

## INTERVENCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

### SPEECH OF THE GENERAL SECRETARY OF DEPUTIES' CONGRESS

Carlos GUTIÉRREZ VICÉN  
Secretario General del Congreso de los Diputados  
Letrado Mayor de las Cortes Generales

#### I. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de enero (los días 26 y 27) tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados las Jornadas Parlamentarias en las que se conmemoraba el 40 Aniversario de la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados. La iniciativa, que recupera una antigua práctica lamentablemente interrumpida durante un largo período, fue impulsada por el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED y la Fundación Giménez Abad.

Tras la inauguración por la Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados, D.<sup>a</sup> Meritxell Batet Lamaña, tuvo lugar una Mesa de Secretarios Generales moderada por María Salvador Martínez y en la que tuve el honor de compartir sesión con Luis María Cazorla Prieto, Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, Piedad García-Escudero Márquez y Manuel Alba Navarro. Es decir, con todos los ex Secretarios Generales del Congreso que todavía se encuentran en servicio activo en el Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales y que, junto a Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui y Emilio Recoder de Casso completan el conjunto de quienes ocuparon este cargo desde la aprobación del Reglamento en 1982 hasta la actualidad.

A petición del Comité de Dirección compuesto por Elviro Aranda Álvarez, José Tudela Aranda, María Salvador Martínez y Rafael Bustos Gisbert y, agradeciéndoles tanto la iniciativa como la posibilidad de asistir como ponente, recojo a continuación mi intervención tan sólo corregida en los puntos estrictamente necesarios para adaptar el texto a las modificaciones aprobadas en el tiempo que media entre la celebración de las Jornadas y su publicación. En concreto he creído conveniente hacer referencia a la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 26 de mayo de 2022, por la que se modifica el artículo 82.2 en materia de voto por el procedimiento telemático, la Resolución de la Presidencia sobre Secretos Oficiales de 26 de abril de 2022, y la Proposición de reforma del Reglamento presentada por los grupos parlamentarios Republicano, Plural y Vasco (EAJ-PNV) sobre el uso de las lenguas oficiales y reconocidas estatutariamente en sus Comunidades Autónomas en el Congreso de los Diputados.

## II. PRESENTACIÓN

Parece obligado comenzar agradeciendo a la Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados la amabilidad de acoger la celebración de estas Jornadas en la Cámara, así como sus palabras de apertura que, por otra parte, reflejan el interés por las reflexiones que suscita el hecho de que próximamente se cumplan 40 años de la aprobación del Reglamento del Congreso. Naturalmente, es preciso agradecer también a los organizadores, Elviro Aranda, José Tudela, Rafael Bustos y especialmente a María Salvador Martínez, que además nos preside y modera, la iniciativa de organizar estas Jornadas y ofrecerme la posibilidad de asistir como ponente junto a mis predecesores en la Secretaría General. Ello es para mí, además de un verdadero honor, un auténtico placer, ya que me proporciona una ocasión más de aprender de sus conocimientos teóricos, de su sentido práctico y de su experiencia que entre todos los Secretarios Generales presentes y, con las únicas ausencias de Nicolás Pérez-Serrano y de Emilio Recoder (hoy jubilados), casi abarca la totalidad del período de vigencia del Reglamento de 1982.

Teniendo en cuenta esto, entiendo que me debo centrar en el tiempo que me ha tocado vivir a mí en la Secretaría General de la Cámara desde marzo del año 2014 hasta la actualidad; es decir, prácticamente los últimos ocho años. Y si tuviera que resumir en dos palabras las circunstancias que han marcado este período yo escogería fragmentación y pandemia. En este sentido empiezo recordando un hecho, por más notorio que éste sea (y que quizá van a mencionar también mis compañeros de mesa) como lo es el de que el cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso, como también ocurrió con el de la Constitución, coincide con una etapa de profundos cambios políticos en nuestro país. En ella y durante un período de tiempo relativamente breve hemos vivido experiencias que hace unos años nos hubieran parecido hipótesis de laboratorio, más propias de la política-ficción que de la realidad cotidiana o probable.

