o privada, la concesión, en su caso, se publique junto a la fundamentación en el portal de transparencia. La segunda, que se establezca un control sobre las declaraciones y, también en su caso, un régimen de sanciones en caso de incumplimiento. Es cierto que el hecho de que las declaraciones de actividad y bienes sean públicas ya supone un gran avance, puesto que cualquier ciudadano puede conocerlas y denunciar las irregularidades que puedan producirse. No obstante, puesto que estamos ante el ejercicio de un cargo público, sería mucho más adecuado que la cámara, por conducto de su presidente, reclamase a las administraciones públicas que correspondiese la comprobación de que la declaración se corresponde con la realidad. Además, y en el caso de que no fuera así, que se estableciese un procedimiento para su denuncia pública y la imposición de la correspondiente sanción.

La segunda cuestión que hay que analizar es la denominada «adquisición plena de la condición de diputado», que requiere, además de lo antes señalado, prestar el juramento o promesa de acatar la Constitución en el primer Pleno al que se asista. Como es conocido por todos, este es un tema que dio lugar a cierta controversia en los años ochenta y noventa y que tuvo que resolver el Tribunal Constitucional con varias sentencias —101/83, de 18 de noviembre; 122/83, de 16 de diciembre; 119/90, de 21 de junio y 74/91, de 8 de abril—. En la actualidad el tema está resuelto mediante una fórmula tasada recogida en el Senado, en el artículo 11 de su Reglamento, y en el Congreso de los Diputados, en la Resolución de Presidencia de 30 de noviembre de 1989. Quizá mereciera la pena aprovechar la oportunidad de la reforma para, como en el Senado, incorporar la fórmula de acatamiento al reglamento. Sobre esta materia es digno de señalar que el acatamiento de la Constitución que algunas de sus señorías hicieron en el inicio de la XI Legislatura incorporó declaraciones que iban más allá de la formulación de la Resolución de 1989. Aunque de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional —Sentencia 74/1991, de 8 de abril— las fórmulas rituales de acatamiento constitucional no pueden entenderse de forma rígida, resulta discutible que en un acto puramente formal una parte de los diputados hagan uso de la palabra para manifestar posiciones políticas que nada tienen que ver con lo que se está tratando¹⁶.

¹⁶ Las dos únicas muestras que han quedado en el *Diario de Sesiones* de esta alteración de la fórmula de juramento o promesa son las de la señora Elizo Serrano: «Prometo acatar

La tercera cuestión que debemos analizar es la relacionada con las condiciones para la suspensión de las funciones parlamentarias. De acuerdo con el artículo 20.2 RCD: «Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en el que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Como ha apuntado la doctrina¹⁷, dicho artículo, aunque tiene un objetivo claro —establecer una condición suspensiva de los derechos y prerrogativas parlamentarias mientras el diputado electo no perfeccione su condición mediante el cumplimiento de los requisitos señalados—, lo persigue de forma notablemente incorrecta. Por un lado, dice que «los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en el que el Diputado sea proclamado electo». Por otro, que si no cumplen esos requisitos, el diputado «no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Pese al literal del precepto, lo que hace dicho artículo es establecer una cláusula suspensiva, por lo que además de corregir el redactado, quizá sería mucho más correcto llevar el supuesto al artículo 21 que es el que se ocupa de la suspensión. Desde luego la suspensión será de los derechos de tipo económico, acceso a los órganos parlamentarios y ejercicio de las funciones parlamentarias, en ningún caso de las prerrogativas constitucionalmente reconocidas que se anudan al momento de adquirir el mandato.

Finalmente, nos quedaría por tratar el tema de las prerrogativas parlamentarias —inmunidad, inviolabilidad y fuero judicial—. Más allá de la opinión

la Constitución y trabajar para cambiarla, recuperando las instituciones para su gente. Nunca más un país sin su gente y sin sus pueblos. (Aplausos)». Y la del señor Expósito Prieto: «Sí, lo prometo para trabajar en esta Cámara por un proceso que reconozca la diversidad y soberanía y facilite la relación fraterna entre los pueblos del Estado, donde la gente mande y el Gobierno obedezca. (Aplausos)». Lo que sí hace el *Diario de Sesiones* es dejar constancia de esa alteración: «El señor Presidente: Pasamos ahora al juramento general. Señorías, ¿juráis o prometéis acatar la Constitución? Ruego a la secretaria primera proceda al llamamiento por orden alfabético para que las señoras y señores diputados puedan proceder al acatamiento. Los miembros del Gobierno en funciones lo harán al final. Por los secretarios de la Mesa se procede a dar lectura de la lista de las señoras y los señores diputados electos, quienes juran, prometen *o lo hacen utilizando otras fórmulas de acatamiento* a la Constitución. A continuación, también por los secretarios de la Mesa, se procede a dar lectura de los miembros del Gobierno en funciones, diputados electos, quienes juran o prometen la Constitución», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, 1, 13 de enero de 2016, 13 y 14.

¹⁷ Caamaño Domínguez (1991: 231-234).

que nos merezcan, puesto que su regulación tiene una previsión constitucional —art. 71 CE—, parece claro que la reforma del Reglamento no debería desaprovechar la oportunidad para poner al día lo que está dentro de su ámbito: la tramitación de los suplicatorios. Como es de sobra conocido, dicha institución tiene una regulación anticuada y poco conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional. El primer cambio que debería hacerse es una cuestión menor referida al artículo 11 RCD para sustituir el término *inculpado* —que no definía claramente una situación procesal— por el término *investigado*, que es el que se utiliza en la nueva denominación de la LECr para la fase de instrucción. De esta forma, quedaría meridianamente claro cuándo debe el Juez solicitar el suplicatorio. Dicho lo anterior, lo más relevante en el trámite de suplicatorios tiene que ver con la forma de actuar de la Comisión que conoce de ellos y la falta de pronunciamiento en plazo por parte de la Cámara. En cuanto a la Comisión, para cumplir los requisitos que la Sentencia 206/92, «caso González Bedoya» establece, si se pretende denegar el suplicatorio se deberá enviar el informe al Pleno no solo *documentado* sino también debidamente *fundamentado*¹⁸. En cuanto al silencio del Pleno —art. 14.2 RCD—, con la doctrina del Alto Tribunal en la mano, y en contra de la previsión actual —que entiende que el silencio supone la denegación del suplicatorio—, nos parece que la Cámara está obligada a pronunciarse. Desde nuestro punto de vista, por supuesto sería contrario a dicha doctrina el silencio negativo, pero entendemos que el silencio positivo también sería atentatorio, en este caso, contra el derecho a la tutela judicial efectiva que asiste al investigado.

2. LA IMPERIOSA NECESIDAD DE «PONER ORDEN» EN LAS CONDICIONES PARA LA CONSTITUCIÓN DE GRUPOS PARLAMENTARIOS

Uno de los casos más conocidos y discutidos acerca de cómo el acuerdo político ha llevado a desbordar la regulación reglamentaria es la constitución de grupos parlamentarios mediante el préstamo de diputados.

¹⁸ En el «caso González Bedoya», el Alto Tribunal entiende la inmunidad más que como una prerrogativa funcional como una prerrogativa institucional, puesto que, a su criterio, sirve para garantizar el funcionamiento de la Cámara y asegurar que su composición se mantiene conforme al resultado de las elecciones. Por ello, señala que si la Cámara decide denegar el suplicatorio no solo debe fundamentarlo sino que en dicha fundamentación debe quedar claro que si se procesa a dicho parlamentario se altera el normal funcionamiento de la institución. STC206/1992, de 27 de noviembre de 1992 (fj. 4º). La doctrina del Tribunal Constitucional sentada en esta sentencia cierra la posición que se había empezado a desarrollar en las SSTC 90/1985 y 243/1888.

Para la constitución de grupos parlamentarios, el artículo 23 del RC establece los siguientes requisitos materiales:

- 1º Que lo integren un determinado número de diputados, sin más requisito. «Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario» (art. 23.1 RC).
- 2º Que lo integren un número de diputados con un porcentaje de votos. «Al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a la circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación» (23.1 *in fine*).
- 3º Finalmente, el apartado segundo del artículo 23 del RC establece dos limitaciones a los diputados a la hora de constituir grupo parlamentario: primera, que diputados pertenecientes a un mismo partido no pueden constituir grupo parlamentario separado. Segunda, que parlamentarios que al tiempo de las elecciones pertenecían a formaciones que se presentaron en listas conjuntas tampoco podrán constituir grupo parlamentario separado.

Creemos que la voluntad del Legislador reglamentario está clara: con carácter general se da libertad para que cada diputado se adscriba al grupo parlamentario de su interés, con la única salvedad de que los diputados de un mismo partido no podrán constituir más de un grupo parlamentario con su adscripción ideológica. A su vez, los que formen parte de una federación, coalición o agrupación electoral y que, por lo tanto, no se han enfrentado a las elecciones, tendrán que integrarse en un mismo grupo. Es decir, que los diputados de distintos partidos coaligados no puedan después de haber resultados elegidos constituir grupo aparte y, por tanto, que deban mantener la coalición electoral también en la acción parlamentaria, al menos formalmente.

Sin embargo, la claridad no ha impedido que la norma se vaya forzando hasta el extremo de que hoy podamos decir sin exagerar que el criterio de constitución de grupos parlamentarios se acerca a la pura discrecionalidad política. *Por mor* de la necesaria brevedad no vamos a relatar los casos que se han dado, tan solo señalar que desde la V Legislatura hasta hoy todos los inicios parlamentarios han tenido que resolver este problema.

De todo lo que ha pasado estos años se puede llegar a la conclusión de que la práctica para la constitución de grupos parlamentarios ha ido mucho más lejos de lo que las normas parlamentarias permiten, incluso admitiendo una interpretación laxa que tenga en cuenta el interés político e institucional que tiene reconocer grupos parlamentarios como medida para formalizar sujetos parlamentarios. Sin embargo, el anterior argumento no siempre tiene que ser el más conforme con el sistema (es el caso de la XI Legislatura,

precisamente para que no se atomice la cámara y se favorezca aquellos que dividen sus diputados en varios grupos se ha impedido que Podemos, En Comú Podem, Podemos Compromís y Podemos-En Marea-Anova-EU constituyan grupos separados). Por ello, pese a insistir en el argumento de la preservación del pluralismo político y la importancia de los grupos en nuestro modelo parlamentario, parece muy difícil sostener que no se incurre en fraude de ley e interpretación *contra legem* cuando se admite la constitución de grupos en las condiciones que hemos visto. Por lo tanto, *lege ferenda* lo que deberíamos hacer, para empezar, es reducir la interpretación amplia del precepto (art. 23 RC) y acoger una en sentido más literal. Además, conviene algunos retoques a la norma: en cuanto a los porcentajes de votos, convendría aclarar si cuando se dice el 15 por ciento de votos en las circunscripciones en las que se hubieran presentado se refiere a ese porcentaje en todas ellas o en la suma de ellas. Por otro lado, si ese porcentaje se determina a partir de los votos válidos o votos emitidos. En el apartado segundo del precepto se dice «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que no pertenezcan a un mismo partido». El problema aquí estriba en que los servicios de la cámara deben comprobar si esos diputados forman parte o no de un mismo partido, cosa que es, primero, complicada de conocer y, segundo, que con una interpretación literal nos llevaría a aceptar que electos en una misma candidatura no militantes de ese partido sí podrían constituir grupo separado.

Por último, se debería regular el *diputado no adscrito* para luchar contra el transfuguismo y de esta forma establecer un sistema que impida la cesión de diputados con la única finalidad de constituir grupo parlamentario. Los diputados no adscritos serían todos aquellos que elegidos en una candidatura que habiendo formado grupo parlamentario no se incorporen a ella, así como aquellos que abandonen dicho grupo por cualquier causa antes de concluir la Legislatura. Por supuesto, dichos diputados mantendrán esa condición durante toda la Legislatura. Dicha regulación, evidentemente, requiere la reforma del artículo 27.1 RCD para prohibir que se puedan realizar cambios de un grupo parlamentario a otro, también al inicio de cada periodo de sesiones, salvo que sea para abandonar el grupo del que se forma parte y pasar a la consideración de no adscrito¹⁹.

