

Seminario sobre
**“Las reformas de los reglamentos
parlamentarios. La reforma del Reglamento del
Congreso de los Diputados”.**

Fundación Manuel Giménez Abad.

25 de febrero de 2005

**Por Manuel Alba Navarro
Secretario General del
Congreso de los Diputados**

I. LA PARADOJA DE LAS REFORMAS REGLAMENTARIAS

1. Al iniciar esta exposición, que pretendo que no sea demasiado larga, quiero en primer lugar compartir con ustedes algunas perplejidades. Éstas parten de la constatación de determinados lugares comunes que, sin embargo, llevan en ocasiones a preguntas sin respuestas o al simple desconcierto.

El Reglamento parlamentario es la expresión más cabal que existe en nuestro ordenamiento del **principio de autonomía normativa** de los Parlamentos. Este principio ha sido consagrado constitucionalmente en nuestro país para las Cortes Generales (art. 72.1 CE) y por los diferentes Estatutos de Autonomía para sus respectivos Parlamentos y Asambleas.

Semejante garantía institucional implica, al menos, las siguientes consecuencias:

- a) **Titularidad exclusiva** y no compartida sobre la reforma.
- b) Capacidad para la **autodisposición permanente** sobre el Reglamento sin otros límites que los constitucionales y estatutarios.
- c) **Sencillez** en el procedimiento de reforma. A diferencia de lo que sucede en las iniciativas gubernamentales, la iniciativa de reforma reglamentaria carece, en términos generales, de exigencias procedimentales previas.
- d) **Rapidez** en la tramitación. Aún cuando los plazos aparecen fijados en términos no muy diferentes a los de iniciativas de otra índole, es público y notorio que la “tramitación de alta velocidad” se ha aplicado con frecuencia a determinadas reformas reglamentarias, cuando éstas contaban con el consenso de los grupos parlamentarios.

e) **Inmediatez** de la reforma. A diferencia de la generalidad de las iniciativas normativas que las Cámaras tramitan, el Reglamento no suele requerir ningún otro visto bueno diferente de la aprobación por la propia Cámara, quedando excluidas la ratificación o sanción externa. Desde el punto de vista de su vigencia suele ser requisito suficiente la publicación en el correspondiente Boletín Oficial de la Cámara. La publicación adicional en el B.O.E o Diario Oficial correspondiente se efectúa en términos generales sino en términos de obtener una mayor publicidad, pero no por obligación jurídica y sin que afecte a su vigencia.

2. Todos los datos anteriores deberían llevar necesariamente a la misma conclusión. Los Reglamentos Parlamentarios son las normas del ordenamiento jurídico que han sufrido un mayor número de reformas. O, en otros términos, son los que con mayor facilidad se han adaptado a los nuevos requerimientos derivados de la constante evolución de los Parlamentos.

La respuesta dista de ser evidente.

Es cierto que casi todos los Reglamentos que existen en nuestro país han sufrido reformas desde su entrada en vigor. Por citar lo que mejor conozco, el Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido reformado seis veces desde 1982. Igualmente el Reglamento del Senado ha sido objeto de varias reformas.

También es cierto que en determinadas Comunidades Autónomas y, especialmente en el año 1994 en el Senado, se han arbitrado reformas estructurales de importancia que hacen bueno el anterior análisis sobre la facilidad con la que, si se quiere, se puede abordar la reforma reglamentaria.

Sin embargo, en términos generales, veo más ajustado a la realidad afirmar que **las modificaciones reglamentarias de calado o estructurales han venido encallando**

sistemáticamente. Los archivos parlamentarios están cuajados de reformas non natas. No me atrevo a decir tajantemente que éste sea un hecho lamentable en todos los casos, pero en el camino se han quedado también textos cuya eficacia y virtualidad superaba notablemente los Reglamentos que venían a reformar.

3. A todo lo anterior hay que sumar una constatación adicional. Es difícil encontrar tanto en el ámbito de las Cortes Generales como en el de los diferentes Parlamentos de las Comunidades Autónomas, un solo Grupo Parlamentario e, incluso, algún diputado individual que no tenga entre sus prioridades políticas (al menos formales) la reforma del Reglamento Parlamentario. Puede afirmarse que la reforma reglamentaria se ha convertido en un apartado más dentro del listado de la corrección política.