Así, por ejemplo, las legislaturas fallidas (XI y XIII) en que hubieron de repetirse las elecciones generales, la celebración de hasta tres sesiones de investidura en el mismo año 2016, o la aprobación de una moción de censura por primera vez en nuestra experiencia constitucional el 1 de junio de 2018. Cuestiones todas ellas que no son sino el reflejo de la ruptura del sistema bipartidista de alternancia en el Gobierno y su sustitución por un fenómeno, común hoy en toda Europa, como es la fragmentación parlamentaria en el Congreso este fenómeno se ha ido agudizando en cada proceso electoral (cuatro elecciones generales desde 2015), hasta llegar a la actual XIV Legislatura en la que están representados en la Cámara un total de 24 formaciones políticas y constituidos diez grupos parlamentarios, el mayor número de grupos conocido hasta el momento. De forma que, si bien no cabe hablar de atomización, sí sería posible calificar la situación de «fragmentación severa», con todas las consecuencias que ello conlleva en cuanto a la organización y funcionamiento de la Cámara, materias primordiales del Reglamento.

Y, sobre todo, esta situación influye también en el ámbito extraparlamentario, con la formación, también por primera vez en nuestra historia constitucional, de un Gobierno de coalición que, lógicamente, carece de la estabilidad y la cohesión de los antiguos gobiernos monocolor propios del bipartidismo, especialmente si estaban apoyados por una mayoría absoluta en el Congreso.

A ello se han unido otros problemas derivados de la división existente también en cuanto a la valoración del modelo de distribución territorial del poder con su principal manifestación en Cataluña. Allí hubo de aplicarse el mecanismo previsto por el art. 155 de la Constitución (un precepto que años antes la doctrina había considerado siempre como pensado para regular supuestas «patologías» en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero con la idea de que nunca llegaría a ser aplicado) a raíz de la declaración unilateral de independencia formulada en el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, con todas las vicisitudes posteriores que incluyeron la elección de cuatro diputados y un senador que se encontraban en situación de prisión preventiva y que hubieron de ser suspendidos en sus derechos como parlamentarios. Acontecimientos en los que algunos han querido ver el agotamiento del modelo del Estado autonómico diseñado en el Título VIII y la necesidad de su modificación.

A todo lo anterior ha venido a sumarse finalmente la pandemia provocada por la enfermedad del coronavirus SARS-CoV-2, ya conocida como la COVID-19, con los efectos de todos conocidos desde marzo de 2020 en adelante: declaración de los estados de alarma, confinamiento, reuniones virtuales, votaciones telemáticas, etc. siempre buscando soluciones prácticas a problemas por completo nuevos, generados por la crisis sanitaria y que, como en otros muchos países, obligaron y todavía hoy nos obligan a movernos en un difícil equilibrio entre la necesidad de mantener las Cámaras en funcionamiento y respetar al mismo tiempo las restricciones y las medidas de prevención establecidas con carácter obligatorio para toda la población.

Todo ello, además, en medio de un gran debate político sobre el modo de afrontar la pandemia, al que tampoco han sido ajenas las discusiones de índole jurídica como lo muestran los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional que ya se han resuelto en alguno de los casos con sentencias igualmente no exentas de polémica. Y otro tanto cabría decir sobre el variado panorama de pronunciamientos de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia de las distintas Comunidades Autónomas en relación con algunas de las medidas

adoptadas durante el período llamado de la «cogobernanza» que, en no pocas ocasiones, han exigido llegar hasta el Tribunal Supremo.

Todo ello ha sido ya objeto de numerosos estudios que han comparado las distintas soluciones ofrecidas en los Parlamentos extranjeros y también en las distintas Cámaras autonómicas. No es posible referirse a ello, tan sólo mencionaré que frente a lo ocurrido en algunos Parlamentos autonómicos y extranjeros el Congreso, desde un primer momento se inclinó por mantener la presencialidad de las sesiones, exigida por el TC en SSTC 19 y 45/2019, acudiendo al formato de asistencia reducida en distintos porcentajes según las fases de la situación sanitaria y por acuerdo de los grupos parlamentarios y al complemento de la ampliación de los supuestos reglamentarios de autorización del voto telemático, llegando en ocasiones a su total generalización, en este caso por acuerdos de la Mesa adoptados por analogía; lo que, a juicio de Piedad García-Escudero, que comparto plenamente, parece haber sido el mal menor, o el camino menos irregular desde el punto de vista jurídico.<sup>1</sup>

### III. BALANCE

En este contexto se cumple el 40 Aniversario del Reglamento del Congreso, y la celebración requiere, me parece a mí, hacer un balance de los años de vigencia de la norma; pero, naturalmente, señalando los aspectos que a la vista de la experiencia de los años transcurridos deben ser sometidos a revisión.