¹⁹ La figura del diputado no adscrito no es una novedad puesto que está ampliamente contrastada en los reglamentos de las comunidades autónomas. Por todos, *vid.* artículos 22 y 24 del Reglamento del Parlamento de Andalucía y artículo 34 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

III. REFORMAS RELACIONADAS CON LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

1. FORTALECER LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN Y LEGITIMACIÓN

Más allá de la complejidad que supone adentrarnos en los conceptos de representación y legitimidad que, como ya hemos dicho, están en el centro de la teoría política y, por tanto, exceden las pretensiones de este artículo, un parlamento representativo y legitimador debe prestar dos servicios²⁰.

En primer lugar, el Parlamento debe representar a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto, que son los que han elegido a sus miembros y los que esperan que sus opiniones sean tenidas en cuenta a la hora de tomar las decisiones políticas. Pero tan importante como que los ciudadanos y la sociedad en general se sientan «presentes» por la acción de los representantes es que estos mantengan el contacto con aquellos. Para ello, es fundamental un Parlamento que esté abierto a la sociedad y que dé permanente cuenta de lo que hace²¹. En este sentido, tanto la doctrina como la práctica de algunas asambleas nos ofrecen nuevas experiencias para que con el uso de las nuevas tecnologías (TIC) se logre una mayor apertura y comunicación entre el Parlamento y los ciudadanos²². El Congreso de los Diputados, aunque algún paso ha dado con la regulación del portal de transparencia en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre sobre transparencia²³, aún tiene mucho que hacer —v. gr., podría poner en marcha una huella digital legislativa, que favorecería conocer

²⁰ El trabajo doctrinal sobre el concepto de representación ha sido muy abundante, por todos, *vid.* Pitkin (1985), Porras Nadales (1994), Caamaño Domínguez (1991).

²¹ Según la Red Novagb, el Parlamento Abierto sería «aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución a sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendible por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios con capacidad de influir en la agenda pública» <http://www.novagob.org/>.

²² Las posibilidades de apertura del Parlamento son muchas. Algunas funcionando ya, otras en fase experimental. Por todas, *vid.* *El experimento de los «Encuentros Abiertos Digitales» en el Congreso de los Estados Unidos de América* (Lazer et al., 2009) y los debates públicos temáticos en el Parlamento británico (este proyecto se puede consultar en Coleman y Blumler, 2009). También en Tudela Aranda (2008).

²³ Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia,

quién y cuándo se introducen cambios en las leyes; colaboración con las organizaciones que monitorizan la actividad parlamentaria; regular el *lobby* parlamentario, con el establecimiento de un registro de lobistas, un código de conducta o una agenda pública de los parlamentarios—. También es posible mejorar en participación ciudadana. Se podría reconvertir la Comisión de Peticiones en una verdadera Comisión de Participación Ciudadana en la que los peticionarios —individuales o colectivos— pudieran comparecer²⁴. Por supuesto, debería mejorar en su responsabilidad respecto a los ciudadanos. El Congreso de los Diputados debe hacerse eco de las recomendaciones que la UIP formula cuando habla de una institución parlamentaria que dé cuenta de sus actividades en cuanto que órgano del Estado²⁵.

En segundo lugar, el Parlamento actúa legitimando la acción del resto de poderes del Estado. En las formas de gobierno de democracias parlamentarias, la «legitimidad de primer nivel», al menos constitucionalmente hablando, la ostenta el Parlamento, que es el órgano resultante directamente de la voluntad de los ciudadanos. Todos los demás poderes, en especial el Ejecutivo y en particular su presidente, obtienen su legitimidad democrática de la voluntad parlamentaria. Para que este proceso de legitimación no se convierta en un mero «ritual» para cumplir con los requisitos constitucionales, se debe garantizar que el Parlamento sigue contando con la necesaria autonomía del resto de poderes, pero también de «los nuevos poderes» (*vid.* partidos políticos) que pueden dejar en mero trámite esa función parlamentaria²⁶.

Sin duda esta es una de las funciones más importantes del Parlamento en un sistema parlamentario. Aunque el momento más crucial es la investidura del presidente del Gobierno, el Parlamento actúa concediendo legitimidad a otros muchos sujetos que ejercerán sus cargos en distintos órganos del Estado (vocales del Consejo General del Poder Judicial, magistrados del Tribunal Constitucional, vocales de la Junta Electoral Central, etc.). En todos estos casos se requiere mucho más que la declaración de voluntad de la cámara correspondiente. Se requiere que el procedimiento para la conformación de la voluntad política garantice un conocimiento al detalle de los candidatos propuestos y el

acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo.

²⁴ En el sentido que aquí se apunta el Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso en la X Legislatura (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 1 de junio de 2012, 74-1).

²⁵ Puede consultarse la estrategia de la UIP «Mejores parlamentos para mejores democracias», 2012-2017, en <http://www.ipu.org/pdf/publications/strategy-s.pdf>.

²⁶ *Vid.* García Pelayo (1989), De Otto Pardo (1985) y Torres del Moral (1997: 15 y ss.).

cumplimiento de las previsiones constitucionales y legales y, además, que se desarrolle de una forma pública que dificulte los sistemas de reparto o cuotas entre los grupos parlamentarios y obligue a llegar a acuerdos de amplia mayoría. La actual Comisión Consultiva de Nombramientos es un órgano claramente insuficiente, que aunque sirve para cumplir el requisito formal de comparecencia parlamentaria de los candidatos, no garantiza que esas designaciones se hacen en las condiciones procedimentales y de publicidad suficientes para neutralizar las pretensiones de promoción a los afines al partido. Para empezar, dicha comisión esté regulada en una resolución de presidencia —Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado—, en la que se dice que es aprobada «a la espera de una regulación definitiva de esta materia en el futuro Reglamento del Congreso»; además, desde el punto de vista de su contenido, es bien significativo que la conformen el presidente de la Cámara y los portavoces de los grupos parlamentarios y que sus acuerdos se tomen por voto ponderado, lo que *garantiza* que las comparecencias se conviertan en un mero trámite para validar los candidatos que presentan o cuentan con el beneplácito de los grupos mayoritarios²⁷.

2. MEJORAR LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Sobre teoría legislativa, tanto en su vertiente de función parlamentaria como en la de técnica para la calidad de las leyes, se han vertido ríos de tinta. En las décadas de los años noventa y dos mil nuestra doctrina constitucional y parlamentaria desarrolló un frenético trabajo para hacer propuestas que mejorasen tanto los clásicos procedimientos legislativos parlamentarios y que atendiesen a la imperiosa necesidad de garantizar la calidad de las leyes en un mundo, como dijera García de Enterría, de «leyes desbocadas»²⁸. En los años

²⁷ Como decíamos, dicha Comisión se creó por la Resolución de Presidencia de 25 de mayo de 2000 para cubrir las deficiencias que presenta el título XII del Reglamento sobre intervención de la Cámara en la propuesta de designación de los miembros de distintos órganos constitucionales. Norma que expresa su provisionalidad mientras no se reforme el Reglamento. La escasa operatividad de la Comisión tal como hoy está planteada se puede ver en cómo transcurre cualquiera de sus sesiones. Por todas, *vid.* la sesión celebrada el jueves 18 de noviembre de 2004. Comparecencia de los cinco candidatos para la elección como vocales de la Junta Electoral Central (número de expediente 276/000003), Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, año 2004, 138.

²⁸ García de Enterría (1999: 47-52). Algunos de los trabajos de técnica legislativa más importante de la década de los noventa y primeros años del 2000: *Curso de Técnica Legislativa*. Gretel. Serie de Técnica Legislativa I. CEC. (1989), Cazorla Prieto (1999),

que llevamos de la segunda década del dos mil, tampoco han faltado trabajos de grandes especialistas que siguen haciendo propuestas para ese mismo fin²⁹. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, poco se ha hecho³⁰. La doctrina, de forma casi unánime, ha dicho, y sigue diciendo de nuestro procedimiento legislativo, que es *complejo, reiterativo, largo, repetitivo* y, en muchos casos, llega a ser *irritante* para quienes tienen que seguir íntegramente su desarrollo³¹. Un procedimiento decimonónico que, salvando las distancias, se construye a partir del dogma de las *tres lecturas*, sin percatarse de que ese modelo, en sus orígenes, respondía tan solo a la necesidad de hacer frente a la falta de formación y los escasos medios de muchos de los parlamentarios de la Cámara de los Comunes inglesa. Hoy, en la era del conocimiento y las nuevas tecnologías, seguimos funcionando con unos trámites propios de un mundo en el que la repetición se entendía como la mejor manera para asegurar la calidad del trabajo parlamentario³².

Por lo tanto, parece evidente que el procedimiento legislativo necesita de profundos cambios en su organización. Nada mejor que seguir las pautas que Thomas Jefferson apuntaba para los procedimientos parlamentarios: *precisión en los asuntos, economía en el tiempo, orden, uniformidad e imparcialidad*³³. Para ello, convendría poner en marcha un modelo legislativo que priorice criterios de simplificación, fortalecimiento de los grandes debates y generación de espacios para la negociación y el cuidado de la técnica normativa.

Pero empecemos por el principio. Como es conocido por todos, el procedimiento legislativo da comienzo a partir de una iniciativa gubernamental

Sáinz Moreno (2006), Pau i Vall y Pardo Falcón (coords.) (2006), García-Escudero Márquez (2006).

²⁹ De entre los trabajos de técnica legislativa más recientes pueden consultarse García-Escudero Márquez (2010), Astarloa Huarte-Mendicoa (2015), García Mexía y Rodríguez-Arana (2010), Santaolalla López (2008).

³⁰ Recientemente la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, ha introducido modificaciones en la ley del Gobierno. De especial interés para nuestro trabajo es que se regula la aprobación de un Plan Anual Normativo (art. 25) y un Procedimiento de elaboración de normas (art. 26). Por ello, sería muy conveniente que las Cortes Generales tuvieran en cuenta este Plan Anual Normativo e, incluso, de acuerdo con dicho Plan, desarrollasen el suyo propio.

³¹ Puede consultarse el muy esclarecedor trabajo de Pendás (1989: 356).

³² Es digno de destacar que nuestro procedimiento legislativo puede llegar a producir hasta ocho lecturas. Aunque para decirlo todo, aun así, si quien dispone del poder político lo decide, la tramitación legislativa puede llegar a realizarse de forma meteórica mediante la aplicación de los procedimientos de urgencia y lectura única.

³³ Jefferson (1873).

(proyecto de ley), que hoy día supone más del 95 % de las iniciativas, o una iniciativa del Congreso de los Diputados o el Senado (proposición de ley, que previamente han instado un número de diputados, de senadores, un grupo parlamentario, una comunidad autónoma o la ILP).

La primera cuestión que habría que plantearse es la necesidad *ex consuetudine* (arts. 66.1, 2 y 90 CE) de que el trámite parlamentario se sustancie en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Desde luego, como ha señalado la doctrina, podría modificarse este modelo en el marco de las reformas de las funciones que se encomienden a un Senado de representación territorial³⁴. Desde nuestro punto de vista, dicha reforma afectaría tan solo al artículo 90 de la Constitución, puesto que aunque el 66.1 y 2 hablan de que las Cortes Generales las conforman ambas cámaras y la potestad legislativa del Estado la ejercen las Cortes Generales, nada impediría interpretar que dicha función se desarrolla de forma plena por cada una de ellas en el marco de las competencias legislativas que la Constitución les reconoce (al Senado la legislación de carácter autonómico y el resto al Congreso de los Diputados). Pero, como decíamos, este asunto requiere de la reforma del artículo 90 de la CE y, por tanto, va más allá de la pretensión de este trabajo.

Salvada esta cuestión, que por su importancia no vemos que sea factible a corto plazo, tendríamos que fijarnos en las mejoras que deberíamos hacer teniendo en cuenta que el procedimiento se sustancia con la intervención de ambas Cámaras. Estamos de acuerdo con autores como Pendás y Astarloa cuando señalan que hay que reforzar la dimensión política del procedimiento, sin que ello suponga olvidar la mejora de los recursos técnicos que se ponen a disposición de los parlamentarios para asegurar la corrección de la Ley³⁵. Para ello, toda la doctrina ha dicho que hay que empezar reforzando los espacios de «gran debate político» y los de negociación y acuerdo, a lo que nosotros añadiríamos la necesidad de que dichos procedimientos sean más transparentes y participativos desde el punto de vista externo —es decir, de los ciudadanos—: mejorando la información disponible en abierto para que tanto los parlamentarios como los ciudadanos y los grupos de interés conozcan los fines y objetivos de la iniciativa legislativa, y abriendo espacios para la participación pública

³⁴ Sobre la reforma del Senado se ha debatido y escrito mucho en nuestro país. Por todos, *vid.* Punset Blanco (2001: 89 y ss.), Gutiérrez Rodríguez (2004), Aja *et al.* (2005).

