

REFLEXIONES CON MOTIVO DEL 40 ANIVERSARIO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS*

REFLECTIONS ON THE OCCASION OF THE 40TH ANNIVERSARY
OF THE REGULATIONS OF THE CONGRESS OF DEPUTIES

Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA
Académico de número de la Real Academia de
Jurisprudencia y Legislación de España
Letrado de las Cortes Generales

Fecha de recepción del artículo: octubre 2022
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

Artículo procedente de la intervención del autor en las Jornadas celebradas con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso, en el que se valora positivamente el significado histórico y la utilidad del mismo, al tiempo que se destacan los problemas que ha suscitado esta norma a lo largo de cuatro décadas y, particularmente, desde que en 2008 se han ido acumulando la crisis económica, la crisis política y la crisis sanitaria. Como conclusión, se suscita la necesidad de afrontar reformas, recomponiendo y renovando los pilares que deben sostener las Cortes Generales como institución central de nuestra democracia. Aunque también se subrayan las dificultades para una reforma no meramente cosmética, dirigida a afrontar con determinación plena los problemas de fondo que afectan hoy a la institución parlamentaria.

Palabras clave: Reglamento parlamentario, derecho parlamentario, organización, funcionamiento, funciones y procedimientos parlamentarios. Reforma.

* El presente artículo es una reelaboración ampliada de la intervención del autor en la mesa redonda de Secretarios Generales celebrada en la sesión inaugural de las Jornadas conmemorativas del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados.

ABSTRACT

The article from the author's intervention in the Conference held on the occasion of the 40th anniversary of the Regulations of the Congreso, in which the historical significance and usefulness of the same are positively valued, while the problems that this rule has caused over four decades are highlighted, particularly since 2008, with the accumulation of the economic crisis, the political crisis and the health crisis. In conclusion, there is a need to face reforms, recomposing and renewing the pillars that must support the Cortes Generales as the central institution of our democracy. Although the difficulties for a not merely cosmetic reform, aimed at facing with full determination the fundamental problems that arise today in the parliamentary institution, are also underlined.

Keywords: Parliamentary regulations, parliamentary law, organization, operation, parliamentary functions and procedures. Reform.

Celebrar cuarenta años de un reglamento parlamentario en España no es pequeña cosa, habida cuenta de la discontinuidad de nuestra historia parlamentaria. Podría hacerse además la broma de que debe ser de las pocas normas no provisionales que han tenido entre nosotros tal continuidad, siendo así que aquí solo duran las provisionales y, por cierto, cada vez menos, en esta España que se está acostumbrando, lamentablemente, a hacer normas de usar y tirar, o de prueba y error; muy señaladamente, decretos-leyes –incluso *omnibus*– de usar, modificar repetidamente y tirar.

Con independencia de lo que luego matizaré, aparte de duradera, la del Reglamento del Congreso de 1982 es además una historia afortunada. Una historia de éxito. Se lo debemos, entre otros, al talento jurídico del Presidente Landelino Lavilla Alsina y de su, entonces, Secretario General, Nicolás Pérez Serrano Jáuregui. También al compromiso colectivo de toda una generación de políticos esforzados en procurar acuerdos institucionales estables.

Con este Reglamento se afrontó, primero, con éxito evidente, la vida parlamentaria tan exigente de la segunda parte de la Transición, marcada por el desarrollo legislativo intenso de la Constitución. Y ha hecho posible, después, un modelo parlamentario estable durante cuatro décadas. Un modelo cuyos rasgos básicos, verdaderamente valiosos, han perdurado hasta hoy: un parlamento permanente, que se reúne con habitualidad sin depender de la voluntad subjetiva de nadie, razonablemente representativo, dotado de autonomía normativa, organizativa y financiera para decidir tanto el orden del día y el régimen de sus sesiones, como su gobierno interior o su régimen económico. Un parlamento que dispone, además, para ejercer sus funciones, de una variedad grande de procedimientos, que entre otras cosas permiten desarrollar los instrumentos al uso en el parlamentarismo comparado para que las minorías puedan ofrecer alternativas, controlar al Gobierno y obtener del mismo la información que precisen. Y un parlamento que delibera bajo unas reglas racionalizadoras que impiden la obstrucción y que aseguran una publicidad prácticamente completa de sus actuaciones. Por añadidura, un parlamento que, además de cumplir las funciones que le atribuye la Constitución (legislar, controlar al Gobierno y aprobar los presupuestos, principalmente), ejerce otras muchas que le han venido siendo atribuidas creciente-

mente por numerosas leyes, abriendo incluso canales de codecisión con el Ejecutivo sobre determinadas políticas públicas.

