

INTERVENCIÓN DE LA EX SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. 40 AÑOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

SPEECH OF THE FORMER GENERAL SECRETARY OF DEPUTIES'
CONGRESS. 40 YEARS AFTER THE STANDING ORDERS OF
CONGRESS OF DEPUTIES

Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales

Ex Secretaria General del Congreso de los Diputados

y Letrada Mayor de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA FLEXIBILIDAD DE LOS REGLAMENTOS COMO REQUISITO PARA LA PROLONGACIÓN DE SU VIGENCIA. III. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO, BASE DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. IV. OBSTÁCULOS A LA REFORMA REGLAMENTARIA. V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA, AL REGLAMENTO.

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido un honor y un placer participar en las Jornadas de conmemoración del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, tan oportunas y bien organizadas.

Recojo aquí una síntesis de mi intervención en la Mesa de Secretarios Generales, que como tal ha de entenderse, preparada para una breve intervención oral, sin otra pretensión.

Pocas ideas quisiera exponer sobre el Reglamento de la Cámara, vademécum de los letrados de las Cortes Generales y muy en particular de los Secretarios Generales. Parece una extensión de su brazo, siempre a mano. En épocas broncas, como alguna de las que me tocó vivir como Secretaria General, abierto por las páginas de

la disciplina parlamentaria, lo que compartía entonces con algunos colegas de Parlamentos autonómicos.

II. LA FLEXIBILIDAD DE LOS REGLAMENTOS COMO REQUISITO PARA LA PROLONGACIÓN DE SU VIGENCIA

Unas palabras sobre la longevidad de nuestros Reglamentos, que datan de 1982, por más que el del Senado se titule –correctamente– Texto refundido de 1994.

Es la flexibilidad del Derecho Parlamentario, que no la disponibilidad, la que ha permitido esta duración.

Es sabido que los Reglamentos de las Cámaras que componen las Cortes Generales son de difícil reforma, porque las tensiones políticas no permiten su actualización y modernización –como sí ha ocurrido a lo largo de estos años con los Reglamentos de las autonómicas– más allá de retoques puntuales, tipo la adecuación de las comisiones a una nueva división y denominación de los departamentos ministeriales.

Siempre he dicho que solo se conseguirá culminar una reforma integral –pese a que en cada legislatura se trabaja sobre ella– cuando uno de los dos grandes partidos piensa que va a vencer en las inminentes elecciones y el mayoritario que es posible su fracaso, con lo que invertirán sus posiciones, lo que les hace mirar más allá de un interés coyuntural.

En la actualidad, el panorama se ha complicado más con el fin del cuasibipartidismo, y estamos lejos –creo– de sustituir nuestros longevos Reglamentos, que mal que bien han podido afrontar dignamente los cambios en la composición y funcionamiento de las Cámaras, gracias a la flexibilidad de que hablaba.

Flexibilidad no es disponibilidad, como ya defendía en el estudio preliminar a una edición de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 1998¹: la supuesta disponibilidad de las normas

¹ García-Escudero Márquez, P. Estudio preliminar a la edición *Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 33 y ss.

reglamentarias, que Garrorena² considerara la versión atenuada de la formulación extremada de primera hora de la discontinuidad del Reglamento, que no vinculaba a legislaturas futuras. Una y otra serían, en todo caso, expresiones del principio de que la Asamblea es dueña de su Reglamento.

Se calificaría así al Derecho Parlamentario de derecho disponible (lo que constituye, en buena teoría, una *contradictio in terminis*) por su condición de derecho autoestatuido, en el que el creador es a la vez el destinatario de la norma, lo que permitiría actuar al margen del mismo en la medida en que hubiera acuerdo de la Asamblea.

Sin embargo, el carácter de autoestatuido del Reglamento parlamentario debe ser contemplado, desde una perspectiva más correcta, en el marco constitucional, de forma que nunca podrán obviarse por vía de acuerdo trámites o exigencias constitucionales. En este sentido, la constitucionalización de cierto número de reglas de Derecho parlamentario reduce, aparte de la capacidad normativa del Reglamento, la más que discutible disponibilidad sobre el mismo. En todo caso, los parlamentarios deben tener clara conciencia del carácter vinculante de los Reglamentos y, en casos extremos de necesidad, acudir a una reforma urgente de los mismos en puntos de consenso generalizado antes que admitir una infracción, disfrazada de disponibilidad, de los preceptos reglamentarios.