³⁵ Pendás (1989: 249-256), Astarloa Huarte-Mendicoa (2015: 416-420), García-Escudero Márquez (2006: 323 y ss.), Guerrero Salón (2000: 19).

generando una información bidireccional: del Parlamento a la ciudadanía y de la ciudadanía al Parlamento³⁶.

Todas las iniciativas, sean proyecto o proposiciones de ley, tendrían que empezar con un debate de carácter general en el Pleno sobre los principios y la oportunidad de la nueva norma, en el caso de proposiciones de ley se podría dar un plazo desde su presentación hasta su debate para que los grupos presentasen textos alternativos que pudieran defenderse en dicho debate³⁷. Finalizado ese debate y tras cerrarse el plazo de enmiendas, que necesita de importantes cambios tanto en los plazos para su presentación cuanto en el control de la homogeneidad con el texto legal³⁸, se inicia la fase de comisión y

³⁶ Para ello, sería muy recomendable que el Reglamento obligara al Gobierno a poner a disposición del Parlamento, y este hiciera público, todos los informes, dictámenes y estudios preparatorios que dan lugar a la presentación de un proyecto de ley y en los que se analiza su oportunidad, el contexto económico y los objetivos perseguidos. En la actualidad, en concordancia con las previsiones del art. 88 de la CE, el artículo 109 del RCD señala que «los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos». El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 108/1986, de 29 de julio, señala que la ausencia de un determinado antecedente solo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión. Además, se debe denunciar la ausencia ante la Cámara en el momento procesal oportuno y, por tanto, solo afectará al artículo 88 si la ausencia de esa documentación menoscaba la actividad parlamentaria. Para sortear esta interpretación convendría reformar el art. 109 para establecer un mandato expreso al Gobierno para que remita toda la documentación generada durante la tramitación de los proyecto de ley, y que dicha documentación esté accesible públicamente en la web del Congreso de los Diputados.

³⁷ Como es conocido, de acuerdo con el artículo 112 del RCD, el debate de totalidad de los proyectos de ley en el Pleno procederá solo cuando se hubieran presentado enmiendas de esta naturaleza. Por supuesto, se podría realizar una regulación en la que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces y siempre que no obre la oposición de dos grupos parlamentarios, pudiera suprimir este trámite si se considera que la iniciativa carece de relevancia política para ello.

³⁸ Sobre las enmiendas y el plazo de presentación también se requieren importantes cambios. En primer lugar, el plazo de presentación de enmiendas no puede prorrogarse *sine die* como ahora se hace para congelar la tramitación de la ley si así lo quiere la mayoría. En cuanto al contenido de esas enmiendas, estas deben ser congruentes con el texto legal y se debe establecer la posibilidad de que la Mesa de la Cámara rechace aquellas que no mantengan esa unidad de objeto. Sobre esta materia la jurisprudencia constitucional ha puesto cierto orden en cuanto a congruencia entre enmiendas e iniciativa en las SSTC 119/2011, de 5 de julio; 136/2011, de 13 de septiembre

ponencia. Es el momento de la negociación, de la supervisión para garantizar la corrección técnica y los acuerdos parlamentarios³⁹.

En esta fase de negociación, debate y supervisión técnica, tendría que reforzarse el paso por la ponencia que podría organizarse en torno a un relator que sería del grupo mayoritario, en el caso de proyectos de ley, y del grupo proponente en el caso de proposición de ley. El relator, de acuerdo con el letrado y la oficina de técnica legislativa, procuraría la negociación entre los distintos grupos para buscar acuerdos o expresar las discrepancias y cuidaría de proponer a la comisión la subsanación de las cuestiones de carácter técnico que mejoren el texto⁴⁰. Es decir, que la ponencia desarrolle una doble labor: una política, facilitando un espacio para la negociación y los acuerdos, y otra técnica, para garantizar la calidad del texto legal en trámite. Desde luego, el trabajo que hasta ahora se hace en la fase de ponencia deja mucho que desear. Quizá cumpla el objetivo político, pero presenta muchas carencias en esa labor técnica: el Informe que se ha de emitir por regla general se limita a dar cuenta de las enmiendas aceptadas o rechazadas y brillan por su ausencia la motivación y un mínimo análisis técnico.

Finalizada la fase de ponencia y redactado el Informe, se envía al Pleno de la comisión, donde se produce la discusión de las enmiendas que hasta ese momento aún quedan «vivas». En dicho trámite se podrían introducir enmiendas transaccionales para llegar a acuerdos entre las existentes y el texto del articulado. Dichas enmiendas podrían presentarse por cualquier diputado o grupo parlamentario siempre que sean conocidas y aceptadas antes de fijar la posición por el titular de

y 59/2015, de 18 de marzo. Por ello, no sería descabellado pensar en una regulación donde la Mesa pueda declarar que las enmiendas que versen sobre materias ajenas a la tratada por la iniciativa que se tramita se consideren una nueva iniciativa. *Vid.* los trabajos de García-Escudero Márquez (2013: 199-236) y Santaolalla López (2011: 136-176).

³⁹ Es digno de destacar que la única regulación en cuanto a la constitución y funcionamiento de las ponencias es la Resolución de la Presidencia de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, de 23 de septiembre de 1989. Regulación claramente insuficiente puesto que además de no desarrollar casi nada en cuanto a la forma de funcionar tiene la peculiaridad de que debe ser reformada en su apartado primero al inicio de cada legislatura para determinar el número de miembros de las ponencias en función de las mayorías en el Pleno.

⁴⁰ La figura del relator o, como algún autor ha nombrado, «cuidador de la Ley», es una técnica que cuenta con una larga experiencia en otros sistemas parlamentarios (v. gr. Parlamento francés) y que también es bien visto por la mayoría de la doctrina. Por todos, en España, *vid.* Cazorla Prieto (1999: 93 y ss.).

la enmienda a transaccional⁴¹. Superada esta fase, el debate final en el Pleno no puede ser, como es ahora, una segunda oportunidad para defender las enmiendas que se han presentado y discutido en la comisión. Dicho debate tiene que tener un carácter general y político. Para ello, como ha señalado García-Escudero, cabría configurar una suerte de *votos particulares* al Dictamen que sirvieran para presentar la posición de los distintos grupos parlamentarios⁴².

Hasta aquí todo lo dicho hace referencia al procedimiento legislativo común. Como es de todos conocido, nuestros reglamentos establecen procedimientos especiales en función de la materia o del trámite (procedimiento de ley orgánica, art. 130 RCD; procedimiento de presupuestos, art. 133 RCD; procedimiento de reforma de los estatutos de autonomía, art. 136 RCD; procedimiento de reforma constitucional, art. 146 RCD; procedimiento de competencia plena de Comisión, art. 148 RCD y procedimiento de lectura única, art. 150 RCD). No podemos ocuparnos de estos, pero sí ha de quedar claro en un nuevo reglamento la regla general para el trámite legislativo que ha de ser el uso del procedimiento común frente a los especiales por razón del trámite⁴³.

⁴¹ La aceptación de enmiendas transaccionales en la fase de comisión está prevista en el artículo 114 del RC, que establece que la Mesa podrá admitirlas siempre que se presenten antes de la votación y pretendan alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto articulado. La interpretación de este precepto ha dado lugar a algún problema que debería subsanarse, dejando claro que esas enmiendas nunca podrán ser admitidas si no son presentadas antes de que los distintos grupos agoten su turno de debate sobre el artículo en cuestión. De no ser así, puede darse la situación de que se ponga a un grupo ante la tesitura de tener que votar algo sobre lo que no ha podido debatir. Véase el debate del Informe sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana (número de expediente 127/000002) producido en la Comisión Constitucional (sesión 12, jueves 2 de febrero de 2006, año 2006, 468). Debate donde se produjo una situación de esas características sobre algunas de las transaccionales incorporadas en último momento. En concreto, cuando se estaba debatiendo el artículo 23.2, al que ni el PP ni el PSOE habían presentado enmiendas y sí lo habían hecho ERC, IU, Mixto y CiU, el PP y el PSOE acuerdan introducir una enmienda para sacar del Estatuto la necesidad del 5 por ciento de los votos para poder entrar en el reparto de escaños en las elecciones regionales. Como no tenían enmiendas sobre ese texto presentan una transaccional sobre las enmiendas de los otros grupos, que por cierto habían retirado. Esos grupos intervienen en el Pleno de la Comisión sin conocer los términos de la transaccional y tan solo antes de votar pueden leer el nuevo texto propuesto.

⁴² García-Escudero Márquez (2010: 673-764).

⁴³ Esto supone suprimir la presunción de delegación de la competencia legislativa plena en las Comisiones prevista en el artículo 148 RC. Para un estudio más detallado de

De todos estos procedimientos especiales por razón de la materia quizá el que merezca una regulación más clara que facilite el trabajo parlamentario sería el de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado.

Quizá el debate de la ley de presupuestos en el Parlamento contemporáneo ya no es tan relevante como lo pudo ser en los momentos en los que la representación se asociaba a las aportaciones económicas que se hacían (*no taxation without representation*)⁴⁴. Sin embargo, sigue siendo un debate central en la vida parlamentaria, por cuanto expresa de la forma más fidedigna la dirección política que pretende llevar a cabo el Gobierno en el ejercicio económico del año siguiente. Por ello, no debemos relativizar su importancia, pero tampoco podemos seguir con un trámite farragoso, reiterativo y lleno de tecnicismos que dificulta e impide que se presenten con claridad las posiciones de los grupos y los diputados.

Hay dos notas que caracterizan a este procedimiento que de no mejorarse dificultan enormemente un debate útil desde claves parlamentarias. La primera, que el Gobierno y la mayoría parlamentaria cuentan con abundantes ventajas en todo el procedimiento: la Ley la presenta el Gobierno, se tramita de forma preferente (art. 133.2 RC) y en un plazo de tiempo breve (tres meses), las enmiendas que supongan aumento de gasto tan solo pueden ser admitidas si proponen una reducción igual en la misma sección (art. 133.3 RC). La segunda, que la abundantísima información que transmite el Gobierno cuando presenta la ley de presupuestos no suele tener elementos comparativos como pueden ser la ejecución del presupuesto del año anterior o la situación de las políticas sobre las que se pretende incidir. Por supuesto, no se presentan informes sobre previsiones e impacto de esos presupuestos.

En estas condiciones —poco tiempo para el trámite parlamentario, una inmensa información desagregada de carácter exclusivamente económico y un procedimiento breve de una gran densidad que se desarrolla hasta altas horas de la noche—, la utilidad parlamentaria, en el sentido de la producción de un debate de relevancia y profundidad, resulta muy poco probable. En consecuencia, entendemos que habría que reformar el procedimiento para dotarlo de mayor contenido político, hacerlo menos reiterativo y que se ocupe del seguimiento y control de la ejecución: debate de carácter general nada más llegar el proyecto a la Cámara y debates particularizados en cada comisión en razón de la materia con presentación del ministro correspondiente. Después,

estos procedimientos *vid.* Gómez Lugo (2008: 213 y ss.).

⁴⁴ Basta con recordar que desde ya hace años tenemos el llamado debate sobre el estado de la nación que, por su mayor generalidad política, ofrece una mejor oportunidad para que gobierno-mayoría y grupos de la oposición puedan defender sus tesis.

tramitación y debate de enmiendas que presenten los distintos grupos, también, en cada una de las comisiones.

A todos estos problemas tendríamos que añadir otros que tienen que ver con la actitud que adoptan los gobiernos para llevar fuera de la ley de presupuestos partidas muy importantes del gasto público. La conformación de las entidades públicas empresariales y otros tipos de sociedades que prestan servicios públicos pero que se organizan de acuerdo con un régimen de derecho privado.