Si se acepta lo hasta aquí planteado, la pregunta es obvia: ¿por qué se produce la paradoja de que lo que es susceptible de una solución técnica y procedimental hiperflexible y, además, todos los implicados afirman que quieren reformar, no se reforma nunca o muy difícilmente?

A intentar responder esta “pregunta del millón” irán destinadas las siguientes líneas. Antes quiero, no obstante, recordar algo que está casi borrado en el imaginario popular.

Parece que para que algo se reforme es premisa previa que exista algo que reformar. No siempre sucede así. El ámbito de los reglamentos parlamentarios en España cuenta con una clamorosa omisión. El art. 72.2 de la Constitución dispone la existencia de un **Reglamento de las Cortes Generales**. Quizá por lo “irrelevante de su contenido” (aspectos relativos a la Corona; Comisiones mixtas; sesiones conjuntas; Comisiones mixtas paritarias del art. 74 CE; órganos de gobierno de las Cortes Generales), nada ha pasado en este ámbito del nivel del borrador o proyecto no difundido.

El *horror vacui* y la necesidad de atender y solucionar problemas reales y recurrentes han llevado a implantar fórmulas aiosas y razonablemente satisfactorias a las que, no obstante, no les vendrían mal una cobertura normativa más formal y explícita y de adecuado rango normativo.

II. HIPÓTESIS SOBRE LOS OBSTÁCULOS PARA LAS REFORMAS

1. Cuando algo como la reforma reglamentaria no avanza como es debido, a pesar de que técnicamente tiene una complejidad limitada, es razonable pensar en la concatenación de una serie de causas de muy diverso origen, naturaleza y relevancia.

La dimensión del empeño de este trabajo no puede pretender la exhaustividad en el análisis. Intentaré, no obstante, señalar las que, a mi juicio, son las principales barreras a una solución satisfactoria de la cuestión. Es evidente que son de una doble índole: políticas y jurídicas, si es que en el ámbito parlamentario semejante discernimiento es posible.

2. Existen ámbitos normativos en nuestro país regidos por el **principio de la estabilidad**. El electoral es, sin ningún género de dudas, uno de ellos. En este aspecto las diferentes fuerzas políticas tienen un grado de coincidencia notable (con alguna excepción) en mostrarse satisfechas con el *status quo*. Tampoco parece que el sistema electoral forme parte de las preocupaciones evidentes de una ciudadanía que lo asume en términos generales con naturalidad. Este es, pues, un caso de estabilidad derivada de la satisfacción generalizada con el modelo. ¿Sucede lo mismo con los reglamentos parlamentarios?

Ciertamente no. Ya he indicado con anterioridad que quejarse de los despropósitos reglamentarios es un *must* de cualquier parlamentario que se precie. Lo

que sucede es que, sin dudar de la sinceridad, parece también cierto que el nivel de queja no es siempre homogéneo, sostenido y del mismo nivel.

El Presidente del Congreso señalaba hace pocos días en una comparecencia pública que el amor o el desafecto respecto del Reglamento parlamentario eran inversamente proporcionales a la situación que se tenía en el espectro parlamentario en el binomio mayoría-oposición.

Tal parecería que la ubicación en la oposición permite a cualquier fuerza política apreciar con nitidez todos y cada uno de los defectos que tiene un Reglamento parlamentario.

Por el contrario, la estancia en el Gobierno o en sus aledaños suele permitir valorar en toda su extensión las bondades del Reglamento. O, al menos, permite potenciar la sensación del miedo al vacío y ponderar adecuadamente la teoría del mal menor.

En suma, existe, políticamente hablando, un **desproporcionado relativismo** sobre la realidad de los reglamentos parlamentarios que dificulta conocer si, en verdad, las cosas son buenas o malas en sí mismas o lo son dependiendo de las circunstancias.

3. Por otra parte, cuando se aborda la negociación para una reforma reglamentaria se suele cometer, a mi juicio, un error recurrente. Es cierto que la propia extensión y contenido del Reglamento son ya de por sí bastante amplios. El proceso negociador suele, además, sumar muchas cuestiones laterales que, en puridad no son el núcleo de la reforma. Y, lo que es todavía menos operativo, en ocasiones se condiciona el éxito o el acuerdo definitivo a la consecución plena de estos objetivos.

Si se meten en la misma cesta negociadora aspectos procedimentales, económicos, de estatuto de los parlamentarios, de espacio físico en las Cámaras, etc. etc., el riesgo de fracaso crece exponencialmente.