En este sentido el juicio no puede sino ser positivo. Con todas las críticas que se le puedan hacer (y se le han hecho) y con todos los defectos que se le pueden reprochar (y se le han reprochado) al Reglamento del Congreso de los Diputados aprobado el 10 de febrero de 1982, lo cierto es que la mayoría de ellos se refieren a la falta de adaptación de la norma a una realidad tan cambiante como la vida parlamentaria misma. De forma que de una legislatura a otra las necesidades son completamente distintas y, desde esta perspectiva también, la falta de adaptación a las exigencias de los cambios sociales

---

<sup>1</sup> García-Escudero Márquez, Piedad. La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID 19. *Teoría y Realidad Constitucional*. N°46. p.271-308.

y, de manera muy especial en los últimos tiempos, la incapacidad de responder a las exigencias de los ciudadanos. En otras palabras, se destaca la parte de responsabilidad que puede tener el Reglamento en la falta de sintonía entre los representantes y sus representados.

Sin embargo, no es justo achacar esta situación a la redacción de la norma o a la configuración que hace de los órganos parlamentarios y su funcionamiento, sino más bien a las dificultades para conseguir su reforma. La cuestión aparentemente menor de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados se ha convertido en una verdadera asignatura pendiente, tal y como puedan ser en otro plano y salvando las distancias la reforma del Senado, o, más cercana a la nuestra, la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales que para regir las sesiones conjuntas de ambas Cámaras prevé el art. 72.2 de la Constitución. Como en todos estos casos, resulta curioso el contraste entre el deseo manifestado prácticamente por todos los grupos políticos con representación parlamentaria de llevar a cabo una reforma completa del Reglamento del Congreso y la falta de éxito en todos los intentos al respecto.

Es llamativo que, en cambio, se hayan aprobado numerosas reformas parciales y ninguna de ellas haya permitido introducir más cuestiones que las concretamente pactadas para asuntos muy limitados y particulares. Y para entender este resultado, en cierto modo frustrante, debe atenderse sin duda al procedimiento agravado que está previsto para las reformas reglamentarias, lógica consecuencia de su procedimiento de aprobación, que requiere, como es sabido, la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad (art. 72.1 de la Constitución), todo ello para evitar lo que Von Balsassina llamaba «golpes de mayoría».

En la práctica se busca un reforzamiento del acuerdo existente sobre las reformas, de manera que se constate el apoyo de los principales grupos parlamentarios. Esto provoca, de hecho, que se dé una mayor dificultad a la hora de conseguir el consenso para una reforma completa del Reglamento, cuya necesidad, sin embargo, se viene invocando por dichos grupos desde hace años. Por ello todas las reformas que se ha conseguido aprobar han sido reformas parciales dirigidas a adoptar algunos preceptos concretos a las nuevas normas o circunstancias políticas (por ejemplo, el artículo 46 que enumera

las Comisiones Permanentes Legislativas para adaptarlo a las distintas modificaciones de la planta ministerial) o el artículo 82.2 para permitir la emisión del voto por el procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impida el desempeño de la función parlamentaria, como ocurrió con la reforma de 21 de julio de 2011.

De esta forma, el Reglamento del Congreso de 1982 ha sido objeto de dieciséis reformas parciales entre los años 1993 y 2022. La última ha sido la aprobada el 26 de mayo de este año, precisamente para modificar el art. 82.2 para ampliar los supuestos en que se permite el voto por el procedimiento telemático.