No menos importante es el asunto del control del que disponen las cámaras para la supervisión de la ejecución y liquidación del presupuesto. Como es conocido por todos, esta es una misión que el artículo 136 de la CE encomienda al Tribunal de Cuentas que entiende como supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. El problema está en que dicho tribunal desarrolla una labor excesivamente pegada a comprobar el respeto al principio de legalidad, además de tener que hacerlo en unos plazos extensos en el tiempo como para que tenga repercusión política, y no se ocupa de comprobar la eficacia y eficiencia de la actividad económico-financiera⁴⁵.

Para solucionar algunos de estos problemas la doctrina siempre se ha decantado por la creación de una Oficina Presupuestaria en las Cámaras que asesore a los diputados y senadores y elabore informes y estudios sobre las finanzas públicas⁴⁶. Como es conocido, desde 2010 contamos con una muy discutida regulación legal de dicho órgano que, según el artículo primero, queda «[...] adscrita orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados» y tiene como objetivo «[...] el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del

⁴⁵ Sobre el Tribunal de Cuentas *vid.* la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, modificada por las Leyes 31/1991 y 22/1993. También las normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre funcionamiento de la Comisión Mixta, a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley, y la Norma número 21 de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado.

⁴⁶ *Vid.* Guerrero Salón (2000: 27), Cazorla Prieto (1999: 60 y ss.). No solo la doctrina se mostraba favorable a su creación, sino que la Ley de Presupuestos del Estado de 1990 llegó a crear dicha Oficina Presupuestaria con la siguiente determinación: «la organización y el funcionamiento de la indicada Oficina se regulará por el Reglamento de la Cámara y por las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo». Como todo el mundo sabe, el problema es que nunca el Reglamento de la Cámara llegó a implementar dicha norma.

Estado [...]». No cabe duda que la regulación de este órganos parlamentario presenta notable irregularidades —v. gr. que se apruebe por Ley o que sea un órgano de las Cortes Generales y esté adscrita a la Secretaría General del Congreso— que, en la medida de lo posible, sería bueno corregir con la aprobación de un nuevo reglamento⁴⁷.

3. FORTALECER LA FUNCIÓN DE CONTROL

Sobre la importancia que tiene la función de control en la vida parlamentaria y, por extensión, en nuestro sistema parlamentario, no hace falta que nos extendamos mucho. Basta con citar a la doctrina más autorizada que desde hace ya muchos años reconoce que la función de control ha adquirido un especial protagonismo en el funcionamiento del Parlamento⁴⁸. Por ello, lo verdaderamente importante a los efectos de mejorar dicha actividad parlamentaria es determinar quién y cómo se ejerce dicho control para que sea más efectiva. Como es conocido, el control hoy día no es una función que desempeñe «el Parlamento» sino que más bien es una función que se desempeña «en el Parlamento». Por lo tanto, el protagonismo de los grupos de la oposición, que son quienes la impulsan, es esencial. Ahora bien, al construir el control desde esta perspectiva no se debe perder de vista que en nuestro parlamentarismo racionalizado la organización del control necesita equilibrar gobernabilidad y responsabilidad. Es decir, que si importante es que las Cámaras, y en particular la oposición, tengan espacio para pedir cuentas al gobierno no menos importante es que el Ejecutivo pueda desarrollar su trabajo y que los instrumentos de control no se utilicen para anular o dificultar la acción gubernamental⁴⁹.

⁴⁷ Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Desarrollada en la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Sobre la regulación de dicho órgano parlamentario *vid.* Cazorla Prieto (2011: 323-343).

⁴⁸ *Vid.* García Morillo (1997: 81 y ss.), Molas i Pitarch (1987: 19 y ss.), Martínez Elipe (2000: 197 y ss.), especial interés tiene el trabajo de Aragón Reyes (1995).

⁴⁹ Un caso bien significativo de lo que estoy diciendo y que todo el mundo conoce es el uso que se hace de las preguntas para su respuesta por escrito que, como es bien conocido, en muchos casos se utilizan con fines torticeros y generan un notable quebranto al trabajo de muchos organismos públicos. Sin embargo, este tipo de patologías no deben empañar la importancia que los grupos de oposición tienen en

Las recetas en cuanto a la función de control no son nuevas, pero sí bastante claras. Para mejorar el control político en dichos procedimientos hay que cumplir al menos dos requisitos: primero, que las iniciativas que se debatan sean de la mayor actualidad. Es decir, acercar el debate de control a los problemas que se plantean en la sociedad en cada momento⁵⁰. Segundo, reforzar las iniciativas de control de los grupos de la oposición. Las preguntas, interpelaciones y mociones de los diputados de los grupos que sustentan al Gobierno poco aportan a la función de control. Muy al contrario, ayudan a oscurecerlo o, lo que es peor, a hacer oposición de la oposición. Además, el protagonismo de la oposición en la función de control, presentando sus propuestas y críticas al Gobierno, no supone que la mayoría parlamentaria que apoya al Ejecutivo quede inerte: dicha mayoría tendrá también oportunidad de defender sus posiciones y sus propuestas políticas. Es decir, que el debate de control no tiene por qué verse tan solo como un espacio donde la oposición ataca y la mayoría gubernamental se defiende, ha habido, y creo que puede haber, muchas oportunidades para que esa mayoría también pueda sacar los colores a otros grupos, más si han sido Gobierno en otros momentos. Veamos algunas propuestas que se han hecho a lo largo de estos años.

Como todo el mundo sabe, instrumentos de control de especial importancia son las preguntas y las interpelaciones al Gobierno. Durante los años que han transcurrido desde la aprobación del Reglamento de 1982 se han hecho cambios para acercar los temas a las cuestiones de mayor actualidad, priorizar las iniciativas de los grupos de la oposición y aumentar las comparecencias del presidente del Gobierno.

En cuanto a las preguntas con respuesta oral ante el Pleno, hemos de señalar que el artículo 188 del RCD no hace referencia al número de preguntas a incluir en cada sesión de control, y han sido las distintas resoluciones de Presidencia las que las han fijado —hemos pasado de 24 preguntas en la RPr. de 1996 a 26 preguntas en la RPr. de 2016⁵¹—. En cuanto a la preferencia de

esta función parlamentaria. Hasta tal punto ha llegado dicho reconocimiento que Garrorena Morales (2014: 201-205) ha dicho hace poco tiempo que la actividad de control parlamentario se debería reorganizar desde el reconocimiento, incluso constitucionalmente, del estatuto de la oposición.

⁵⁰ En la VIII Legislatura, con la práctica que creó el presidente Zapatero de ir todos los miércoles a responder tres preguntas, este problema se corrigió mucho. Los medios de comunicación y en especial la televisión dan buena cuenta de esa sesión de control y en particular del debate entre el presidente del Gobierno y el líder de la oposición.

⁵¹ Lo que también dicen estas Resoluciones es que ese número puede ser modificado por el presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces si entiende que la sesión por su especial contenido o duración así lo requiere.

unas u otras preguntas, el artículo 188 RCD tan solo señala que tienen prioridad la de los diputados que no hayan presentado preguntas en el mismo período de sesiones⁵². También este criterio ha sufrido cambios a lo largo de los años: hemos pasado de un sistema de cupo en función de los diputados que han formulado pregunta, previsto en la Resolución de Presidencia de 1996⁵³, a un sistema de asignación de un número de preguntas para cada grupo parlamentario en función de su importancia numérica en la Cámara, previsto en la Resolución de Presidencia de 2008⁵⁴.

Desde la Resolución de Presidencia de 2008 se han establecido dos criterios nuevos para la incorporación de preguntas: preguntas sobre acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros y preguntas sobre asuntos de especial actualidad. En el primer caso, los grupos parlamentarios pueden sustituir una

⁵² Criterio que fue desarrollado inicialmente por la Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados de 12 de enero de 1983.

⁵³ De acuerdo con el artículo sexto, apartado 2, de la Resolución de Presidencia de 1998: «En caso de haberse presentado más de veinticuatro preguntas, los criterios para determinar la prioridad de inclusión en el orden del día serán los siguientes:

a. Se incluirán en primer lugar una pregunta por cada uno de los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan los Diputados preguntantes.

b. Para cubrir el resto del número semanal, tendrán preferencia las formuladas por los Diputados de los Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una pregunta por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo.

c. Dentro de cada Grupo Parlamentario tendrán preferencia las preguntas de los Diputados que hayan formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad».

⁵⁴ De acuerdo con el artículo sexto, apartado 2, de la Resolución de Presidencia de 2008 —a su vez modificada por la Resolución de Presidencia de 28 de diciembre de 2011 y la Resolución de Presidencia de 5 de abril de 2016—: «La distribución de las preguntas incluidas en el orden del día de cada sesión plenaria en que se sustancia su debate, atendiendo a la actual composición de los Grupos Parlamentarios, se ajustará al siguiente criterio:

—8 formuladas por Diputados del Grupo Popular en el Congreso.

—6 formuladas por Diputados del Grupo Socialista.

—5 formuladas por Diputados del Grupo Podemos-En Comú Podem-En Marea.

—3 formuladas por Diputados del Grupo Ciudadanos.

—1 formulada por un Diputado del Grupo de Esquerra Republicana.

—1 formulada por un Diputado del Grupo Catalán (Democràcia i Llibertat).

—1 formulada por un Diputado del Grupo Vasco (EAJ-PNV).

—1 formulada por un Diputado del Grupo Mixto». Regulación que tendrá que ser modificada en la XII Legislatura.

pregunta por otra relativa a acuerdos del Consejo de Ministros antes de las 20 horas del viernes en que se haya celebrado dicho Consejo de Ministros. En el segundo caso, los grupos pueden solicitar, por escrito y hasta las 12 horas del lunes de cada semana en la que haya sesión plenaria, la sustitución de preguntas por otras relativas a hechos de especial actualidad o urgencia, que no hayan podido sustanciarse de acuerdo con los plazos ordinarios.

Sin duda, la regulación establecida durante estos años en las resoluciones de Presidencia que citábamos ha mejorado la actualización de los temas a tratar en las sesiones de control en Pleno. Sin embargo, hay algunas cuestiones que merecen un nuevo replanteamiento: primero, que con el criterio de reparto de preguntas establecido en 2008, en función de la importancia del grupo parlamentario, al inicio de cada legislatura se ha de reformar la mencionada resolución de Presidencia. Para solventar esta situación, como veremos más adelante, bien podrían regularse dicha materia en las Normas de Funcionamiento. Segundo, que el sistema de un número de preguntas proporcional a la importancia del grupo parlamentario sigue dando preferencia a la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno, cuestión que es bien discutible y que nos tendría que llevar a pensar si no sería mejor que dicha mayoría tuviera limitado el número de preguntas para favorecer las preguntas de los grupos de la oposición que son los que realmente hacen el control. Tercero, se ha planteado reducir aún más el tiempo que va desde la presentación de preguntas urgentes y su sustanciación en Pleno —v. gr. hasta las 12 horas del mismo día del Pleno—. Incluso se ha planteado la posibilidad de introducir una regulación que habilite la posibilidad de hacer preguntas sin formulación ni notificación previa.

Durante la VIII Legislatura se consolidó una práctica consistente en que el presidente del Gobierno responda todos los miércoles a preguntas de la oposición. Nos parece que esta es una buena iniciativa que sería conveniente se consolidase en las normas parlamentarias escritas puesto que eso sí que es una garantía de actualidad y determinación de los temas políticos de debate, en el Parlamento y en los medios de comunicación. Como apuntaba en líneas anteriores, esta práctica garantizó que la sesión de control de los miércoles aparezca en todos los noticieros y, en particular, el debate que se suscita entre el presidente del Gobierno y el jefe de la oposición.

En esta misma línea, de provocar una mayor participación del presidente del Gobierno en las sesiones de control, se encuentra la reforma que se ha planteado desde ya hace algún tiempo —al menos desde la VII Legislatura— para que el presidente sea objeto de interpelaciones. Evidentemente, la inclusión de esta novedad tiene que hacerse con ciertos límites, puesto que también se tiene que tener en cuenta su agenda y, por lo tanto, la necesidad de que no se establezca un número de interpelaciones que hagan imposible su

cumplimiento. Las propuestas que se están manejando plantean que los grupos parlamentarios con más de cincuenta diputados podrán presentar una interpelación al presidente en cada periodo de sesiones y el resto una cada legislatura. Además, en cada sesión no se podrá sustanciar nada más que una.