No son siempre necesariamente las cuestiones procedimentales o reglamentarias las que rompen acuerdos de reforma que parecen sólidamente pactados.

4. Tras la estabilidad (real o aparente) de los reglamentos y la dificultad de las reformas está también una razón evidente: al igual que las normas electorales, los reglamentos parlamentarios gozan también de la condición de **“reglas del juego”**.

Ello implica que, amén de que las coyunturales mayorías tengan siempre en más alta estima al Reglamento, éstas no quieren ni pretendan hacer reformas reglamentarias con unas mayorías ajustadas o sin el nivel de consenso suficiente. Lo que vale para las leyes –quizá porque se piense que la mayoría alternativa ya tendrá oportunidad de hacer “su” ley- no vale, sin embargo, para el Reglamento parlamentario.

Esta constatación, en sí misma neutra e incluso positiva, entraña también consecuencias no tan benéficas. En cualquier negociación en la que el consenso es el modo de operar y decidir se produce una transferencia (implícita o explícita) del poder de veto a favor de cualquiera de los negociadores. Del buen o mal uso de este poder dependerá que el proyecto pueda llegar a puerto. Otorgar un voto de confianza a la responsabilidad de todos los actores no siempre lleva a las mejores consecuencias.

La pregunta afectaría directamente al ámbito de la legitimidad más que al de la legalidad: **¿es legítima una reforma reglamentaria que –en su condición de “regla del juego”- no cuente con la anuencia de todos sus destinatarios?**

5. Otra cuestión que planea cíclicamente sobre las dificultades de la reforma estriba en el propio sentido político de las mismas.

En España nuestros Parlamentos pueden diferir en múltiples aspectos. Hay uno, sin embargo, en el que se parecen. **La posición de los Grupos Parlamentarios es prevalente, claramente prevalente, respecto del diputado individual.** Las garantías que éste ha obtenido tienen más bien apoyo en la jurisprudencia constitucional (a través sobre todo del art. 23 CE), que en una interpretación extensiva y proteccionista de la posición del diputado individual por parte de las Cámaras.

Mecanismos como el “cupó” aplicados a iniciativas parlamentarias de clara raigambre individual (p.ej. las preguntas), son buena muestra de lo que aquí se afirma.

Por el contrario, una adaptación a los tiempos aconsejaría quizá facilitar un mayor espacio al parlamentario individualmente considerado frente a las todopoderosas estructuras partidarias.

Es este un factor puramente interno que, sin embargo, juega como un elemento de freno en la evolución hacia un Parlamento más abierto, aunque seguramente más difícil de manejar para la Mesa y para la propia Administración Parlamentaria.

6. A las anteriores reflexiones propias más bien de la “sociología parlamentaria” creo oportuno añadir otra de naturaleza más jurídica.

El bloqueo de las reformas reglamentarias operado en buena parte de nuestros Parlamentos no ha sido inocuo o irrelevante para el ordenamiento jurídico-parlamentario. Todo lo contrario.

En teoría el modelo “académico” de nuestro sector del ordenamiento pivotaría sobre la existencia de una norma central y claramente primaria: el Reglamento Parlamentario. Éste, directamente subordinado a la Constitución y, en su caso, al

respectivo Estatuto, operaría como norma cuasi única para regular la generalidad de la vida parlamentaria.

Este planteamiento teórico requiere inexorablemente de un Reglamento fuerte, vigoroso y constantemente actualizado. Caso contrario, el sistema tiende a estallar por las costuras. **El Reglamento no ha perdido su rango y fuerza en el sistema de fuentes. Pero se ha hecho claramente insuficiente y desfasado para afrontar retos que le superan con claridad.** Así las cosas, la consecuencia lógica sería el bloqueo institucional de las Cámaras. Afortunadamente, podemos constatar que esto no ha sido así.

Pero que no haya tenido lugar tan indeseable colapso no ha tenido un coste cero sobre el sistema normativo parlamentario. Creo no equivocarme demasiado si señalo tres fenómenos que pueden predicarse con carácter general de nuestro ordenamiento específico:

a) Un desmesurado incremento de la invasión del ámbito parlamentario mediante el instrumento jurídico de la Ley.

Creo sinceramente que la aceptación del principio de autonomía normativa de las Cámaras encaja dificultosamente con una regulación por vía legal de aspectos internos del Parlamento. Allí donde el Parlamento tenga que desplegar su eficacia en función del principio de reserva expresado constitucionalmente, la Ley no debiera de entrar.

