

Eduardo Zaplana Hernández-Soro

PORTAVOZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## LA NECESARIA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El pasado 15 de junio se cumplieron 27 años de las primeras elecciones democráticas. Convocados al amparo de la Ley para la Reforma Política, aquellos comicios alumbraron, tras el período de la Dictadura, las Cortes que se encargarían de desmontar la estructura del Estado franquista y de sentar las bases de un nuevo orden constitucional de convivencia entre los españoles, que cristalizaría en la Constitución española de 1978. España recuperaba así, por primera vez después de 40 años, un Parlamento auténtico, elegido por sufragio universal y expresión de las preferencias políticas de los ciudadanos.

Naturalmente, una de las primeras tareas que tuvo que abordar el Congreso de los Diputados surgido de las elecciones generales de junio de 1977 fue dotarse de un Reglamento, de carácter provisional, que fue aprobado por el Pleno del Congreso el 13 de octubre, con amplio respaldo de los Grupos Parlamentarios. El hecho de que en esos momentos España se encontraba estrenando la democracia, después de décadas de autoritarismo, y posiblemente el deseo de evitar situaciones de inestabilidad que pudieran dar al traste con la entonces frágil democracia, llevaron a configurar un modelo de parlamentarismo extremadamente rígido, caracterizado por la complejidad de los procedimientos y por la ausencia de cauces adecuados para llevar al Parlamento los debates políticos acerca de las cuestiones de mayor actualidad para los ciudadanos. Defectos que, sin duda, fueron paliados por el espíritu de consenso propio de la etapa constituyente y por el inequívoco talante democrático de los Gobiernos de UCD.

Tras la aprobación de la Constitución de 1978, en la primera Legislatura constitucional se procedió a la elaboración de un nuevo Reglamento, aprobado por el Pleno del Congreso en sus sesiones de 9 y 10 de febrero de 1982, que es heredero del mismo modelo de parlamentarismo que había inspirado el Reglamento provisional, y que es el que todavía hoy rige el funcionamiento del Congreso de los Diputados. El Regla-

mento de 1982 ha sido objeto posteriormente de algunas modificaciones puntuales menores, y ha sido completado por diversas Resoluciones de la Presidencia; pero, en sus ejes esenciales, la normativa que regula la actividad del Congreso de los Diputados continúa siendo la que se elaboró en los primeros momentos de la democracia española.

Hoy, sin embargo, España, transcurridos veinticinco años de la aprobación de la Constitución, es una democracia plenamente madura y consolidada. La Constitución de 1978 ha significado para nuestro país el período de estabilidad democrática más prolongado de nuestra Historia reciente, y ha puesto fin a los conflictos seculares entre los españoles, alejando para siempre los peligros que amenazaron permanentemente nuestros regímenes constitucionales en el pasado. Y, en ese contexto, nuestro desarrollo constitucional requiere, como tarea inaplazable, dotarnos de un sistema de funcionamiento parlamentario más ágil y moderno, acorde con las exigencias de una democracia ya no incipiente sino adulta, y ya no frágil sino absolutamente sólida.

Por ello, desde hace ya tiempo se ha venido trabajando en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, sin que esta tarea se haya visto culminada hasta ahora. Y, en la nueva Legislatura iniciada el pasado 14 de marzo, se ha retomado este propósito, creándose —por acuerdo adoptado en la sesión de la Comisión de Reglamento celebrada el 26 de mayo— un Grupo de Trabajo integrado por representantes de los distintos Grupos Parlamentarios, que se encuentra desarrollando su tarea en estos momentos.

En este contexto, el Grupo Parlamentario Popular ha presentado un conjunto de propuestas concretas, inspiradas en último término por el deseo de que la actividad parlamentaria sea más ágil y dinámica, y responda de manera más inmediata a las demandas e inquietudes de la sociedad. Abordaré a continuación algunos de los principales defectos que, a mi juicio, presenta hoy el funcionamiento del Congreso de los Diputados, así como las propuestas que hemos realizado para corregirlos, agrupándolas en tres bloques: a) control de la acción del Gobierno; b) procedimiento legislativo; c) regulación de las Comisiones de Investigación.

## a) Control de la acción del Gobierno

En primer lugar, es imprescindible mejorar los instrumentos de los que dispone el Congreso de los Diputados para el control de la acción del Gobierno. Se trata de una tarea de notable relevancia política, que ha sido considerada tradicionalmente una de las funciones esenciales del Parlamento —junto con la legislativa y la presupuestaria—, y que así aparece contemplada por el artículo 66.2 de nuestra Constitución, que también menciona expresamente, en su artículo 111, los dos instrumentos ordinarios para el ejercicio de esta función —preguntas e interpelaciones—, lo que muestra la importancia que el constituyente quiso conferirles. Y, sin embargo, se trata del aspecto probablemente más débil de nuestra actual práctica parlamentaria.