En esta misma línea de mejora del control político mediante las interpe-laciones, se podría dar más vivacidad al debate de las mociones consecuencia de interpelación —que en la actualidad se ven en el primer Pleno de la semana siguiente (art. 184.2 del RCD)—, si forman parte del orden del día de la misma sesión en la que se discute la interpelación. Estableciendo los consi-guientes plazos para que los distintos grupos puedan preparar sus enmiendas.

Otra forma de fortalecer el control sería abrir la puerta a más debates sobre temas de actualidad. Desde la VIII Legislatura se están celebrando a ins-tancia del Gobierno de acuerdo con las previsiones del artículo 202 del RC, pero se podría reforzar su función de control si pudieran ser instados por los grupos parlamentarios o un número de diputados de acuerdo con las previsio-nes de los artículos 196 y ss. del RCD. También se podría establecer que dichos debates de actualidad se sustanciasen en el ámbito de las comisiones de acuerdo con los requerimientos que para ello hagan los grupos parlamenta-rios. En el contexto de estos debates no se debe desaprovechar la oportunidad para regular el debate sobre el estado de la nación. Como es conocido, es fruto de un uso parlamentario y se está desarrollando desde los años ochenta sin más soporte normativo que la práctica parlamentaria que hace que no esté determinada la fecha de su celebración y que cada año se ajuste más a los inte-reses del Gobierno que a la programación del Congreso de los Diputados.

Finalmente, nos ocuparemos de las comisiones de investigación⁵⁵. De acuerdo con el artículo 52 del RCD queda a disposición del Pleno del Con-greso la decisión de constituir una comisión de investigación. Es decir, que dicho artículo, siguiendo la filosofía de que quien controla es «el Parlamento», establece que sea su órgano político máximo el que ha de disponer sobre la conformación de dichas comisiones. Sin embargo, aquí también deberíamos pensar que puesto que no estamos ante la constitución de un órgano cual-quiera del Parlamento, sino ante la conformación de un instrumento de con-trol, la creación de dichas comisiones debería poder quedar a disposición de la oposición, con las reservas que correspondan. Desde luego dicho cambio no tendría problema constitucional alguno. El artículo 76 de la CE dice que «el

⁵⁵ *Vid.* García Morillo (1985: 176-180), Montero Gibert y García Morillo (1984: 55). También, Montero Gibert (1985: 205-219), Virgala Foururia (1991: 293-303), Caamaño Domínguez (1994), Santaolalla López (1982: 247), Lucas Murillo de la Cueva (1986: 149 y ss.), Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez (1998: 569-664).

Congreso de los Diputados y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán constituir Comisiones de investigación sobre cualquier tema de interés público»⁵⁶. Para ello, lo más lógico sería que instada la constitución de comisiones de investigación por dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los diputados, su constitución fuera automática salvo que algún grupo se opusiera a ello. En ese caso, lo lógico sería que se debatiese en Pleno y que tan solo pudiera ser rechazada mediante una mayoría cualificada. Además, para evitar la proliferación de comisiones, cada grupo parlamentario debería tener limitada las propuestas de constitución de comisiones en cada legislatura. Para evitar que las comisiones queden en nada mediante el control de su actividad, la propuesta de constitución de una comisión de investigación debe incluir el objeto de la misma, el número de miembros, entre los que debe haber representación de todos los grupos parlamentarios, y el plazo temporal para desarrollar sus trabajos. Además, una vez constituida, se debe aprobar un plan de trabajo que, al menos, debe elegir su Mesa, en la que cada uno de sus miembros deberían ser de grupos distintos; el orden del día de sus sesiones, que solo podrá ser alterado por unanimidad a petición de la Mesa o dos grupos parlamentarios y el listado de comparecientes y de documentos que se han de reclamar, que, nuevamente, en caso de necesidad de alteración, debe ser en los términos antes señalados. Finalmente, deben adoptar sus acuerdos mediante voto ponderado.

IV. REFORMAS PARA MEJORAR LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

1. LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS Y LAS CLAVES DE SU FUNCIONAMIENTO

Para poder realizar todas las funciones institucionales que la Constitución confiere a las Cámaras, es necesario organizar un complejo entramado de

⁵⁶ La expresión «interés público» plantea problemas de delimitación. De la experiencia parlamentaria acumulada hasta la fecha se puede concluir que interés público se ha equiparado a todo aquello que pueda interesar a la opinión pública; aunque no es menos cierto que sobre todo se ha incidido en aquellos asuntos de los cuales se desprende la presunción de que en la actuación del Gobierno, o de algún órgano de la Administración, han existido o existen actuaciones irregulares que se han de imputar al Ejecutivo. En esta línea el profesor Virgala Foururia (1991: 294).

órganos parlamentarios internos. De acuerdo con la teoría general del órgano que ha desarrollado la doctrina iuspublicista, debemos entender por órgano parlamentario *todo aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos a aquella*⁵⁷.

A partir de estas ideas, estaríamos en disposición de hacer una ordenación de los órganos parlamentarios en dos grandes grupos: los de dirección política o producción normativa, también llamados por la doctrina órganos funcionales⁵⁸ (Pleno, Comisiones, Subcomisiones y Diputación Permanente) y los de gobierno y administración (Presidente y Mesa). Un caso aparte sería la Junta de Portavoces, que aunque desarrolla funciones claramente políticas despliega su actividad en el ámbito de los actos de gobierno y organización parlamentaria.

Todos estos órganos constituyen y desarrollan su actividad bajo el paraguas de las normas parlamentarias que determinan los criterios para su aprobación, conformación y reglas de funcionamiento. Desde nuestro punto de vista, a lo largo de estos años se han sucedido múltiples cambios que han puesto en marcha formas de actuar y de desarrollar los procedimientos que han ido mucho más allá de las previsiones normativas⁵⁹ y los principios que deberían guiar el actuar de órganos con objetivos tan diversos. Si los órganos de funcionamiento y los de gobierno y administración tienen encomendados cometidos parlamentarios distintos, los principios sobre los que han de sustentar su actividad también deben ser diferentes: en los primeros sus componentes actúan según criterios de oportunidad política y los acuerdos se toman conforme al principio de las mayorías; en los segundos se actúa de acuerdo a derecho, garantizando el debate, la igualdad de armas entre los sujetos parlamentarios y las decisiones se adoptan sin menoscabar los derechos de participación de las minorías⁶⁰. El problema, en muchos casos, es cuando actos preparatorios para el desarrollo de las actividades funcionales se toman por

⁵⁷ Esta posición ha sido asumida por autores como Pérez Serrano Jáuregui (1981: 77), López Guerra (2002: 32) y Aranda Álvarez (1998: 103 y ss.).

⁵⁸ Entre otros, *vid.* Ripollés Serrano (2003: 372).

⁵⁹ Quizá uno de los pocos casos en los que se ha actuado bien para la adaptación del sistema orgánico a la realidad política han sido las reformas del artículo 46.1 RCD para ajustar las Comisiones legislativas al Gobierno resultante después de cada investidura. No obstante, también en este caso merecería la pena pensar en una reforma del precepto para establecer una regulación abierta de materias que determinen las Comisiones Legislativas de forma que quien decida dichas Comisiones sea la Mesa de la Cámara al inicio de cada legislatura.

⁶⁰ El profesor Aguiar de Luque ha dicho que la incorporación de los principios organizativos de las Asambleas parlamentarias a los textos constitucionales «[...] obedece a una lógica de salvaguarda del debate y de la igualdad de armas entre las

pura oportunidad política y de acuerdo al principio de las mayorías, de esta forma lo que realmente se hace es anular el debate y, mucho más, el derecho de las minorías a presentar sus propuestas políticas o su acción de control parlamentario. Veamos cómo se concreta lo que acabamos de señalar en términos abstractos y generales.

2. LA OSCURIDAD DEL MARCO NORMATIVO PARA LA CONSTITUCIÓN DE SUBCOMISIONES Y LOS FINES PERSEGUIDOS CON ELLAS

Las subcomisiones sustituyen una práctica parlamentaria consistente en crear ponencias de trabajo o estudio sobre temas variados, y que tiene como precedente el artículo 65 del RS que establece la posibilidad de que las Comisiones designen ponencias para elaborar informes sobre los temas que la misma comisión le determine⁶¹.

Hasta la aprobación de la Resolución de Presidencia de 26 de junio de 1996, que regula dichas subcomisiones en el Congreso, había sido una práctica habitual que se crease este tipo de órganos parlamentarios⁶² mediante Acuerdos del Pleno de la Cámara e, incluso, de las Comisiones. Es más, incluso el preámbulo de la resolución hace mención a la «irregularidad» que se comete al constituir estos órganos por un acto de Comisión o Pleno de la Cámara. Es decir, lo que hace la Presidencia es detectar una supuesta laguna reglamentaria, y en aplicación del artículo 32.2, dictar una Resolución de carácter general que cubra esa deficiencia.

La situación es sin duda anómala. Por supuesto que más anómala era la situación antes de 1996, pero con la aprobación de la Resolución tan solo se ha resuelto parte del problema. No debemos olvidar que estamos ante la constitución de un órgano parlamentario y por lo tanto se está afectando a la estructura misma de la Cámara. Además, ese nuevo órgano debe tener unas reglas de funcionamiento que solo en parte cubre la Resolución de 1996, dado que presenta aún graves deficiencias.

Es decir, estamos ante el surgimiento de una nueva pieza de la estructura orgánica parlamentaria que ha quedado fuera de la norma básica de la Cámara

diversas fuerzas políticas a fin de proteger la posición de las minorías y, en última instancia, como vía de garantizar el pluralismo» (1997: 54).

⁶¹ Artículo que se desarrolla en la Norma Interpretativa de la Presidencia del Senado sobre la adopción de acuerdos por las ponencias designadas por las comisiones, de 18 de noviembre de 1997.

⁶² Así los denomina la Resolución de Presidencia del Senado de 1997, cuando habla de órganos de trabajo parlamentario en el apartado sexto del preámbulo.

—el Reglamento⁶³—. Si además tenemos en cuenta que las condiciones en las que se aprueban las ponencias de estudio y las subcomisiones son de una clara intencionalidad política por parte de la mayoría, es fácil concluir que estamos ante un órgano que nace con la vocación de cubrir una «necesidad política» de la mayoría parlamentaria para paralizar un tema del que no se quiere hablar o legislar durante un tiempo. Es decir, que la constitución de un órgano parlamentario queda a disposición no de la racionalidad y la eficacia parlamentaria sino de la oportunidad política.

Lo lógico sería que el nuevo Reglamento reconociese las subcomisiones así como los criterios para su constitución, funcionamiento y competencias. Sin ánimo de entrar en los detalles, sí nos atrevemos a señalar que dicha regulación debería recoger los fines que han de perseguir —v. gr. elaboración de informes de interés público o apoyar la labor legislativa en el marco de una Comisión, incluso con la posibilidad de redactar proposiciones de ley en materias de su competencia—; los términos de su constitución —v. gr. por el Pleno a instancia de la Comisión correspondiente—; su composición; sus reglas de organización y funcionamiento y el plazo para la rendición de su Informe a la Comisión.

3. LA IMPERIOSA NECESIDAD DE OBJETIVAR LOS CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA

La aprobación del orden del día es uno de los actos preparatorios que más problemas plantea, puesto que incide de forma sustancial en el trabajo político del Pleno y las Comisiones. La actual regulación concede, en la práctica, al grupo mayoritario capacidad de veto sobre los temas que se van a incluir. Modelo que, desde el planteamiento que en este trabajo estamos haciendo, requiere de una pronta modificación. No existe más reserva que la conferida al Gobierno para introducir un tema con carácter urgente si está reglamentariamente en condiciones para ello (art. 67.2 RCD); y la atribuida a la Junta de Portavoces que, por unanimidad, puede acordar introducir un

⁶³ Práctica anómala que queda amortiguada si observamos que la constitución de subcomisiones vía resoluciones de Presidencia no es un fenómeno excepcional. Al contrario, se está convirtiendo en una práctica cada vez más común, hasta el punto de que hoy día ya existen incluso comisiones que están constituidas con la habilitación de resoluciones presidenciales y ni tan siquiera figuran en los documentos que publicitan dichos órganos, v. gr., Comisión Consultiva de Nombramientos. Aprobada por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado, de 25 de mayo de 2000.

asunto como urgente aun sin cumplir los requisitos reglamentarios para ello a instancia de un grupo parlamentario o el Gobierno (67.3 RCD).