Nada más lejos de la realidad. Al no ofrecer el Reglamento parlamentario soluciones para la realidad y al bloquearse sus reformas nos encontramos con que, paradójicamente, es más fácil regular determinados aspectos en una Ley que en el propio Reglamento.

En el ámbito de las Cortes Generales ejemplos como la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (sic), la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados o, en fin, la Ley 11/2002, de 5 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, son buenos ejemplos de lo que aquí se afirma.

Cuando alguien no cubre un hueco llega otro que lo ocupa. Este axioma sirve también, como vemos, para el sistema de fuentes.

b) En lo que constituye una paradoja más aparente que real, el bloqueo reglamentario ha potenciado extraordinariamente otra fuente del derecho parlamentario: **las resoluciones interpretativas y supletorias de las Presidencias de las Cámaras**. Ante callejones que frecuentemente no tienen salida reglamentaria se ha optado por el atajo de la resolución presidencial.

Sin perjuicio de la ponderación y medida consustanciales a tan altas magistraturas, no deja de asaltarme periódicamente la duda de si en numerosas ocasiones no hubiera sido técnica y jurídicamente más correcto que lo regulado en dichas resoluciones se hubiera incorporado mediante la reforma del propio Reglamento.

Quizá a esta conclusión sobre el desbordamiento del cauce natural de las resoluciones haya llegado el propio Tribunal Constitucional cuando ha ido efectuando un sensible giro en su doctrina sobre las resoluciones presidenciales.

Por lo demás, el hecho de que estas normas cuenten con la anuencia y el concurso de los Portavoces y Grupos Parlamentarios demuestra, una vez más,

la relativa facilidad con la que se llega al acuerdo concreto y la dificultad casi insalvable de alcanzar pactos globales.

c) Por último, la “artrosis” reglamentaria tiene otro síntoma evidente. Sí ya de por sí el Parlamento suele ser un ámbito donde es especialmente cierta la clásica denominación del “derecho flexible”, hoy se podría afirmar sin faltar a la verdad que **nos encontramos ante el reino del uso, la costumbre y el precedente.**

Dudo sinceramente que haya un sector del ordenamiento jurídico nacional donde exista un mayor ámbito de vigencia del derecho consuetudinario. Esto aceptando, claro está, que le sea aplicable el sustantivo “derecho”. No pretendo efectuar aquí una causa general contra el uso y el precedente parlamentarios, que tienen también muchas virtudes. Pretendo, simplemente, destacar que el ámbito probablemente excesivo del que goza tiene mucho que ver con la necesidad de dar carta de naturaleza a lo que el texto reglamentario no está en condiciones de afrontar.

Sentado lo anterior, creo que estamos en mejores condiciones para poder evaluar lo que desde el punto de vista del ordenamiento parlamentario, ha supuesto el bloqueo de las reformas parlamentarias, en lo bueno y en lo malo.

III. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA AVANZAR

1. El reino del Parlamento es el reino de la negociación, del pacto, del acuerdo y, en ocasiones, del disenso. Todos hemos asistido en numerosas ocasiones a acuerdos imposibles, a prodigios impensables y, en definitiva, a milagros parlamentarios.

Esta realidad evidente tiende a darse de bruces sistemáticamente con la reforma reglamentaria.

Modestamente pienso que las posibilidades de éxito pasan por asumir dos realidades que creo que se podrán compartir sin dificultades:

- ⇒ Es necesario que los actores parlamentarios asuman colectiva y mancomunadamente que una reforma reglamentaria en profundidad aporta innumerables ventajas colectivas y singulares. El exceso de cálculo cortoplacista no debe empañar la firme convicción de que un nuevo Reglamento aportará a buen seguro, ventajas para todos. Aunque sólo fuera porque tras más de veinte años de aplicación de un determinado Reglamento, es público y notorio cuáles son las debilidades más evidentes del sistema y qué medios existen para su corrección.

En resumen, estaríamos ante un tipo de negociación que, bien llevada, responde al tipo de las de “todos ganan”.

Sólo partiendo de esta convicción se podrá avanzar en el camino propuesto. Todo ello sin que cada uno de los negociadores tenga porqué renunciar a sus intereses particulares de manera absoluta.

- ⇒ Por otra parte, quizá sea oportuno recordar que la reforma se debe de hacer “desde dentro” pero “hacia afuera”.