Otra cosa es que los propios Reglamentos contengan en algún lugar concreto una regla de flexibilidad en los trámites de los procedimientos parlamentarios, que permita su adecuación a determinadas necesidades políticas o de actuación rápida. No hay que olvidar que su contenido básico, la fijación de normas procedimentales, posee un carácter instrumental³ que otorga al Derecho parlamentario un margen de apreciación superior a otras ramas del ordenamiento. Pero siempre han de rodearse tales supuestos de las cautelas precisas en orden a

² Garrorena Morales, A. Derecho Parlamentario. En *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, 1995, p. 2347.

³ Como dice el Tribunal Constitucional, las reglas de procedimiento contenidas en los Reglamentos parlamentarios tienen carácter instrumental «respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (artículo 1.1 Constitución Española)» (Sentencia Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, Fundamento Jurídico 1).

evitar que la disponibilidad se convierta en instrumento en manos de la mayoría para hacer un uso alternativo del Reglamento.

El ejemplo más claro sería el artículo 67.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que permite a la Junta de Portavoces, por unanimidad, acordar por razones de urgencia la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios. La inclusión del adverbio «todavía» significa que el asunto podrá cumplir los trámites reglamentarios y los cumplirá (subsanación de firmas, publicación), lo que deja fuera aquellas iniciativas que no estén en condiciones de cumplirlos. No se trata, por tanto, de una exclusión del Reglamento. Por otra parte, la exigencia de unanimidad parece suficiente para proteger a las minorías. Y en todo caso la exención, o más bien, anticipación de trámites se realiza con arreglo a las normas reglamentarias y no disponiendo de las mismas.

Es verdad que en ocasiones los Reglamentos parlamentarios son objeto de modificaciones encubiertas, bien por la vía de resoluciones de la Presidencia (como el tratamiento que reciben en ambas Cámaras las interpelaciones urgentes y su inclusión en el orden del día del Pleno, que ha motivado la desaparición de las interpelaciones ordinarias previstas en el Reglamento), bien a través de acuerdos de la Mesa (así, la admisión a trámite de mociones de reprobación contra ministros del Gobierno a partir de 1983) o incluso por la mera práctica parlamentaria, que a veces altera reglas de competencia (cuando es el presidente del Congreso quien califica las preguntas e interpelaciones, sin que exista un acto expreso de delegación por parte de la Mesa) o flexibiliza trámites procedimentales.

Por todas estas razones, parece claro que el jurista (desde el ámbito académico o parlamentario), y en particular el Secretario General, no puede desconocer una realidad que se manifiesta día a día en el quehacer de la Cámara, so pena de abrir un abismo entre los hechos y los dogmas. Por ello, razonablemente, debe exigirse siempre una adecuación de los pactos políticos a los principios constitucionales y reglamentarios, pero sin constreñir la voluntad política a rigideces formalistas o a burocratismos inútiles.

En definitiva, no existe la disponibilidad, pero sí la «flexibilidad» del Reglamento parlamentario sobre la base del consenso,

normalmente unánime. El enfoque jurídico frente a esta realidad no debe ser proclive a la obstaculización de estas prácticas, sino de apoyo a cuanto facilite la labor parlamentaria y la negociación política, en aras a obtener hasta el último momento una voluntad de la Cámara lo más cercana posible a la unanimidad. Pero todo ello sin perder nunca de vista los principios básicos que constituyen el fundamento de la existencia del Derecho parlamentario, en especial, la salvaguardia de los derechos de las minorías frente al uso arbitrario del Reglamento.

III. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO, BASE DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Hablando de principios; otro de los puntos que quisiera destacar es que no deben perderse nunca de vista los principios constitucionales propios del Estado de Derecho a la hora de interpretar los Reglamentos.

He aludido al de protección de las minorías, pero podemos remontarnos más arriba, a los principios de separación de poderes y de autonomía parlamentaria, que muchas veces han de servirnos de faro en caso de dudas o de tendencia a la interpretación literalista de las normas reglamentarias.