En buena medida, con este Reglamento se dejaron atrás una herencia y unas inercias de dos siglos en la estructura de hierro de las reglas de funcionamiento parlamentario, dando un salto adelante modernizador, mediante una organización interna que ha dividido el trabajo entre muy diversos órganos, atribuyendo a unos un papel directivo, bien institucional (Presidencia y Mesa), bien político (Junta de Portavoces), y a otros el trabajo propiamente político, como ocurre con el Pleno o los muy variados tipos de Comisiones, Comisiones Mixtas, Subcomisiones o Ponencias. Y con una forma de funcionar que ha permitido pasar de la retórica teatral al documento, de la oratoria inacabable a la ordenación más ágil de los debates, de discusiones eternas sobre el procedimiento, a debates centrados en el fondo de los asuntos mediante procedimientos previamente conocidos y asumidos, y, en definitiva, de la improvisación permanente a una programación del trabajo, que permite preparar los asuntos con anticipación. Con procedimientos complejos, en fin, que separan las diferentes fases de negociación, trabajo técnico y sesiones de deliberación y explicación pública de las diferentes posiciones en las que, finalmente, se votan los acuerdos.

Un modelo, por lo demás, expansivo, en un doble sentido. Por una parte, como acaba de decirse, porque cada vez se reclama más la presencia parlamentaria en un sinfín de decisiones públicas, aunque demasiadas veces solo sea a efectos legitimadores puramente formales. Por otra, porque ha inspirado la estructura y funcionamiento de los parlamentos autonómicos, e incluso la de los órganos colegiados de gobierno local, en los que se ha extendido en los últimos años un proceso mimético de *parlamentarización* de sus reglas de organización y funcionamiento.

Además, sin reformar el Reglamento, algunos cambios importantes se han ido afrontando desde la tradicional flexibilidad del Derecho Parlamentario, tan deudor de usos y precedentes, que además han encontrado en el propio Reglamento un soporte ideal, como son las «resoluciones de carácter general», previstas en el artículo 31 RCD, que en el Congreso dicta la Presidenta de la Cámara, previo parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, a las que se

han sumado otros importantes acuerdos de contenido prácticamente normativo aprobados por los órganos rectores (Mesa, Presidencia, Junta de Portavoces, «Mesas conjuntas» de ambas Cámaras). Resoluciones y acuerdos que han permitido, no solo ordenar las nuevas tareas no previstas en 1982, que por diversas vías se han ido encomendando a la Cámara durante cuarenta años, sino también y muy principalmente, ir adecuando a los nuevos tiempos procedimientos que se han ido quedando antiguos.

Por esta vía se han producido avances importantes como, por ejemplo, la consolidación de la automaticidad generalizada en la inclusión de asuntos en el orden del día de los Plenos, especialmente relevantes respecto de los instrumentos de control como las preguntas, las interpelaciones, las mociones o las proposiciones no de ley. O el acceso del Congreso a las materias clasificadas, el examen de nombramientos por una Comisión de Nombramientos, el fortalecimiento de la función de estudio mediante la nueva figura de las Subcomisiones, o las declaraciones de bienes y actividades que los parlamentarios están obligados a formular por mandato del artículo 160 de la LO-REG, declaraciones que se inscriben en un Registro de Intereses en cada Cámara y que tienen carácter público. Por no hablar de la atribución a la Comisión del Estatuto de los Diputados de facultades para investigar asuntos de interés público relacionados con el posible tráfico de influencias por parte de los Diputados. O del procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, cuestión esta de máxima relevancia constitucional, probablemente no suficientemente conocida y debatida como merece, teniendo en cuenta la incidencia que esta norma ha tenido y tiene sobre la cuestión no menor de la (in)capacidad del Estado para introducir reformas en los Estatutos.

Tiene razón Tudela Aranda¹ cuando a todo lo anterior añade, también, que las estructuras parlamentarias han realizado esfuerzos importantes de modernización, con avances como la incorporación del universo tecnológico y la inclusión de los nuevos instrumentos de comunicación; una transparencia que hace al parlamento más accesible a los ciudadanos; o una menor rigidez y solemnidad formal un poco antigua. Aunque el propio autor admite a continuación que tiene la

¹ José Tudela Aranda, 2021.

sensación de que son cambios que han afectado más a la superficie que al fondo, a la apariencia que a la realidad, y, sobre todo, que los cambios posiblemente más notables, los derivados de la incorporación del nuevo arsenal tecnológico al trabajo parlamentario, no están teniendo su correlación, en sentido estricto, con cambios en la reglamentación del parlamento.