Por su parte, el artículo 68 del RCD establece las condiciones para la alteración del orden del día. Lo puede llevar a cabo el Pleno de la Cámara, a instancia de dos grupos parlamentarios, del presidente o de un quinto de los diputados. Con la condición de que si la alteración conlleva la incorporación de un nuevo asunto, este debe estar en condiciones reglamentarias para poder ser incorporado.

Hasta aquí la norma reglamentaria. Hasta aquí el derecho parlamentario escrito para regular una cuestión de tanta importancia no solo organizativa sino también con efectos políticos. Como quedan muchas cuestiones pendientes se ha desarrollado un importante número de prácticas, usos y costumbres parlamentarias que han completado la regulación de los artículos 67 y 68 del RCD. Lo normal es que la propia Junta de Portavoces disponga de unas reglas o criterios para organizar la inclusión de asuntos en el orden del día y que, al inicio de cada periodo de sesiones, se ratifiquen. Según estas normas, desde febrero de 2009 (IX Legislatura) se utiliza un sistema de cupos para identificar a los grupos que tienen derecho a incluir iniciativas en el orden del día (proposiciones de ley, proposiciones no de ley, mociones consecuencia de interpelaciones, preguntas e interpelaciones)⁶⁴. Pese a estos criterios más o menos objetivos, lo cierto es que, en última instancia, tanto para la fijación del orden del día como para su modificación, se requiere mayoría en la Junta de Portavoces, que adopta sus decisiones en función del criterio de voto ponderado, con lo que, en última instancia, el grupo mayoritario siempre tiene capacidad de bloqueo. Es lo que sucedió en la X Legislatura, en la que era frecuente que muchas iniciativas de la oposición fueran bloqueadas por el grupo mayoritario de la Cámara, impidiendo que llevasen al Pleno asuntos políticos cuyo debate interesaba a los grupos de la oposición⁶⁵. Ante esta situación, lo

⁶⁴ Para más detalle de cómo funcionan dichas normas de la Junta de Portavoces *vid.* la exégesis del artículo 67 del RCD que elabora Carbajal Iranzo en los Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados dirigidos por Ripollés Serrano (2012: 546-551).

⁶⁵ En este sentido, durante la X Legislatura el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) mostraba su preocupación por el bloque de materias a debatir en la Junta de Portavoces y en la Diputación Permanente y presentaba una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, por la que se modifican los artículos 67.1 y 67.2 para que la negativa de un solo grupo parlamentario no pudiera rechazar la inclusión de un asunto en el orden del día (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 6 de septiembre de 2013, 132-1).

más lógico sería que las normas para hacer la distribución de asuntos que se incluyen en el orden del día se aprueben al inicio de cada legislatura en las Normas de Funcionamiento —de las que nos ocuparemos más adelante— y que en ningún caso se pueda rechazar la inclusión de una iniciativa en el orden del día con la negativa de un solo grupo parlamentario aunque este disponga de la mayoría absoluta de la Cámara. De igual forma, para la alteración del orden del día por el Pleno (art. 68 RCD), la mayoría requerida se debería conformar con la participación, al menos, de dos grupos parlamentarios. En definitiva, aquí nuevamente el criterio que ha de primar es el respeto a los derechos de las minorías para incorporar al orden del día aquellos temas que consideren y que la mayoría, que también puede incorporar los temas que considere oportunos, no adelante su criterio político al momento del órgano preparatorio.

4. LA NECESIDAD DE ESTABLECER NORMAS MÁS CLARAS PARA LA ORDENACIÓN DE LOS DEBATES

La ordenación de los debates, al igual que su dirección, es una competencia que el reglamento reconoce a los presidentes (de la Cámara o de la comisión correspondiente), que se regula según unos criterios generales previstos en los artículos 69 a 77 del RCD, con las especificidades que para cada procedimiento se pueda prever en los correspondientes preceptos reglamentarios (v. gr., debates de proyectos de ley, toma en consideración de proposiciones de ley, debate del proyecto de ley de presupuestos, propuestas de resolución, debate de investidura, moción de censura, etc.), y que se cierra con una cláusula que habilita al presidente para reducir o ampliar los tiempos cuando las circunstancias y la cuestión lo requieran (arts. 73.2, presidente de la Cámara y 115.1, presidente de Comisión).

Lo que está claro es que si no hay precepto específico se entiende que el debate ordinario debe transcurrir con un turno a favor y otro en contra, y que la duración de las intervenciones sobre cualquier cuestión, salvo precepto en contrario, no excederá de diez minutos (art. 74. 1 RCD)⁶⁶. A dicho debate se han de añadir los calificados como debates de totalidad, en los que los turnos

⁶⁶ Como señalaremos más adelante, no han sido infrecuentes los casos donde la Presidencia de la Cámara ha variado este criterio normativo de un turno a favor y otro en contra. Por ejemplo, en el debate sobre la reforma del artículo 135 de la CE se establecieron dos turnos en contra. Lo curioso fue que dicha ampliación de turnos fue acordada en el mismo Pleno a instancia de un Grupo Parlamentario (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, 30 de agosto de 2011, pág. 9).

serán de quince minutos y, tras ellos, los demás grupos parlamentarios podrán fijar posición en intervenciones que no excederán de diez minutos (art. 74.2 RCD).

Hasta aquí la regla general. Después tenemos que estar a criterios que para procedimientos específicos establezca el reglamento: por ejemplo, en el debate de investidura, el candidato interviene sin límite de tiempo y, tras una interrupción, los representantes de cada grupo lo hacen con un tiempo máximo de treinta minutos y podrán replicar a la respuesta por diez minutos (art. 171 RCD)⁶⁷; el debate de las interpelaciones ante el Pleno se hace con turno de exposición y réplica, la primera por diez minutos y la segunda por cinco, etc.

Además, como ya hemos señalado, los artículos 73.2 y 115.1 del RCD establecen para el presidente de la Cámara y el de cualquiera de las comisiones la facultad de ordenar el debate y las votaciones, oída la Junta de Portavoces, y valorando la importancia, mediante la ampliación o reducción del número y el tiempo de las intervenciones o la acumulación de intervenciones que se refieran a diputados de un mismo grupo. Es decir, el reglamento está reconociendo al presidente una capacidad de ajuste en el número de oradores y en los tiempos a utilizar de acuerdo con la importancia que el debate estime pueda tener.

Pues bien, también en este punto la aplicación de acuerdos y usos parlamentarios ha producido a lo largo de estos años importantes cambios. Por ejemplo, el presidente Marín, en uso de sus facultades de ordenación de los debates ante la comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004 en Bruselas, modificó los criterios establecidos en el artículo 203 del RC para introducir un turno de réplica para los portavoces de los distintos grupos parlamentarios que distribuía el tiempo, de acuerdo a criterios de representación y proporcionalidad (GS y GP, 8 minutos; GCiU, GERC y GVPNV, 5 minutos y GIU-IC-V y GCC, 3 minutos), además de introducir un turno más de réplica de 2 minutos por grupo parlamentario⁶⁸. Nuevamente la previsión normativa se modificó para la comparecencia del

⁶⁷ En la organización del debate de investidura de Pedro Sánchez, en la XI Legislatura, se generó cierta confrontación entre el presidente de la Cámara y algunos grupos parlamentarios porque aquel modificó la fecha de inicio del debate del 2 de marzo al día 1 y estableció que, frente a lo que había sido una práctica, el debate no empezara a las 12 de la mañana sino que lo hiciera a las 16 horas.

⁶⁸ Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 del Reglamento. Para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 17 y 18 de junio en Bruselas (número de expediente 210/000005).

ministro de Defensa ante el Pleno para informar sobre las investigaciones que se estaban llevando a cabo en relación con el accidente aéreo del Yak-42. Aquí la decisión presidencial consistió en la apertura de un turno de réplica para los portavoces que lo solicitasen. En este mismo sentido, en relación con los debates en Pleno de los Proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía que se tramitaron en el Congreso de los Diputados en la VIII Legislatura, aunque había una Resolución de Presidencia de 1993 que establecía el debate de totalidad con un tiempo de 10 minutos por grupo parlamentario, la Junta de Portavoces y Mesa llevaron los turnos de intervención a 40 minutos por Grupo con réplica de 10 minutos e, incluso, duplica de 5 minutos más. De igual forma, otros procedimientos han visto por la vía de los acuerdos y los usos parlamentarios variar los tiempos previstos para la formulación de los debates (por ejemplo, la toma en consideración de proposiciones de ley, el debate de las propuestas de resolución o el debate de las mociones consecuencias de interpelaciones).

En definitiva, como se puede comprobar también aquí la situación es de cierta incertidumbre que, en muchos casos, puede llevar a que los grupos parlamentarios expresen su disconformidad con ese tipo de acuerdos. Por ejemplo, la ordenación del debate para informar sobre el Consejo de Europa del 17 y 18 de junio de 2004 antes mencionado dio lugar a que el grupo de IU-IC manifestara su discrepancia, sin duda muy atinada puesto que en ningún lugar del reglamento se hace una distribución de tiempos en función de la representatividad de los grupos. Muy al contrario, el criterio es que todos los grupos cuentan con el mismo tiempo para sus intervenciones.

El problema, como ya hemos dicho en otras ocasiones, es que la organización de los debates, pese a lo que se puede pensar a primera vista, no es un asunto de simple economía procedimental. Es una cuestión de certeza sobre el tiempo para la toma de las decisiones parlamentarias; ha de servir para racionalizar las materias a debatir; y debe garantizar la intervención de las minorías sin que ello impida la toma de las decisiones por parte de la mayoría. Por ello, aunque un grado de disposición para la ordenación de los debates en manos del presidente es más que aconsejable, en las circunstancias en las que nos encontramos, en las que los usos y prácticas han llevado a cambiar incluso los criterios establecidos en el Reglamento de la Cámara, incluso los criterios de carácter general previstos en los artículos 74 y 75 del RCD, parece más que conveniente que se logre una cierta seguridad y fijeza en esta materia. Primero, adaptando los preceptos reglamentarios a las nuevas prácticas en aquellos

Sesión plenaria núm. 19 celebrada el miércoles, 23 de junio de 2004 (*DS* del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, año 2004, 20).

artículos que se han visto afectados; y segundo, aprobando unas normas de funcionamiento que den seguridad desde la flexibilidad de ese tipo de normas para producir la adaptación que no pueda requerir el tiempo. Además, dicha reforma se podría aprovechar para introducir mejoras ampliamente reclamadas durante estos años, v. gr. que en los debates de totalidad se establezca un listado en el que los diputados se puedan apuntar para intervenir a título individual, que los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios sean iniciados por el grupo de la oposición que cuente con mayor número de diputados y se cierre con el mayor de los grupos que presten apoyo al Gobierno, o que en las intervenciones de los miembros del Gobierno estos se tengan que ajustar a los tiempos programados.

5. LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA Y LOS ACTOS DE DIRECCIÓN DE LOS DEBATES

Las cuestiones sobre disciplina parlamentaria no cuentan con una regulación clara en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Por ello, puestos a hacer una reforma en profundidad del reglamento sería conveniente ponerlas al día⁶⁹.

Para ordenar esta materia lo primero que hemos de hacer es comprobar que bajo el paraguas de la disciplina parlamentaria se incluye toda intervención de un órgano parlamentario con fines de mantenimiento del orden, tanto de las sesiones como de la consecución de la seguridad de los recintos parlamentarios⁷⁰. Además, por otro lado, no queda suficientemente perfilada la diferencia que existe entre las medidas disciplinarias aplicadas a los parlamentarios cuando su actuación puede alterar las condiciones en las que se han de desarrollar los debates y aquellas actuaciones que perturben el orden en el

⁶⁹ Al igual que la disciplina parlamentaria no ha generado grandes problemas prácticos, tampoco la doctrina se ha ocupado excesivamente sobre la materia. Más allá de aportaciones en obras generales, lo más significativo son los trabajos de Torres Muro (1990 y 2005), Santaolalla López (1996). En la obra *Derecho Parlamentario sancionador* antes señalada también tienen especial interés los trabajos de Gómez Benítez (2005), Soriano Hernández (2005), Larios Paterna (2003). También se han ocupado de la cuestión De la Peña Rodríguez (1998: 114-137), Pérez-Serrano Jaúregui (1996), Matheus Fernández (2013).