Con ello quiero decir que la premisa esencial y norte de la reforma debe de ser que el resultado final del proceso ofrezca un Parlamento que al cumplir de manera más adecuada sus funciones, al hacerlo de un modo más transparente y comprensible, al mejorar, en suma, su rendimiento está realizando de manera más eficaz su triple misión fundamental: representar, legislar y controlar.

Cualquier reforma que se quede en el escalón interno, que se haga “hacia adentro”, corre el serio riesgo de ser insuficiente y, sobre todo, de ser incomprensible. Dicho en otros términos, la reforma no debe de hacerse para que –de manera coyuntural- uno u otro grupo político puedan incluir más o menos enmiendas en una tramitación legislativa; tampoco para que un parlamentario individual ponga hábilmente en apuros un día concreto a un miembro de un Gobierno. La reforma debe de hacerse para que al legislar, el producto final (la Ley) sea de más calidad el procedimiento resulte más comprensible y atractivo para el ciudadano, o para que el Parlamento como institución sea, capaz de controlar de una manera más ágil e inmediata al Gobierno.

2. Partiendo de las premisas anteriores, y aunque aquí la realidad es tan diversa como Cámaras existen, se puede deducir también la importancia del método.

Señalaba anteriormente la gran flexibilidad de que goza la reforma reglamentaria. Este dato debería de jugar a favor de la **utilización de métodos de trabajo y negociación extremadamente adecuados para la finalidad perseguida**. No siempre ha acompañado el éxito en la elección del método.

Precisamente porque las consecuencias de una mala reforma reglamentaria pueden ser devastadoras, más que nunca es necesario efectuar prospectivas realistas y certeras de lo que las innovaciones a introducir pueden significar. A este respecto es ocioso recordar que el trabajo de las Administraciones parlamentarias es más necesario y relevante que en cualquier otra iniciativa parlamentaria.

3. Por último, me parece oportuno indicar que la aprobación de nuevos Reglamentos parlamentarios debe conducir necesariamente a una sustancial reordenación del sistema jurídico-parlamentario. Algunas precisiones a este respecto.

3.1. **Recuperar la centralidad del Reglamento parlamentario.**

Con ello quiero significar la trascendencia que otorgo al hecho de que los Reglamentos vuelvan a ocupar con plenitud el papel estelar que les corresponde normativamente en el Parlamento. Es preciso rescatar la integridad de la norma y evitar su fragmentación.

A modo de ejemplo significativo tomemos la tramitación reciente del Proyecto de Reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Con independencia de que, como es mi caso, se comparta plenamente la virtualidad jurídica de la Resolución de 16 de marzo de 1993 (ratificada además en sendos autos del Tribunal Constitucional), no deja de ser chocante que una cuestión de tal trascendencia y significación termine siendo encauzada por una Resolución presidencial.

3.2. En línea con lo anterior parece también oportuno hacer un llamamiento en favor de la **autonomía normativa del Parlamento**. La extensión indebida de la Ley en materias natural y constitucionalmente reservadas al Parlamento debe ser contenida y si me apuran, retrotraída a sus justos límites. No más leyes para determinar la composición y funciones de una Comisión parlamentaria. No más leyes que nos digan (a través de proyectos de ley) cómo deben las Cámaras controlar a determinados órganos del Ejecutivo.

3.3. Creo firmemente que una de las causas del bloqueo reglamentario estriba en el **contenido excesivo de los propios Reglamentos**.

Antes aludía a “déficits” de contenido reglamentario, ahora contemplo los “superávits”.

Si de verdad se pretende dotar de centralidad al Reglamento parlamentario, parece consecuente que lo que se incorpore al mismo sea lo que es sustancial y estructural para la Cámara. Existen, no obstante, determinadas cuestiones que, teniendo una importancia política de primer orden, no son ni de lejos elementos estructurales. Pero estas cuestiones (cupos en las iniciativas; acumulación de éstas, alteración de turnos, configuración del orden del día del Pleno, etc.) tejen una intrincada red de normas, precedentes, criterios, etc. que hace extraordinariamente difícil su discernimiento.

Este tipo de cuestiones requieren estabilidad y claridad, pero la praxis demuestra que exigen también un importante margen de flexibilidad.