IV. OBSTÁCULOS A LA REFORMA REGLAMENTARIA

Quería también hacer una referencia a los intentos de reforma del Reglamento del Congreso en los que he colaborado, fundamentalmente en la VI y la VII legislaturas.

Entonces, con Manuel Núñez como ponente del Grupo Popular mayoritario, se llegó casi a un acuerdo, en la VII salvo en tres puntos:

Llevar al Reglamento las ya existentes en la práctica preguntas al presidente del Gobierno.

Incorporar como novedad las interpelaciones al presidente del Gobierno.

Modificar la regulación de las comisiones de investigación en favor de las minorías, acudiendo a los modelos del *Bundestag* y de las Cortes de Castilla y León. No hubo acuerdo en cuanto a la constitución cuasiautomática cuando un determinado porcentaje de

los miembros de la Cámara solicita su creación, pero sí en requerir mayoría absoluta para el rechazo de la propuesta.

Se debatió también largamente sobre la comparecencia de responsables de empresas públicas o participadas, algo resuelto posteriormente por la jurisprudencia constitucional y la práctica parlamentaria, habiéndose entonces incluso llegado a acordar un texto.

Como puede verse, muchas veces las posiciones han estado –al menos en apariencia– muy cercanas sin que, sin embargo, se haya llegado a culminar la reforma.

Cierto que los trabajos quedan ahí –y algunos se incorporan por otras vías– para ser retomados en una legislatura posterior, a veces intercambiando los grupos sus posiciones en función de resultados electorales.

No obstante, los profundos cambios que en los últimos tiempos han experimentado los Parlamentos en general y el Congreso de los Diputados en particular en cuanto a su composición (fragmentación⁴) y los retos a abordar, sobre todo una crisis de representatividad, hacen pensar que los intereses a plasmar puedan ser otros que los tradicionales, o al menos añadirse a ellos. Temas como la participación ciudadana, el Parlamento abierto o el Código ético se han resuelto por otras vías, a diferencia de lo ocurrido con la puesta al día de los Reglamentos de muchos Parlamentos autonómicos.

V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA, AL REGLAMENTO

Y para acabar, traer el agua al terreno que me ha ocupado mucho tiempo y esfuerzo en los últimos años⁵.

En la legislatura siguiente a la mencionada, siendo Manuel Alba secretario general, intentó la elaboración de un texto «técnico» de nuevo Reglamento por un grupo de letrados de las Cortes Generales.

⁴ García-Escudero Márquez, P. Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución, *Revista de Derecho Político. UNED*, 101, 2018, pp. 67-98.

⁵ García-Escudero Márquez, P. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Civitas-Aranzadi, 2010, y *Manual de técnica legislativa*, Aranzadi, 2011, así como «40 años de técnica legislativa», *Revista de las Cortes Generales*, 104, 2018, pp. 179-213.

Me preocupaba entonces, y me sigue preocupando cada vez más, la calidad de la ley, y consideraba y considero que nuestros Reglamentos deben contener alguna norma de técnica legislativa.

Sin llegar a aquellos que fijan detenidos requisitos para las iniciativas –la homogeneidad de su objeto es el típico, en Derecho comparado a menudo con base constitucional, aunque se exige también en normas autonómicas y es sabido que en la ley de iniciativa legislativa popular–, ya entonces pensamos en la posibilidad de introducir al menos una norma que permitiera la revisión técnica de los textos una vez aprobados, porque ahora tenemos las manos bastante atadas respecto de los errores o incorrecciones que se detectan tras la aprobación. No meras erratas, –que también–, sino problemas de concordancia o duplicación de normas, por ejemplo.

Resolver esta cuestión es complicado, porque la frontera entre la corrección técnica y la sustantiva es difusa, y la opción más sencilla de la autorización por la Presidencia de la Cámara del texto revisado podría no ser considerada suficientemente neutral. Cabe siempre la posibilidad de una nueva aprobación por el Pleno de dicho texto sin debate, pero para que ello no se convirtiera en una excepcionalidad que hiciera saltar las alarmas y reabrir debates políticos, habría que convertirlo en un trámite más del procedimiento.

En todo caso, sirvan estas palabras para recordar una materia a tener en cuenta en futuras reformas de los Reglamentos.