Sin duda, la sesión semanal del Pleno del Congreso dedicada a preguntas e interpelaciones ha venido adquiriendo —especialmente desde la incorporación de las preguntas al Presidente del Gobierno— una importancia política cada vez mayor, y la previsión de las preguntas sobre acuerdos del Consejo de Ministros o sobre cuestiones de especial actualidad ha conferido en alguna medida una mayor flexibilidad a estos debates. Pero la actual regulación de las sesiones de control continúa presentando patentes deficiencias, que resulta necesario corregir si se quiere hacer de ellas debates de plena actualidad sobre los problemas que en cada momento más preocupan a la gente.

Así, el hecho de que las preguntas deban formularse previamente por escrito, con una antelación de seis días a la sesión en que van a plantearse —que se reduce a cinco días en el caso de las preguntas sobre acuerdos del Consejo de Ministros, y a dos días y medio en el de preguntas de especial actualidad, pero en este último caso requiriendo la conformidad del Gobierno y la unanimidad de la Junta de Portavoces para su inclusión en el orden del día— dificulta notablemente, teniendo en cuenta la inmediatez que hoy caracteriza el debate político, que en la sesión de control se discutan las cuestiones de mayor actualidad. Parece razonable que, como ya sucede en otros Parlamentos —la Cámara de Comunes británica o el Bundestag alemán— se elimine el requisito de la previa formulación por escrito de las preguntas orales en Pleno, para configurar una sesión de control, de duración limitada —que puede fijarse en dos horas semanales, como sucede en la actualidad—, en la que las preguntas se conozcan y formulen en el acto y de viva voz.

Por otro lado, no parece que tenga sentido la formulación de preguntas orales en el Pleno del Congreso por el grupo que apoya al Gobierno, pues éstas no responden a la función de control de este instrumento parlamentario, sino que se convierten en una ocasión de alabanzas al Gobierno y de exaltar la bondad de sus iniciativas. Es cierto, como se ha dicho, que la formulación de preguntas al Gobierno es un derecho individual de los Diputados; pero es cierto también que ese derecho se ejerce del modo que establezcan los Reglamentos parlamentarios —sobre el que nada dice la Constitución—, y que puede quedar suficientemente satisfecho, para los Diputados del Grupo que apoya al Gobierno, con la formulación de preguntas escritas y preguntas orales en Comisión, reservando las preguntas orales en Pleno a los restantes Grupos Parlamentarios.

En el mismo espíritu de las propuestas anteriores, parece razonable también que, en las semanas en que hay sesión plenaria del Congreso, se garantice la posibilidad de un contraste de posiciones entre el Presidente del Gobierno y el líder del grupo mayoritario de la oposición por un tiempo mayor que los escasos dos minutos y medio que corresponden a las preguntas. La fórmula adecuada para ello puede ser instituir una interpelación semanal al Presidente del Gobierno a cargo del Grupo mayoritario de la oposición, cuyo objeto, para garantizar también su actualidad, se fijaría en la tarde anterior a la de su celebración. Y no puede censurarse que un determinado instrumento parlamentario se reserve únicamente al Grupo mayoritario, si se tiene en cuenta que éste representa a un número de ciudadanos normalmente muy superior al de los restantes Grupos. Parece lógico que haya una cierta modulación de la capacidad de iniciativa y de intervención en los debates en proporción al peso de cada Grupo Parlamentario. Lo que no parece lógico, en cambio, es que, como sucede en la actualidad, un Grupo de 148 Diputados y que representa a 10 millones de españoles tenga prácticamente la misma capacidad de iniciativa y los mismos tiempos de intervención en los debates que un Grupo que tiene 3 diputados y representa a poco más de 200.000 votantes.

El control del Gobierno tiene como lógico correlato el impulso de la acción del Gobierno, y así lo refleja el artículo 111.2 de la Constitución, al establecer que «toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición». Pues bien, otra deficiencia de nuestra actual práctica parlamentaria, que conviene que se corrija en el Reglamento, radica en el hecho de que las sesiones de control, en las

que se tramitan las interpelaciones, se celebran los miércoles, dejando el debate de las mociones subsiguientes a las interpelaciones para el martes de la siguiente semana en que haya sesión plenaria. Ello provoca que, al no haber sesión plenaria todas las semanas, en algunas ocasiones las mociones se debatan tiempo después de haber planteado las interpelaciones y cuando éstas han perdido ya toda su actualidad. Este problema tiene una solución fácil, consistente en adelantar las sesiones de control a los martes, de forma que al día siguiente, es decir, los miércoles, se debatan y voten las mociones subsiguientes a las interpelaciones.