Por ello, y como luego tendré ocasión de explicar más detenidamente, parece útil un “**desdoblamiento**” entre el **Reglamento**, que debe contener los aspectos estructurales de la Cámara y lo que siendo importante, tiene sin embargo un carácter más contingente y mutable. Este tipo de reglas se incluirían en unas **Normas de Funcionamiento** claras, tasadas, pero de mucha mayor flexibilidad en su modificación y/o aprobación.

- 3.4. Como consecuencia de lo anterior parece también oportuno una vez elaborado un Reglamento de nueva planta, encauzar la función normativa de las Presidencias en el ejercicio de su función supletoria o interpretativa. Convendría que las Normas del futuro sean pocas, ajustadas al fundamento reglamentario que las justifica y, sobre todo, concordes con el Reglamento.

Con esto no queremos formular una crítica, que sería injusta, a quienes han ejercido esta magistratura. Me refiero, más bien, a que el caldo de

cultivo parlamentario ha frugado en ocasiones consensos en torno a determinados temas cuya plasmación normativa más adecuada hubiera sido una reforma reglamentaria *sensu stricto* y no un remedo de Resolución difícilmente encajable en el propio texto reglamentario.

IV. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

1. El último apartado de esta exposición versa sobre una cuestión que me requirieron los organizadores: la reforma reglamentaria del Congreso. Entiendo que se trata de una cuestión importante por un doble orden de motivos:

- a) En lo absoluto por la importancia de la propia institución en sí misma considerada.
- b) En lo relativo porque el vigente Reglamento del Congreso ha sido el modelo de referencia incuestionable sobre el que han pivotado todos los demás Reglamentos. Es verdad que esta inspiración se ha ido atenuando con el transcurrir del tiempo, pero el modelo básico ha sido el que ha sido.

La reforma reglamentaria del Congreso tiene bastante del tejer y destejer de Penélope. Nos encontramos con un nuevo intento (¿será el definitivo?) de configurar un texto renovado. Por ahora el proceso no está situado totalmente en el ámbito de la luz pública y ello me requiere una especial cautela que ni puedo ni quiero abandonar. Pero tampoco parece imposible perfilar las líneas maestras de la situación actual de la cuestión.

2. La primera constatación es que el actual proceso no ha partido de cero. La rica historia “reformista” de la Cámara ha ofrecido una base de partida sumamente interesante. Y, sobre todo, ha permitido centrar las cuestiones clave de la negociación en

una media docena de asuntos de la mayor relevancia. El acuerdo sobre las mismas es el que, a fin de cuentas, permitirá o no llegar a un nuevo Reglamento.

Conviene también llamar la atención sobre el hecho de que en múltiples ocasiones existe más divergencia en el tratamiento a adoptar que en el diagnóstico de la situación de partida en el que, en general, existe un mayor nivel de acuerdo.

3. Aun así nuevas cuestiones vienen a añadirse periódicamente a las planteadas con anterioridad. En el transcurso de esta legislatura ha surgido con intensidad un aspecto que parecía limitado en el pasado al Senado. Me refiero a la cuestión de la **lengua**. En efecto, en esta ocasión se ha suscitado formalmente la posibilidad de que el Congreso de los Diputados sea una Cámara donde se puedan hablar todas las lenguas que, con carácter total o parcial, tienen carácter oficial en España.

Con independencia de la resolución formal de la cuestión, pienso que este tema exigiría un replanteamiento en profundidad del ámbito de vigencia del artículo 3 de la Constitución. Dicho de otra manera, ésta es una de esas ocasiones en las que mediante la reforma reglamentaria se replantean temas que, en el fondo, deberían tener un lugar en un debate abierto y profundo sobre la propia Constitución.

4. Otro aspecto que es origen de frecuentes polémicas es el de los requisitos reglamentarios para constituir **Grupos Parlamentarios**, aspecto de nuestra historia parlamentaria del que no podemos sentirnos, precisamente, orgullosos.

La tendencia parece orientarse hacia una mayor relajación de los requisitos. Personalmente, y aun entendiendo determinadas objeciones, soy partidario de una flexibilización casi absoluta de este aspecto. La razón es muy sencilla. Cuando se ha asistido a una aplicación tan “ingeniosa” de los Reglamentos en materia de Grupos Parlamentarios, prefiero unas reglas muy fáciles de cumplir, pero que se puedan exigir

con rigor jurídico. Lo demás son soluciones de parcheado de cuya virtualidad no estoy seguro.