En cambio, los intentos de aprobación de un nuevo texto completo del Reglamento no han concluido con éxito a pesar de que se vienen repitiendo desde la III Legislatura. Quizá la razón se encuentra, como opina Ignacio Astarloa, en que los partidos políticos españoles, todos ellos sin distinción, no piensan lo mismo sobre el Parlamento cuando están en el Gobierno que cuando están en la oposición. Cuando tienen mayoría en las Cámaras rechazan lo mismo que propusieron cuando eran minoría y perseguían apretar al Gobierno mayoritario con todas las armas a su alcance. En su obra sobre el Parlamento moderno, afirma que ha faltado durante todo este tiempo generosidad para perseguir el interés general y mayor responsabilidad institucional.<sup>2</sup>

La cuestión ha sido suficientemente estudiada desde distintos puntos de vista y enseguida volveremos sobre ello, pero a mí me interesa destacar, a efectos de hacer un juicio valorativo de la norma y de su aplicación en sus 40 años de vigencia, que no debe apuntarse en su contra la falta de adaptación a la realidad social y parlamentaria: el Reglamento es hijo de su tiempo y responde a las necesidades y circunstancias propias del momento en que nació para sustituir al Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977. Y si no se ha reformado con mayor profundidad es porque no ha existido la voluntad política que reuniese la mayoría necesaria para ello.

---

<sup>2</sup> Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. *El parlamento moderno: importancia, descrédito y cambio*. 1ª ed. Madrid. Iustel, 2017. p. 300.

Antes al contrario, a mi juicio, ha de reconocerse al texto de 1982 una virtud propia de otras normas como la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985, cuyo largo periodo de vigencia, con algunas modificaciones parciales, demuestra su capacidad de adaptación a las circunstancias. Dado que en la vida parlamentaria es imposible prever todas las necesidades que se van a plantear, justo es reconocer que el Reglamento de 1982 con su escueta regulación de muchos aspectos ha permitido hacer frente a muy diferentes situaciones contando, en no pocas ocasiones, con la posibilidad de aprobar normas complementarias, normas interpretativas y supletorias que como las resoluciones de la Presidencia y las normas y resoluciones de la Mesa y de las Mesas del Congreso y el Senado han venido a desarrollar en número cercano a la cincuenta, muy diversos procedimientos parlamentarios o cuestiones más generales como las Normas de 20 de enero de 2015 para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara; o el Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta de 1 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales.

#### IV. INTENTOS DE REFORMA GLOBAL

Sin embargo, esto no oculta el hecho de que, como hemos advertido antes, existe desde hace décadas la consideración de que las anteriores normas complementarias no son sino «parches» o soluciones parciales que no pueden satisfacer la necesidad de aprobar un nuevo texto reglamentario completo. Demanda que se manifestó ya en el temprano intento de la III Legislatura en la que la Propuesta de un texto articulado completo llegó a ser informado por la Ponencia de la Comisión de Reglamento y en la IV Legislatura se presentó otra propuesta similar que fue dictaminada por dicha Comisión en marzo de 1993. Posteriormente y con paréntesis en distintas legislaturas en las que se interrumpieron los trabajos de la Comisión de Reglamento (la V y la IX, por ejemplo) los esfuerzos por concluir una reforma completa del Reglamento siguieron, bien mediante la designación de Ponencias en el seno de la Comisión (así en la VI y



en la X Legislaturas) o mediante el procedimiento más informal de la formación de grupos de trabajo, como ocurrió en la VII y en la VIII Legislatura en las que, curiosamente, se llegó a avanzar más en cuanto a la plasmación de los distintos puntos de acuerdo a los que habían llegado los grupos parlamentarios. Así en la X legislatura en que se constituyó una Ponencia que trabajó con la base de la conocida como «Propuesta Marín» por el empeño que puso este Presidente en su aprobación y que finalizó sus trabajos en diciembre de 2014 con la constatación de que no parecía posible avanzar en las negociaciones en busca de consenso.