⁷⁰ De acuerdo con el artículo 72.3 de la CE «los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas... las facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes». La titularidad de esta competencia se ha de entender como consecuencia directa de la inviolabilidad de que gozan las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 66.3 de la CE.

recinto parlamentario y las actuaciones del resto de los asistentes a las sesiones de la Cámara. A dicha confusión se ha de añadir que el Tribunal Constitucional acogió en la Sentencia 136/1989, de 19 de julio, la jurisprudencia sobre la necesaria aplicación de los principios de legalidad y garantías procesales del derecho sancionador general también en el ámbito parlamentario⁷¹. Dicha sentencia expone que es ineludible la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, ya que, en nuestro sistema, el artículo 25 de la CE está estableciendo una «[...] garantía de orden material y de alcance absoluto [...]», que hace que dicha exigencia de tipicidad se convierta en una exigencia extensible a la disciplina parlamentaria.

Con la apuntada regulación reglamentaria y la anterior jurisprudencia tenemos sentadas las condiciones para confundir dos tipos bien diferentes de actos con fines correctores: los estrictamente disciplinarios, frente a la que no cabrá más solución que la aplicación de los principios de legalidad material y formal y aquellos que desarrolla el presidente de la Cámara en ejercicio de sus funciones de dirección de las sesiones, frente a los que aun siendo necesaria la regulación en el reglamento resulta materialmente imposible el cumplimiento de los requerimientos de apertura de expediente disciplinario y los requisitos que ellos conllevan.

Por lo tanto, la posición que se ha de acoger ante este tipo de actos parlamentarios es la que distingue entre aquellos que son resultado de la intervención del presidente en tanto que director de los debates y mediante los cuales se le reserva la potestad de reaccionar frente a actuaciones puntuales que alteren el normal funcionamiento de las sesiones o el orden en el recinto parlamentario y aquellos hechos que, siendo de mayor gravedad y/o no requiriendo de una actuación inmediata, dan lugar a medidas disciplinarias que normalmente están atribuidas a órganos parlamentarios colegiados (Mesa o Pleno) que han de cumplir los requisitos que se derivan del principio de legalidad. Para los primeros de estos actos la habilitación reglamentaria del presidente está en el artículo 32.1 del RCD, que reconoce que es el encargado de mantener el orden en los debates y en los artículos 100 a 107 que regulan hechos reprochables. Para los segundos, los hechos reprochables y las sanciones

⁷¹ Sobre la necesaria legalidad de los hechos sancionables y el procedimiento sancionador en el ámbito administrativo pueden consultarse las SSTs de 26 de septiembre de 1973 (Arz. 3403) y 23 de enero de 1979 (Arz. 56). A lo largo de estos años el Alto Tribunal se ha pronunciado en el mismo sentido en las Sentencias 169/1995, de 20 de noviembre; 301/2009, de 21 de noviembre; 129/2006, de 24 de abril y 192/2011, de 12 de diciembre.

correspondientes quedan atribuidos a la Mesa (art. 99 RCD) o al Pleno (art. 101 RCD).

V. REFORMAS RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Como decíamos en la presentación de este trabajo, la falta de puesta al día del Reglamento del Congreso de los Diputados ha generado un problema de notables dimensiones en el sistema de fuentes que requiere de pronta solución. Para ello, proponemos aclarar los contenidos de la reserva constitucional del Reglamento (art. 72 CE), de manera que pueda ofrecernos la oportunidad de reconducir materias que están en la actualidad fuera de esta fuente y que deberían recogerse en ella⁷². Por otro lado, entendemos que se podría aprobar un código de Normas de Funcionamiento que regulen usos, costumbres y prácticas parlamentarias que apoyen al reglamento y que se caractericen por una mayor flexibilidad en su puesta al día.

1. LAS MATERIAS QUE REQUIEREN DE REGULACIÓN REGLAMENTARIA

No es una exageración decir que durante estos treinta y cuatro años se ha producido una «huida» del derecho parlamentario del Reglamento del Congreso. Como todo el mundo conoce, la constitución de órganos parlamentarios se ha hecho con completa normalidad mediante leyes —v. gr. Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea o la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales—. En otros casos, puesto que no existía regulación reglamentaria y el órgano se había creado por una ley se recurre a Normas y Resoluciones de las Mesas —v. gr. Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 27 de febrero de 2007 para la adaptación de la Disposición final Quinta del Reglamento a la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de titularidad pública—. Finalmente, como ya hemos apuntado a lo largo del trabajo, en muchos casos cuestiones que afectan al derecho de ejercicio de cargo público quedan al albur de usos, costumbres o prácticas parlamentarias —v. gr. normas para adoptar acuerdos en la reunión de la Mesa

⁷² Sobre la posición en el sistema de fuentes del Reglamento parlamentario y la compleja relación con otras fuentes del derecho, *vid.* Pascua Matero (2014: 77-145), Vidal Martín (2005: 91-152), Cano Bueso (1984: 54 y ss.), Punset Blanco (2001: 115-154), Ripollés Serrano (1987: 2047-2072), Lavilla Rubira (1996: 49-65).

y la Junta de Portavoces para la aprobación del orden del día—. En definitiva, tanto «por arriba», con la regulación de cuestiones estrictamente parlamentarias por la Ley, como «por abajo», con la regulación de cuestiones que no tienen como finalidad interpretar un precepto o cubrir una laguna, mediante resoluciones presidenciales o acuerdo de Mesa se ha desbordado la reserva reglamentaria.

El nuevo reglamento debería poner orden en este asunto. Lo más lógico sería establecer un marco limitado de las materias que, bien por formar parte del contenido de configuración legal de los derechos de los diputados, o bien porque establezcan la estructura organizativa y de funcionamiento de la Cámara, deberían estar en el Reglamento. La cuestión es: ¿cuáles son esas materias?

En nuestro sistema, la norma constitutiva de la autonomía parlamentaria es el art. 72 de la CE, que en su apartado primero prescribe que «las Cámaras establecen sus propios Reglamentos». Dicha norma establece el ámbito formal de la reserva reglamentaria, según la cual las materias prescritas se han de regular conforme a un procedimiento y unos órganos específicos. El problema se plantea cuando nos debemos ocupar del contenido material de dichas normas. El texto constitucional se limita a señalar que las Cámaras han de aprobar sus propios Reglamentos, sin apuntar en ningún caso cuál debe ser el contenido de dichos Reglamentos. Esto supone que tengamos que indagar en otras normas —constitucionales, o no— para poder colegir el contenido material de los Reglamentos. Estamos de acuerdo con el profesor Punset cuando apunta al art. 66.2 de la CE como la primera norma que contribuye a aclarar el valor normativo de los Reglamentos de las Asambleas. Con ella nos encontramos ante una norma de carácter institucional en cuanto que enumera las funciones parlamentarias (potestad legislativa, aprobación de los Presupuestos Generales y control de la acción del Gobierno), que cuenta con su desarrollo inicial en el mismo texto constitucional (arts. 72 y 75.1 en materia de organización interna; arts. 67.3, 79 y 73 en materia de funcionamiento interno; arts. 75.2 y 75.3, 70 y 71, 134 y 150 en materia de procedimiento legislativo; arts. 76, 77.2 y 108-114 en materia de control del Gobierno)⁷³.

⁷³ El profesor Punset, tras hacer observaciones ya apuntadas, señala que «la existencia de una reserva de materia de Reglamento parlamentario no es, sin embargo, algo deducible únicamente en sede dogmática y a partir tan solo de la relación entre la norma de competencia institucional contenida en el art. 66.2 y el reconocimiento de la autonomía reglamentaria por el art. 72.1, sino que se confirma expresamente en los arts. 67.3, 79.2 y 3, 80, 86.2, 87.1 y 111.1. El valor político de esta reserva es indudable, habida cuenta de la rigidez de los Reglamentos en comparación con las leyes ordinarias» (2001: 115-134).

Dicha variedad de materias ha llevado a la doctrina española a señalar que los reglamentos parlamentarios están conformados por normas de distinta naturaleza: normas constitucionales «reglamentarias», disposiciones legales «reglamentarias» y normas del Reglamento que reiteran, desarrollan o, en ocasiones, innovan aspectos constitucionales, o de determinadas leyes⁷⁴.

Por lo tanto, del estudio de nuestros reglamentos parlamentarios parece que se pueden deducir los siguientes tipos de normas.

Existen normas reglamentarias que repiten disposiciones que están recogidas en la Constitución; los diputados gozan de inviolabilidad e inmunidad (arts. 10 y 11 del RC y 71 de la CE), las comisiones de investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para ser oída (arts. 52.2 RC y 76.2 CE).

Existen normas constitucionales que disciplinan algunas materias, pero que necesitan de un cierto desarrollo por parte de los reglamentos parlamentarios. El art. 79 de la Constitución establece que las Cámaras para adoptar acuerdos deberán estar reunidas con asistencia de la mayoría de sus miembros y los acuerdos se toman por mayoría de los presentes. En este caso, el problema consiste en saber qué se entiende por mayoría de los componentes y por mayoría de los votos presentes (v. gr. ¿las abstenciones deberán ser consideradas presentes o no?).

También nos encontramos en los reglamentos con normas «nuevas». Aquellas que regulan materias que no tienen referencia alguna en la Constitución, y que son recogidas por los reglamentos en reconocimiento de la autonomía organizativa de las Cámaras (el art. 39 del RC reconoce la constitución y composición de la Junta de Portavoces como órgano de coordinación de los intereses de los distintos grupos parlamentarios en la organización de la actividad de la Cámara).

⁷⁴ Para Solé Tura y Aparicio Pérez (1984: 92-104) los Reglamentos parlamentarios cuentan con unos elementos caracterizadores muy heterogéneos. Por ello, los reglamentos no se diferencian por su categoría normativa, sino más bien por su competencia material. De esta forma encontramos en su interior normas con transcendencia interna y normas de transcendencia externa. En la Sentencia 9/59 del Tribunal Constitucional, que por primera vez se cuestiona la constitucionalidad de normas que intervienen en el procedimiento legislativo, se señala que en dicho procedimiento intervienen dos tipos de normas: normas constitucionales y normas reglamentarias. Su declaración de competencia para llevar a cabo el control es solo y exclusivamente de las normas constitucionales. Solo la violación de normas procedimentales de contenido constitucional provoca invalidez de la ley (Sentencia 9/59, de 3 de marzo).

En resumen, el Reglamento del Congreso debería estar reservado para tres tipos de normas:

- Normas de interpretación de principios constitucionales sobre la estructura o sobre las funciones de la Cámara.
- Normas «nuevas» que disciplinen institutos jurídicos no previstos en la Constitución pero que se entienden necesarias para el adecuado funcionamiento de la Cámara.
- Normas que sirven para la configuración legal del ejercicio de derechos fundamentales de los diputados o terceros⁷⁵.

2. LAS MATERIAS QUE PODRÍAN REGULARSE EN LAS NORMAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Somos conscientes de los inconvenientes que plantea la aprobación de un conjunto normativo totalmente nuevo en la práctica parlamentaria. Pero parece claro que es necesario ofrecer soluciones a situaciones concretas que se presentan en la vida parlamentaria y que no encuentran ubicación en las normas generales más allá de las situadas en el mundo de los usos que solo quedan al conocimiento de los técnicos de la Cámara. Dos buenos ejemplos de lo que estamos diciendo son las normas que rigen en la Junta de Portavoces para su intervención en la conformación del orden del día del Pleno, y los acuerdos que la Mesa de la Cámara toma para la delegación al presidente de la posibilidad de calificar ciertas iniciativas legislativas. Ambas cuestiones han dado lugar a controversias durante la X Legislatura. En el primer caso, pese a que las

⁷⁵ Una muestra de que han de ser las normas reglamentarias las que se ocupen de la configuración legal del derecho de acceso y ejercicio de cargo público es la doctrina que ha sentado el Tribunal Constitucional cuando los usos y prácticas parlamentarias establecen condiciones que inciden en la actividad de control de los parlamentarios. Es el caso, entre otros, de la STC 190/2009, de 28 de septiembre en la que el Alto Tribunal dice que «los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; así, la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7). En definitiva, los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria».

reglas vigentes establecen un sistema de cupo para la inclusión de asuntos en el orden del día, la mayoría parlamentaria ha vetado iniciativas de la oposición; en el segundo, la intervención del presidente en la calificación de ciertas iniciativas legislativas⁷⁶.