Por lo que se refiere a los instrumentos de impulso de la acción del Gobierno, y para concluir ya esta primera parte, conviene hacer otra sugerencia. Como es bien sabido, en la actualidad existe una pluralidad de figuras reglamentarias —proposiciones no de ley, mociones, resoluciones— que tienen en común su carácter no legislativo, y, por tanto, el tratarse de instrumentos sin eficacia jurídica vinculante, a través de los cuales, sin embargo, el Congreso de los Diputados expresa una determinada posición política, o insta al Gobierno a adoptar ciertas medidas o actuaciones. Ahora bien, a pesar de que el Gobierno no se encuentra jurídicamente obligado a cumplir estas resoluciones parlamentarias, la importancia política de las mismas, en la medida en que son decisiones adoptadas por el representante de la soberanía popular, obligaría a instituir algún mecanismo político de control de su cumplimiento, que no existe en la actualidad. Por ejemplo, cabría establecer en el Reglamento la obligación del Gobierno de remitir un informe a la Cámara en un plazo determinado —que podría ser de tres meses— respecto de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la resolución, informe que sería objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

En suma, este conjunto de propuestas responden a un propósito común: hacer del Parlamento la caja de resonancia de la opinión pública y el centro del debate político, permitiendo que lleguen a él, con la mayor agilidad e inmediatez, las demandas y preocupaciones de los ciudadanos. Hoy, sin embargo, la rigidez de nuestros procedimientos parlamentarios impide lograr en plenitud estas aspiraciones.

#### b) Procedimiento legislativo

Por lo que se refiere al procedimiento legislativo, la propuesta básica que ha planteado el Grupo Parlamentario Popular quiere diferenciar netamente dos momentos de la

tramitación de los proyectos y proposiciones de ley: el debate político general y la redacción técnica del articulado. Nos parece conveniente que, al igual que sucede con las proposiciones de ley, la tramitación de todos los proyectos de ley remitidos por el Gobierno se inicie con un debate político general en el Pleno, aun cuando no se hayan formulado por los Grupos Parlamentarios enmiendas a la totalidad. Y, para que el procedimiento legislativo sea más ágil, entendemos que el debate y votación del articulado debe realizarse íntegramente en la Comisión Legislativa correspondiente, concluyendo nuevamente el procedimiento legislativo con un nuevo debate y votación global en el Pleno en los supuestos previstos por el artículo 75.2 de la Constitución.

Esta propuesta principal se completa con la propuesta de creación de dos organismos dependientes de las Cortes Generales. Por un lado, entendemos necesaria la creación en las Cortes Generales de un Centro de Codificación Legislativa, dependiente de ambas Cámaras. El sentido de esta propuesta radica en que, con enorme frecuencia, las Leyes aprobadas por las Cortes contienen modificaciones puntuales del articulado de Leyes anteriores; fenómeno que se ha venido dando con especial intensidad en las denominadas «Leyes de acompañamiento», cuya idoneidad se encuentra hoy debatida, que se aprobaban conjuntamente con los Presupuestos Generales del Estado. Ello, evidentemente, dificulta el conocimiento por los ciudadanos, y a veces incluso por los especialistas, de los textos legales vigentes. Pues bien, este Centro tendría como función publicar los textos vigentes de todas las Leyes que hayan sido reformadas por el Parlamento incorporando sus modificaciones, lo que facilitaría la transparencia y ofrecería una mayor seguridad jurídica a los ciudadanos.

En segundo lugar, una propuesta que ha venido siendo planteada reiteradamente por los Grupos Parlamentarios con ocasión de los diversos intentos de reforma del Reglamento ha sido la creación de una Oficina Presupuestaria, también dependiente de ambas Cámaras. Un organismo de esta naturaleza sería un excelente auxilio para los Diputados y los Grupos Parlamentarios en el trabajo relacionado con la elaboración de los Presupuestos, con la tramitación de los proyectos de ley que comporten incremento de gasto y con el control de la ejecución presupuestaria. La Oficina habría de contar con funcionarios de alta cualificación técnica, y disponer de toda la información sobre la contabilidad nacional, ejecución presupuestaria y situación de tesorería, con acceso a las bases de datos del Ministerio de Hacienda.

## c) Comisiones de Investigación

En relación con las Comisiones de Investigación, que pueden ser de excepcional utilidad para el esclarecimiento de asuntos de interés público, la característica fundamental de la actual regulación es su absoluta sujeción a los intereses de la mayoría parlamentaria. Su creación exige acuerdo del Pleno del Congreso —pudiendo ser rechazada por tanto por mayoría simple de los votos—, y su plan de trabajo —que incluye la programación de las comparecencias— y sus conclusiones se someten al mismo criterio de mayorías. Parece oportuno introducir algunas modificaciones en su régimen que permitan garantizar una mayor flexibilidad en su creación y una mayor imparcialidad en sus trabajos.