A partir de entonces, y aunque se han presentado algunas solicitudes de constitución de una Ponencia para la reforma (como la del Grupo Socialista en la breve XI Legislatura) las iniciativas de reforma se han canalizado mediante las proposiciones de reforma presentadas por los grupos parlamentarios. Así en la XII se presentaron un total de diez que, aparte de las que se referían a la adaptación de las Comisiones Legislativas Permanentes del art. 46.1, se referían a cuestiones como el seguimiento del cumplimiento por parte del Gobierno de los acuerdos parlamentarios sin fuerza de ley, o la regulación de los lobbies o grupos de interés, cuestión esta que sigue importando a los grupos parlamentarios puesto que fue el objeto de otras proposiciones presentadas en la XIV Legislatura, así la última proposición presentada por el Grupo Parlamentario Socialista para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés, y la del Grupo Popular sobre la misma materia, ambas en abril de 2021.

Aparte de las anteriores se presentaron también algunas iniciativas que trataban de resolver los conflictos entre los grupos parlamentarios que empezaron a surgir con el fraccionamiento de las mayorías: así la proposición del Grupo Parlamentario de Unidas Podemos para modificar los arts. 111 y 126 del Reglamento con la finalidad de fijar los límites formales a los que el Gobierno debe atenerse para ejercer la facultad que le atribuyen para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. En el fondo de esta proposición de reforma se encuentra el problema planteado con el uso de esta facultad por parte del Gobierno de la primera

mitad de la XII Legislatura y el planteamiento de sendos conflictos entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional por la negativa de la Mesa de la Cámara de aceptar dos de los llamados «vetos» del Gobierno. Como es sabido, el Tribunal falló a favor del Congreso de los Diputados desestimando el conflicto en las SSTC 34/2018 y 44/2018.

Y en una línea similar la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso sobre limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas que fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Es significativo que la proposición se presentó en septiembre de 2017, cuando el Grupo Socialista estaba en la oposición, y fue tomada en consideración el 30 de octubre de 2018, cuando ya se había aprobado la moción de censura y producido el cambio de Gobierno. Sin embargo, la proposición de reforma no pasó de este trámite.

En definitiva, el proceso ha sido estudiado suficientemente y no es posible hacer aquí ni un análisis exhaustivo de los asuntos tratados ni, seguramente, nuevas aportaciones que arrojen luz sobre el futuro de la reforma. Bástenos señalar que la búsqueda de la reforma se ha ido abriendo camino entre reformas parciales, normas complementarias, ponencias y grupos de trabajo informales, hasta llegar a la presentación de iniciativas por parte de los grupos que no sólo no son tratadas con los demás grupos parlamentarios aunque sea de manera tentativa, si no que, en ocasiones muestran abiertamente la existencia de perspectivas enfrentadas. En esta última fase no ha sido ajeno el fenómeno de la fragmentación y un buen ejemplo de ello sería la proposición de reforma presentada por los grupos parlamentarios Republicano, Plural y Vasco (EAJ-PNV) de reforma del Reglamento sobre el uso de las lenguas oficiales y reconocidas estatutariamente en sus Comunidades Autónomas en el Congreso de los Diputados (BOCG Congreso de los Diputados, serie B, núm. 253-1, de 10 de junio de 2022).

## V. PROPUESTAS

No parece posible concluir sin una enumeración, por supuesto no exhaustiva, de los aspectos que se apuntan como objeto posible de

reforma deducidos, tanto de todos los trabajos anteriores, como de los problemas surgidos más recientemente.

Así, del examen de los distintos textos provisionales o borradores elaborados durante los trabajos desarrollados en el seno de la Comisión de Reglamento desde la III a la X Legislaturas, así como de los puntos esenciales de acuerdo entre los grupos que trascendieron y de las proposiciones de reforma que se han presentado desde la XI Legislatura a la actualidad, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

1<sup>a</sup>) Existe un primer grupo de modificaciones respecto de las que parece haber un acuerdo básico en el que se incluyen cuestiones muy diversas que van desde las que afectan a los grupos parlamentarios como el número de los portavoces, el funcionamiento del Grupo Mixto (cuestión que adquiere nuevo interés con la existencia de varios grupos como el Plural o, en ocasiones, Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común que, de facto, funcionan como verdaderos Grupos Mixtos alternativos) y la cuestión todavía no resuelta de los diputados no adscritos, aunque en este caso, vinculado al pacto antitransfuguismo, existen bastantes divergencias en cuanto a su plasmación concreta.