5. En materia de **Comisiones de Investigación**, la rica experiencia de los últimos tiempos ha originado múltiples iniciativas que quizá son demasiado tributarias del caso concreto. Sin que se hayan resuelto los aspectos constitucionales esenciales (p.ej. cómo compatibilizar la investigación parlamentaria con la judicial), parece encontrar carta de naturaleza la creación de las mismas a petición de las minorías, reservando para las mayorías la posibilidad de bloquear o vetar expresamente su creación.

6. En punto al **procedimiento legislativo** es oportuno recalcar el alto grado del consenso. La idea clave es la de reservar al Pleno la celebración de los grandes debates políticos e ideológicos sobre los contenidos y líneas maestras de las concretas iniciativas. A su vez deben ser las Ponencias y Comisiones las que debatan en profundidad las iniciativas que en forma de enmiendas puedan presentar los diferentes Diputados y Grupos Parlamentarios.

Sin perjuicio de instrumentar mecanismos que garanticen la posibilidad de alcanzar pactos y transacciones hasta el final del procedimiento legislativo (garantizando, eso sí, el derecho a la información y debate de las minorías), el sistema debe evitar convertir el Pleno en mera repetición (en el mejor de los casos), del debate realizado con minucia en la Comisión. Más aún, el procedimiento debe impedir radicalmente que, so pretexto del ulterior debate plenario, las Ponencias y Comisiones dimitan de su principal y auténtica función: el examen detallado y minucioso de las iniciativas legislativas.

7. En relación con el **control parlamentario** la propuesta incluye alguna novedad significativa ya apuntada en determinadas propuestas que se debatieron en el

Grupo de Trabajo. Se trata de la incorporación de la posibilidad de **interpelaciones destinadas a ser contestadas por el Presidente del Gobierno.**

Estas iniciativas, de periodicidad trimestral, permitirían (a diferencia de las interpelaciones ordinarias), intervenir no sólo al interpelante y al interpelado sino también a los restantes portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Junto a los debates ya establecidos por la práctica parlamentaria (sobre el Estado de la Nación; relacionados con la celebración de Consejos Europeos, etc.), estas iniciativas garantizan un control más evidente y positivo del Gobierno en la figura de su Presidente.

8. Sigue pendiente la cuestión de buscar una fórmula adecuada para el control presupuestario por parte de la Cámara. A estos efectos, la articulación de una **Oficina Presupuestaria** es algo tan viejo como recurrente. Algún Grupo Parlamentario ha planteado formalmente su opción en forma de Proposición de Ley (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-123-1 de 22/10/2004). Parece necesario abordar de una vez por todas este tema y elaborar una solución efectiva que permita al Parlamento ejercer plenamente su función presupuestaria con propiedad y no sólo en su vertiente normativa.

9.1. Una de las principales novedades que se debaten en la reforma reglamentaria es la de articular las que se denominarían **Normas de Funcionamiento**. Su explicación requiere algún detalle.

En la Cámara existen numerosos **usos, precedentes, acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces** que surgidos al hilo de la propia práctica parlamentaria contribuyen a regular numerosos aspectos –muchos de ellos sustanciales- del funcionamiento del Congreso.

Materias tan trascendentes como el sistema de inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones (por poner un ejemplo palmario) se encuentran contenidas de manera primordial en una serie de acuerdos de la Junta de Portavoces, muchas veces defectuosamente conocidos.

Esta realidad no es producto del capricho ni de la improvisación de anteriores legislaturas. Parte, en primer lugar, de la constatación de que el Reglamento del Congreso no puede regular de manera exhaustiva todos y cada uno de los aspectos de la vida parlamentaria. En segundo término, llevar al Reglamento la regulación de ciertas materias significa tanto como petrificar éstas. No hace falta más que pensar en lo complicado que resulta reformar el Reglamento para saber por qué, con apoyo unánime, se aprobaron en su día muchas Resoluciones de la Presidencia que, desde el punto de vista material, no eran sino genuinas reformas del mismo.

Dicho de otra manera, si se conviene en los efectos perjudiciales de la petrificación normativa y, además, en la falta de claridad, precisión y sistema, de muchas de las normas que rigen el funcionamiento de la mecánica parlamentaria, la necesidad de una solución parece obvia.

La respuesta, que parece más evidente, es la de llevar al propio Reglamento buena parte de este tipo de usos o prácticas.

Sin embargo, lo más evidente no siempre es lo más aconsejable.