Por lo que se refiere a la creación de las Comisiones de Investigación, una solución razonable es la adoptada por el artículo 50 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León. De acuerdo con este precepto, la creación de una Comisión de Investigación puede ser solicitada por el Gobierno, por dos Grupos Parlamentarios o por la quinta parte de los miembros de la Cámara. Hasta aquí, el procedimiento coincide con el establecido por el vigente artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados, salvo que en este último caso la solicitud puede también ser formulada por la Mesa. Ahora bien, lo relevante es que, en el régimen establecido en el Parlamento castellano-leonés, si transcurridos quince días desde la publicación de la solicitud en el Boletín Oficial de las Cortes ningún Grupo Parlamentario manifiesta su oposición, la Comisión queda inmediatamente creada; y, si algún Grupo se opone, se sustancia la cuestión ante el Pleno, pero para rechazar la creación de la Comisión de Investigación es precisa una mayoría absoluta de votos negativos.

Son evidentes las ventajas de este régimen, que aun manteniendo, como resulta razonable, la facultad del Pleno de la Cámara de rechazar la creación de Comisiones de Investigación, establece una mayor automaticidad —de suerte que, si no existe oposición formal de ningún Grupo Parlamentario, la Comisión queda creada en el plazo de quince días, sin requerir su aprobación por el Pleno ni tener que esperar por tanto a su inclusión en el orden del día—, exige que los Grupos Parlamentarios asuman el coste político de tener que plantear una oposición formal a la Comisión y hacer que se tenga que pronunciar el Pleno, y requiere una mayoría cualificada —el voto negati-

vo de la mitad más uno de los Diputados— para que la solicitud de una Comisión se rechace. Cabe reseñar, en fin, que en la pasada Legislatura existió ya un acuerdo de principio de los Grupos Parlamentarios acerca de la idoneidad de adoptar este mismo modelo para el Congreso de los Diputados.

Por lo que se refiere al funcionamiento de las Comisiones de Investigación, hay al menos dos aspectos que podrían mejorarse. Por un lado, no parece oportuno que el plan de trabajo quede absolutamente condicionado al voto de la mayoría parlamentaria. El instrumento fundamental con que cuentan estas Comisiones para realizar su tarea de investigación son las comparecencias de particulares y autoridades, y no parece lógico que pueda haber un trabajo imparcial e independiente si todas las comparecencias tienen que ser aprobadas por la mayoría. Sería aconsejable un régimen más flexible, que estableciese, por ejemplo, que se deberán sustanciar todas las comparecencias que soliciten al menos dos Grupos Parlamentarios que sumen la tercera parte de los Diputados. Por otro lado, que la elaboración de las conclusiones quede también confiada a un criterio de mayorías compromete la imparcialidad y, por tanto, la utilidad de estas Comisiones. Una fórmula más adecuada sería encargar la elaboración de las conclusiones a un profesional de reconocido prestigio e independencia, elegido por una mayoría reforzada, por ejemplo de dos tercios de los miembros de la Cámara. Lógicamente el dictamen final habría de ser aprobado por el Pleno de la Cámara, pero el hecho de que la propuesta de dictamen se confiara a una personalidad independiente que contase con el consenso de los Grupos Parlamentarios garantizaría sin duda la elaboración de un dictamen en principio más imparcial y fiable, y acrecentaría el prestigio de esta importante figura parlamentaria.

Sin duda, son muchos más los aspectos del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados que es necesario perfeccionar o mejorar. He tratado de sintetizar en estas páginas las que, a nuestro juicio, son algunas de las deficiencias más significativas, que se hace preciso corregir para dotar al Congreso de los Diputados de los medios necesarios para cumplir adecuadamente sus funciones constitucionales, y para otorgarle el papel político que genuinamente le corresponde.

Ojalá sea ésta, finalmente, la Legislatura en que pueda llevarse a cabo la reforma del Reglamento. El Reglamento de 1982 ha sido un instrumento razonable para poner en marcha en España un sistema parlamentario, y ha podido ser completado además por

la extraordinaria labor de interpretación e integración que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 32.2, han venido realizando los Presidentes del Congreso. Pero hoy es imprescindible sustituirlo por un Reglamento acorde con las exigencias de un Parlamento maduro y de un sistema democrático plenamente consolidado. Confío en que éstas y otras ideas puedan resultar útiles para esta tarea.