Cuestiones referidas al procedimiento legislativo, como la celebración obligatoria del debate de totalidad (es decir, la inversión de la previsión del artículo 148) y la simplificación mediante la eliminación del debate de enmiendas singulares en el Pleno y la nueva regulación del debate presupuestario.

Asimismo, habría que mencionar, en relación con otros procedimientos, la mejora técnica general de la regulación de las comparecencias, del acceso a secretos oficiales y gastos reservados<sup>3</sup>. Y el reforzamiento de las facultades investigadoras de la Comisión del Estatuto de los Diputados, o el incremento de las funciones de la Comisión de Peticiones.

---

<sup>3</sup> Aunque no puede olvidarse que, mediada la XIV Legislatura, no fue posible constituir la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados prevista en la Ley 11/1995, sino hasta que se fijó en la mayoría absoluta, la mayoría necesaria para elegir a sus miembros, mediante la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre Secretos Oficiales, de 26 de abril de 2022 (BOCG. Serie D. nº 444, de 27 de abril de 2022), que levantó cierta polémica.

2ª) En cuanto a las reglas generales de funcionamiento, existía un alto grado de consenso sobre cuestiones como la de las reuniones de las Mesas de las Comisiones junto a los portavoces de los grupos parlamentarios, la extensión del principio de publicidad de las sesiones de Comisión, la incorporación de la figura de las resoluciones internas (las normas complementarias) o la regulación detallada del Debate sobre el estado de la Nación.

3ª) Mención aparte requerirían aquellas cuestiones relativas al estatuto de los diputados, como su retribución, protección social, garantías parlamentarias, regulación de su tratamiento protocolario y de sus deberes y régimen disciplinario respecto de los que se plantea la conveniencia de abordarlos conjuntamente con los que afectarían a los senadores e, incluso, como materia propia de un futuro Reglamento de las Cortes Generales.

4ª) En esta línea parece existir también consenso en la oportunidad de incluir algunas medidas que incidan en la consecución de un Parlamento más abierto y cercano a los ciudadanos como la introducción de mecanismos de participación y colaboración tales como establecimiento de un trámite obligatorio de comparecencias de expertos al principio de la tramitación de las iniciativas legislativas, y la regulación de las relaciones de los diputados y los grupos parlamentarios con los grupos de interés o lobbies (respecto de lo cual se han presentado distintas propuestas de reforma por diferentes grupos parlamentarios, desde el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió y el Grupo Parlamentario Popular, hasta el Grupo Socialista, en la XIV Legislatura, la última proposición presentada por estos últimos en abril de 2021.

Asimismo, existe un amplio grado de acuerdo en la necesidad de incorporar medidas de transparencia y de lucha contra la corrupción en la línea de las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción creado en el seno del Consejo de Europa (GRECO). Todo ello en la línea del Código de Conducta de las Cortes Generales.

La idea sería poder incorporar tanto en el Reglamento del Congreso como, en su caso, en el del Senado, las medidas necesarias para dotar de fuerza obligatoria las previsiones del Código amparando la capacidad sancionadora de las Mesas o las Presidencias de las Cámaras en caso de infracción.

5ª) Junto a estos aspectos existe otra serie de cuestiones en las que tradicionalmente se han centrado las divergencias de más difícil resolución. Entre ellas están, además de la pretensión del uso de las lenguas cooficiales en alguna Comunidad Autónoma, los requisitos para la constitución de grupos parlamentarios que han sido una preocupación constante en todos los proyectos de reforma, pero que adquieren una importancia especial con la fragmentación y la multiplicación de los grupos que, aparte de forzar la reunión de parlamentarios provenientes de distintas formaciones políticas provoca otras muchas consecuencias derivadas de la dificultad para alcanzar acuerdos, como la representación proporcional en los distintos órganos parlamentarios, la ordenación y duración de los debates, etc. Así como diversos aspectos de la figura de los diputados no inscritos y de la llamada «firma de complacencia»; la regulación definitiva de las comisiones de investigación, respecto de las cuales y a la vista de algunas experiencias recientes como la ocurrida en la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JKS022 de SPANAIR, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y especialmente la STC 133/2018, de 13 de diciembre que, partiendo de que la potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría corresponde, en exclusiva, a jueces y tribunales, señala que las Cámaras carecen, en el desempeño de su actividad investigadora, de facultades directamente sancionadoras y que excede del marco propio de estas Comisiones no solo cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos, o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación. «Todo ello sin perjuicio de que si en el curso de una investigación parlamentaria advierten indicios o sospechas de supuestas conductas delictivas, puedan ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.»