9.2. Una primera reflexión es obvia. Estamos ante materias que requieren estabilidad y garantía para las partes implicadas, en este caso los Grupos Parlamentarios. Este objetivo se cumple bien, ciertamente, con su consagración reglamentaria.

Pero la segunda reflexión, que deriva del conocimiento de la práctica parlamentaria, es la que nos dice que la realidad es infinitamente más compleja que lo que aparece escuetamente regulado en normas sencillas. Tanto la multiplicidad de supuestos como las conveniencias (incluso unánimemente constatadas) de la práctica parlamentaria demuestran la necesidad de modular e incluso corregir con bastante frecuencia, normas como las que antes indicábamos a título de ejemplo.

En tercer lugar, se quedan fuera del Reglamento aspectos capitales (v.gr. renuncias al cupo, iniciativas de titularidad compartida etc.) sin los cuales no es fácil hallar soluciones integrales o correctas. Y están fuera del Reglamento porque seguramente deben estarlo.

9.3. Constatadas estas dificultades parece obligado ofrecer respuestas que sean a la vez, jurídicamente correctas y funcionalmente operativas. La fórmula que ahora se configura y que supone una novedad significativa tanto respecto de la práctica actual cuanto de las soluciones hasta ahora ofrecidas, se basa en la siguientes premisas:

- 9.3.1. Reservar el Reglamento para la inserción exclusiva de aquellas normas que en estas materias, recojan los principios esenciales (p.ej. pluralidad, proporcionalidad; corrección y cumplimiento del trámite).
- 9.3.2.. Recoger en una norma diferente del Reglamento (Normas de Funcionamiento del Congreso de los Diputados), los aspectos generales de la regulación de estas materias (p.ej. cupos, alteración de turnos, etc., etc.).
- 9.3.3. Estas normas serían aprobadas y modificadas por la Mesa previo acuerdo de la Junta de Portavoces. Este procedimiento asegura por una parte estabilidad y por otra la suficiente flexibilidad procedimental de la que carece la reforma reglamentaria.

- 9.3.4. Estas normas debidamente codificadas y publicadas serían transparentes, trascendiendo el actual sistema del precedente, que si bien tiene virtudes, no cuenta entre ellas con la de la accesibilidad y el público conocimiento, ni siquiera a veces de los propios actores.
- 9.3.5. El riesgo que se pudiese detectar en la aprobación de estas Normas es mucho más reducido de lo que eventualmente pudiera parecer. Por una parte en buena medida se trataría de plasmar ordenada y claramente reglas que vienen funcionando pacíficamente bajo la forma de usos y precedentes. Por otra, en los aspectos discutibles se trata (al igual que en el Reglamento) de llegar a acuerdos. Pero una vez alcanzados los mismos se ha de ser consciente que modificarlos (las más de las veces por conveniencia unánime) no debe estar sometido a las dificultades y servidumbres de la reforma reglamentaria.
- 9.3.6. Recuérdese, por último, que parte de estos acuerdos tienen que ser objeto de actualización periódica (así, p.ej. los cupos tras cada inicio de Legislatura) mientras que el Reglamento tiene una vocación de duración más prolongada en el tiempo.

9.4. En resumidas cuentas, distinguir entre Reglamento del Congreso y Normas de Funcionamiento, ofrece una serie de ventajas nada despreciables. Si, como parece exigible, en estas últimas se garantiza también la posición de las minorías respecto de su aprobación y modificación, nos encontramos con que los eventuales riesgos no parecen, *prima facie*, muy apreciables.

Este desdoblamiento podría permitir una regulación estable, codificada, transparente y, sobre todo, dotada de una imprescindible flexibilidad, que se vería severamente mermada en el caso de su incorporación al texto del Reglamento.

10. A modo de conclusión, puede indicarse que los principales temas de debate no giran tanto en torno a la superior corrección jurídica o reglamentaria de unas opciones sobre otras cuanto a cuáles de las alternativas ofrecidas permitirían un desarrollo más armónico de la Institución.

Como suele suceder en estos casos, ni la respuesta es fácil ni parece encontrarse de manera exclusiva en las opciones de un solo Grupo Parlamentario. Volviendo al principio puede afirmarse que una de las claves esenciales es convencerse tanto de la necesidad imperiosa de la reforma como de que con una actualización razonable y ponderada del Reglamento del Congreso todos los sujetos del Parlamento pueden mejorar notablemente su condición.

Zaragoza, 21 de febrero de 2005.