En todo caso, su formulación debería sortear algunos problemas: en primer lugar, se tendría que determinar qué órgano parlamentario se encarga de su aprobación. En segundo lugar, las materias de las que se puede ocupar. Y en tercer término, establecer la vigencia temporal de dichas normas.

Todas estas cuestiones creemos que tienen fácil solución en el marco de la renovación del reglamento. Y, lo que es más importante, dichas normas pueden ser de mucha utilidad para poner al día el derecho de la Cámara sin tener que introducirnos en los complejos acuerdos que conlleva la reforma reglamentaria. El órgano encargado para su aprobación y reforma sería la Mesa de la Cámara que, tras su constitución al inicio de cada Legislatura, debería adoptar el acuerdo de renovación de las normas de funcionamiento o ratificación de las vigentes en la legislatura anterior. Es decir, que la vigencia temporal de dichas normas es de una legislatura. Aunque las materias de las que se deben ocupar son un asunto más complejo, no obstante nos atrevemos a señalar que debería recoger un buen número de usos, precedentes y el Acuerdo de Mesa y de la Junta de Portavoces, que sirven para regular aspectos del funcionamiento de la Cámara, como, por ejemplo, los criterios generales para la programación parlamentaria, las normas por las que se delega al presidente de la Cámara la facultad de calificación y admisión a trámite de ciertas iniciativas parlamentarias, normas para la configuración del orden del día del Pleno, la convocatoria de las sesiones plenarias o la ordenación de los debates de las sesiones⁷⁷.

VI. CONCLUSIONES

Empezaba estas páginas citando a Tosi cuando decía que un Parlamento vivo es la muestra más evidente de una democracia saludable. Para que así sea

⁷⁶ Por ejemplo, la Proposición de Ley para la reforma de la LOTC de 01/09/20015, que va más allá del Acuerdo de 21 de diciembre de 2011 de la Mesa que delega dicha función al presidente solo para ciertas iniciativas entre las que no se encontraban la proposiciones de ley citada.

⁷⁷ Otro de los muchos ejemplos que se podrían poner es el caso del artículo primero de la Resolución de la Presidencia para el desarrollo del artículo 113 del RCD sobre designación de miembros de las ponencias, que debe ser adaptado a las mayorías del Pleno al inicio de cada legislatura.

hay que mirar a las «viejas» y «nuevas» funciones parlamentarias y adaptar sus normas reglamentarias para que adquieran la importancia que les corresponde. Seguro que durante todos estos años el protagonismo del Ejecutivo ha restado centralidad al Parlamento, pero no es menos cierto que la falta de reformas de sus normas de organización y funcionamiento también ha contribuido a su languidecimiento.

Si queremos revitalizar nuestra democracia es imprescindible fortalecer el Parlamento. Para ello, en estas páginas hemos tratado de demostrar que se ha de trabajar en dos niveles: en el de las funciones, adaptándolas a los nuevos tiempos para que cumplan mejor su finalidad, y ahí todo lo dicho sobre la mejora de los procedimientos legislativos, la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, los procedimientos de control o las comparecencias de personalidades que han de ser propuestas para altos cargos del Estado. Pero no se ha de olvidar que debemos también actuar en las reglas de funcionamiento, en la conformación orgánica y en la mejora del derecho parlamentario que determina el funcionamiento. Como señalamos en su momento, este es un ámbito ancilar para la mejora de la labor institucional de las Cámaras, pero el valor de los procedimientos y las formas en la vida parlamentaria los convierten en requisitos cuasi esenciales si de verdad queremos robustecer nuestro Congreso de los Diputados. Para ello, se hace imprescindible acometer la reforma del reglamento que proponemos; reforma que ha de servir para establecer una nueva técnica de cómo organizar las normas parlamentarias (reglamentarias, resoluciones, acuerdos, usos, costumbres, etc.) para que, sin perder la seguridad y fiabilidad que da el derecho escrito podamos tener un espacio de trabajo en la Cámara lo suficientemente flexible para dar solución a los problemas del día a día. Es posible. Lo inaceptable es que al final sea el interés político de los grupos el que determine qué es el derecho en la Cámara y cómo se interpreta. Algo así como que en el Parlamento el «consenso» —o la voluntad de la mayoría, ¡que sería mucho peor!— se convierta en la fuente principal del derecho parlamentario.

Bibliografía

- Aguiar de Luque, L. (1997). La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional. En F. Pau i Vall (coord.). *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Aranzadi.
- Aja, E., Alverti Rovira, E. y Ruiz Ruiz, J. J. (2005). *La reforma constitucional del Senado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Álvarez Conde, E. (1993). *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid: Tecnos.
- Aragón Reyes, M. (1995). *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad de Argentina.

- (1996). Las fuentes del Derecho parlamentario. Ponencia general. En *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las Fuentes del Derecho Parlamentario*. Vitoria: Parlamento vasco.
- Aranda Álvarez, E. (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2015). La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. *Revista de Derecho Político de la UNED*, 92, 119-164. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.92.2015.14423>.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1994). A propósito del Parlamento grupocrático. En J. Cano Bueso y A. Porras Nadales (coords.). *Parlamento y consolidación democrática*. Madrid: Tecnos.
- (2015). *Técnica Normativa 2016-2017*. Madrid: Memento Práctico Francis Lefebvre.
- y Cavero Gómez, M. (1998). Comisiones de investigación. En Ó. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Caamaño Domínguez, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- (1994). Comisiones Parlamentarias de Investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate). *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6, 153-176.
- Cano Bueso, J. (1984). El principio de autonomía de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario. *Revista de Estudios Políticos*, 40, 85-99.
- Cascajo, J. L. (2000). El Congreso de los Diputados y la forma de Gobierno en España. En A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Cazorla Prieto, L. M. (1999). *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*. Madrid: Aranzadi.
- (2004). La participación del Parlamento en la creación del Derecho. En A. Menéndez Menéndez y A. Pau Padrón. *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Madrid: Civitas.
- (2011). La oficina presupuestaria de las Cortes Generales. En *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales 1811-2011*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Coleman, S. y Blumler, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. New York: Cambridge University Press.
- De la Peña Rodríguez, L. (1998). *Derecho Parlamentario español y Tribunal Constitucional*. Granada: Comares.
- De Otto Pardo, I. (1985). *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Díez-Picazo, L. M. (1985). *La autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias*. Zaragoza: Estudia Albornotiana.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (1999). Prólogo al libro de Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las cámaras*. Madrid: Congreso de los Diputados.

- García de Enterría, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocada*. Madrid: Civitas.
- y Fernández, T. R. (2000). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas.
- García Mexía, P. y Rodríguez-Arana, J. (2010). *Técnica Normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Madrid: CEU Ediciones.
- García Morillo, J. (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- (1997). El Parlamento en la era global. *Cuadernos de Derecho Público*, 1, 77-100.
- (2003). La estructura de las Cortes Generales. En L. López Guerra (dir.). *Derecho Constitucional*. Volumen II. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Pelayo, M. (1989). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Roca, J. (1999). *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid: Aranzadi.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2010). *Técnica legislativa*. Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes? *Revista Teoría y Realidad Política de la UNED*, 31, 199-236.
- Garrarena Morales, A. (2014). *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez Benítez, J. M. (2005). Límites a la disciplina parlamentaria: derecho parlamentario sancionador y derecho pena. En *Derecho Parlamentario sancionador*. Vitoria: Parlamento vasco.
- Gómez Lugo, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Guerrero Salón, E. (2000). La actividad del Congreso: una evaluación. En A. Martínez. *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Gutiérrez Rodríguez, F. J. (2004). *El Debate sobre la reforma del Senado*. Madrid: Temas del Senado.
- Jefferson, T. (1873). *Manual of Parliamentary Practice*. Nueva York: Clarck and Maynard Publishers.
- Larios Paterna, M. J. (2003). *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Lavilla Rubira, J. J. (1996). Las fuentes supralegales del Derecho parlamentario. En *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las Fuentes del Derecho Parlamentario*. Vitoria: Parlamento vasco.
- Lazer, D., Neblo, M., Esterling, K. y Goldschmidt, K. (2009). *On-line town hall meeting: exploring democracy in the 21st century*. Congressional Management Foundation. Washington DC. Disponible en: http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/online-town-hall-meetings.pdf.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. 4ª reimpresión. Barcelona: Ariel Derecho.
- López Guerra, L. (1990). La función de control de los parlamentos: problemas actuales. En A. Garrarena (ed.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.

- (2002). Organización y funcionamiento del Parlamento de futuro. En F. Pau i Val. *El Parlamento del Siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Valencia: Tecnos.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (1986). Las Comisiones de Investigación de las Cortes. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 143-174.
- Martínez Elipe, L. (1999). *Tratado de Derecho Parlamentario. Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Pamplona: Aranzadi.
- (2000). *Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización Política del Gobierno. Volumen Primero*. Madrid: Aranzadi Editorial.
- Matheus Fernández, J. M. (2013). *La disciplina parlamentaria*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y el Estado Autonómico.
- Molas i Pitarch, I. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Montero Gibert, J. R. (1985). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española. En *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Tecnos.
- y García Morillo, J. (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- Mortati, C. (2001). *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Tomo I. Padua: Cedam.
- Parejo Alfonso, L., Jiménez Blanco, A. y Ortega Álvarez, L. (1998). *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen I. Madrid: Ariel Derecho.
- Pascua Matero, F. (2014). *Fuentes y control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pau i Vall, F. y Pardo Falcón, J. (coords.) (2006). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos.
- Pendás, B. (1989). Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa. En F. Sáinz Moreno y J. C. da Silva Ochoa (coords.). *La calidad de las leyes*. Vitoria: Parlamento vasco.
- (2007). *Teorías políticas para el siglo XXI*. Madrid: Síntesis.
- Pérez Serrano Jáuregui, N. (1981). Hacia una teoría de los actos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, 9.
- (1996). La disciplina parlamentaria (notas para una aproximación a su concepto). *Anuario Jurídico de La Rioja*, 2, 437-454.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Porrás Nadales A. (1994). Mayoría y pluralismo. En J. Cano Bueso y A. Porrás Nadales (coords.). *Parlamento y consolidación democrática* (pp. 90-95). Madrid: Tecnos.
- y de Vega García, P. (1996). Introducción: El debate sobre la crisis de la representación política. En A. J. Porrás Nadales (ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- Punset Blanco, R. (2001). *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ripollés Serrano, R. (1987). Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978. En *Las Cortes Generales*. Vol. 3. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

- (2003). Estructura y funcionamiento de la Asamblea de Madrid. En E. Álvarez Conde. *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- (coord.) (2012). *Comentario al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Rubio Llorente, F. (1997). El Parlamento y la representación política. En *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sáinz Moreno, F. (2006). La evaluación de las leyes. En Pau i Vall y Falcón (coord.). *XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos.
- (2008). Artículo 72. En *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Santaolalla López, F. (1982). *El parlamento y sus instrumentos de información: (preguntas, interpellaciones y comisiones de investigación)*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- (1996). Principio de legalidad y disciplina parlamentaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 47, 293-308.
- (2008). *Técnica normativa en la Unión Europea*. Madrid: Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones.
- (2011). ¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas? *Revista de las Cortes Generales*, 83, 135-176.
- Solé Tura, J. y Aparicio Pérez, M. (1984). *Las Cortes Generales*. Madrid: Tecnos.
- Soriano Hernández, E. (2005). La infracción de los deberes parlamentarios. En *Derecho Parlamentario sancionador*. Vitoria: Parlamento vasco.
- Torres del Moral, A. (1997). Ley electoral y representación. En M. Ramírez, *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta.
- Torres Muro, I. (1990). La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 207-222.
- (2005). La disciplina parlamentaria. Una introducción. En *Derecho Parlamentario sancionador* (pp. 19-54). Vitoria: Parlamento vasco.
- Tosi, S. (1993). *Diritto Parlamentare. Nuova Edizione. A cura di Armando Mannino*. Milán: Giuffrè Editore.
- Tudela Aranda, J. (2008). *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Vidal Martín, T. (2005). *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Vírgala Foururia, E. (1991). Las comisiones y ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco). En *Parlamento y Derecho*. Vitoria: Parlamento vasco.