La regulación de las preguntas al Presidente del Gobierno en el Pleno, o la posibilidad de incorporar al Reglamento las interpelaciones dirigidas directamente a aquel.

6ª) Finalmente, después de la experiencia vivida con la situación sanitaria derivada de la pandemia, la modificación relativa al uso

de los medios telemáticos para celebrar algunas reuniones y, sobre todo, para emitir el voto en las sesiones plenarias.

En cuanto a lo primero, distintos grupos parlamentarios (Vox, Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y Plural a instancias de Junts per Catalunya) presentaron distintas proposiciones de reforma del Reglamento del Congreso para permitir la celebración de sesiones con intervención de los oradores de forma telemática. Proposiciones que se presentan en plena pandemia y durante la vigencia de las medidas adoptadas en el primer estado de alarma, teniendo en cuenta que una nota de la Secretaría General de 25 de marzo de 2020 sobre la posibilidad de realizar sesiones del Pleno, las Comisiones y otros órganos de la Cámara mediante el sistema de videoconferencia, que respondía a las solicitudes de varios grupos parlamentarios, concluía rechazando la posibilidad de intervenir por videoconferencia en las sesiones plenarias, salvo que se modificase el Reglamento permitiéndolo en ese caso solo por motivos excepcionales y teniendo en cuenta que el Congreso no cuenta, por el momento, con los medios técnicos necesarios para poder celebrar una sesión plenaria mediante videoconferencia. En cuanto a las Comisiones, la nota señalaba que las dificultades técnicas eran, seguramente, menores, pero no las objeciones jurídicas pues también eran de aplicación las normas reglamentarias sobre el debate y la jurisprudencia del TC., en especial la STC 19/2019 que afirma que «La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico –la sede del Parlamento– no tiene solo como finalidad garantizar que los parlamentarios pueden ejercer su función representativa en un lugar en el que no puedan ser perturbados, sino que cumple también una función simbólica, al ser ese el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esa institución.» Tales proposiciones no han seguido su tramitación ni parece que lo vayan a hacer o a verse acompañadas de otras iniciativas similares una vez que hayan desaparecido las circunstancias excepcionales de la pandemia. Aunque es cierto que se han celebrado por este sistema reuniones de órganos de gobierno como la Mesa y la Junta de Portavoces, así como la mayoría de las Mesas y Portavoces de las distintas Comisiones, quizá en este ámbito se puede pretender actuar

estableciendo su previsión reglamentaria. Sin embargo, y aunque estos órganos trabajan a puerta cerrada, y no ejercen las funciones constitucionales del Pleno y de las Comisiones, lo ideal sería que tan sólo se mantuvieran este tipo de reuniones en circunstancias muy extraordinarias como las que hemos vivido o estamos viviendo.

En cuanto al segundo, como es sabido, la reforma por la que se modifican los artículos 79 y 82 del Reglamento para permitir el voto por el procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave fue aprobada el 21 de julio de 2011, al final de la IX legislatura. Trae causa de la naturaleza personal e indelegable del voto de los parlamentarios que dispone el artículo 79.3 de la Constitución y que reitera para los diputados el art. 79.2 RC. En aplicación de esta reforma se aprobó la Resolución de la Mesa de 21 de mayo de 2012, en la que se exige un acuerdo motivado caso por caso y en el que se establezca el periodo por el que se concede este derecho y los puntos del orden del día sobre los que se puede ejercer: debates de totalidad de proyectos de ley, toma en consideración de proposiciones de ley, convalidación de decretos-leyes, etc., pero no cuestiones como proposiciones no de ley, mociones o dictámenes de Comisión sobre los que, hasta el último momento, cabe aceptar enmiendas. La reforma alcanzó un alto grado de consenso porque venía a permitir superar una situación indeseable derivada de la imposibilidad de sustituir a los parlamentarios, pero es visible el carácter muy restrictivo con que se configuró esta posibilidad.

Sin embargo, la necesidad ha llevado a la ampliación de la utilización del sistema previsto en el art. 82 a causa de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19 y la correspondiente declaración del estado de alarma por el Gobierno mediante el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo. Habida cuenta de las especiales circunstancias concurrentes que dificultaban el normal desempeño de la actividad parlamentaria, la Mesa de la Cámara acordó el 19 de marzo de 2020 permitir la utilización de este procedimiento de votación con carácter general por todos los diputados, previa petición del correspondiente grupo parlamentario. Esta posibilidad prevista mientras durase el estado de alarma se extendió por acuerdo de 16 de junio de 2020, «hasta la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, según lo previsto en el art. 2.3 del Real

Decreto 21/2020, de 9 de junio.» En el Acuerdo de 16 de julio y de modo excepcional, una vez comprobado el parecer favorable unánime de todos los portavoces, el procedimiento telemático fue el establecido de manera exclusiva para los 350 diputados para la votación del elevado número de enmiendas al Dictamen de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica. Más tarde, por Acuerdo de 26 de octubre de 2021 se restableció el voto presencial con carácter general permitiendo las excepciones del artículo 82, aunque considerando que encajarían con estos supuestos los casos positivos por COVID-19, así como los de aislamiento obligatorio por contacto estrecho. Este acuerdo es el que ha permitido todavía acordar el voto telemático en las sesiones plenarias al amparo de la previsión de que «la Mesa podrá establecer que, atendiendo a su duración u otras circunstancias que así lo aconsejen en determinadas votaciones, la totalidad de los diputados emitan su voto por el procedimiento telemático».

Lo cierto es que a pesar de su previsión originalmente restrictiva, las facilidades que ofrece este sistema siguen produciendo muchos debates y las consecuencias derivadas de una creciente extensión del mismo no parecen preocupar a los grupos parlamentarios que ya el 19 de septiembre de 2017 presentaron una proposición de reforma suscrita conjuntamente por todos los grupos de la XII Legislatura para modificar el art. 82 del Reglamento extendiendo la posibilidad de emitir el voto por el procedimiento telemático «a los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias Internacionales cuando la participación en sus actividades oficiales les impida la asistencia a la votación en una sesión plenaria, siempre que dicha participación haya sido autorizada por la Mesa». Aunque dicha proposición de reforma no fue sometida al trámite de toma en consideración por el Pleno, la idea ha sido reiterada por distintos portavoces y finalmente se plasmó en una proposición de reforma suscrita por todos los grupos parlamentarios que se ha aprobado como Reforma del Reglamento del Congreso por la que se modifica el artículo 82.2, el 26 de mayo de 2022 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 246.3, de 1 de junio, publicada también en el BOE, núm. 132, de 3 de junio de 2022). Con ella se amplían los supuestos en que se permite el voto por el procedimiento telemático, además de a «situaciones excepcionales de especial gravedad en que,



por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias, se considere suficientemente justificado» por la Mesa, a los «miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias, o a los Diputados y Diputadas que tuvieran compromisos de representación institucional en el extranjero en cumbres europeas, iberoamericanas, de la OTAN, del G-20, así como reuniones oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de sus Convenciones, o asimilados, cuando la participación en sus actividades oficiales les impida la asistencia a la votación en sesión plenaria».

En fin, no parece necesario insistir en que hoy en día, con el Parlamento más fragmentado que hemos conocido desde la restauración de la democracia, y la polarización extrema de las posiciones políticas que agudiza las consecuencias de la ausencia de mayorías estables, las condiciones no son las mejores para llegar a un acuerdo que finalice con éxito. Hoy en día la posibilidad de una reforma global del Reglamento del Congreso de los Diputados como otras tantas cosas, una reforma electoral, la reforma constitucional, etc. parece más lejana que nunca.