Así que, en cierta medida, cabe decir que el Reglamento ha permitido su propia mutación, por lo menos en algunos puntos no menores, y, aunque no ha sido formalmente reformado, lo cierto es que, por la vía de las normas de desarrollo y de los precedentes, este es un Congreso de los Diputados bien distinto al que se inauguró en los años ochenta. Afortunadamente, hay que añadir, porque, dado que la renuencia general de las fuerzas políticas a modificar cualquier cosa del texto de 1982 ha operado a estas alturas como una pesada losa, sobrentendida, sutil e inevitable, que se ha preferido no levantar, esta vía secundaria de actualización ha servido modestamente como paliativo de la esclerosis.

Pero no es menos cierto que cuatro décadas han sido un tiempo sobrado para tener un balance bastante preciso –y nutrido– de cuáles son los defectos de fábrica que hemos venido arrastrando, de las desactualizaciones que se han ido generando con el paso del tiempo, y también de las exigencias que el cambio social impone atender para preservar la legitimidad y utilidad de la institución y mejorar la valoración de la ciudadanía sobre la misma en este tiempo nuevo. O para haber podido incorporar de manera estable las novedades que se han ido generando por el camino y, en nuestros días, las que ya impone el nuevo escenario científico y tecnológico de este siglo y los consiguientes retos que se están generando para todos y, desde luego, también, para las instituciones desde una nueva sociedad emergente en paralelo a la revolución digital.

No es por ello de extrañar que se haya hablado desde hace años tan profusamente de la necesidad de reformar el Reglamento y se hayan generalizado entre los expertos en los asuntos de la cosa pública, y, si cabe, con no menos énfasis, en los medios de comunicación, la incomprensión y la crítica ante el supuesto inmovilismo reglamentario de la Cámara, generándose además una extensa oferta de soluciones pretendidamente regeneradoras, que más de una vez se

quedan en la superficialidad del tópico poco meditado, cuando no, aún peor, en el voluntarismo de soluciones milagrosas, no viables ni efectivas, formuladas con manifiesta frivolidad.

Además, propuestas y proyectos de reforma nacidos y trabajados en el seno de la propia institución los ha habido de todos los colores y prácticamente en todas las Legislaturas. Otra cosa es que, aunque gracias a ello se dispone de un arsenal enorme de propuestas que podrían servir para hacer modificaciones importantes, no se ha llegado nunca al acuerdo político necesario para concluir con cambios relevantes, sistémicos y de fondo para actualizar nuestro modelo parlamentario.

No voy a detenerme aquí en una descripción detallada, ni de las reuniones y trabajos para la reforma que se han prodigado en la Cámara, ni de la incontable relación de propuestas que durante cuatro décadas han hecho unos y otros. Tampoco en las que yo he podido aportar en el pasado, de mi propia cosecha, para actualizar no solo Reglamento del Congreso, sino también la relación entre el Congreso y el Senado, especialmente en lo que se refiere al procedimiento legislativo, asunto, este último, que considero particularmente mal resuelto, incluso a nivel constitucional (artículo 90 CE). En mi libro sobre el parlamento moderno tiene el lector noticia cumplida de todas ellas, al menos hasta 2017².

Debo añadir, eso sí, que a las materias reformables que detallé en ese trabajo, se han unido, en este último lustro, nuevas propuestas de reformas suscitadas por los grupos parlamentarios mediante las correspondientes proposiciones presentadas en el Registro del Congreso. Se han referido, en buena parte, a asuntos recurrentes, ya suscitados en la Cámara más de una vez, como el control parlamentario de acuerdos parlamentarios sin fuerza de Ley, la regulación de los grupos de interés, las limitaciones a enmiendas y proposiciones de ley que puedan generar nuevos incrementos presupuestarios, la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, el uso de las lenguas oficiales autonómicas en el Congreso, o la limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas. Aunque no han faltado algunas otras

² Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017.

propuestas más novedosas como la de que el Reglamento imponga la presencia obligatoria de un número mínimo de miembros del Gobierno durante las sesiones del Pleno o la incorporación de un nuevo título entero que regule el debate sobre el estado de la Nación.

Finalmente, como cabía imaginar, los efectos que las circunstancias derivadas del COVID han producido sobre el parlamento, a los que luego me referiré, han dado origen a su vez a unas cuantas propuestas particularmente novedosas. Fundamentalmente para la ampliación del voto por procedimiento telemático, o, todavía con mayor alcance, para abrir la posibilidad de llevar a cabo la actividad parlamentaria y, concretamente, de celebrar sesiones, por medios telemáticos, de manera temporal y en situaciones extraordinarias. También sobre la posibilidad de retirar paralelamente de la retribución de los diputados la indemnización por ejercicio de la función parlamentaria en situaciones excepcionales en que sea preciso reducir la presencialidad.

De todas estas iniciativas, la única que ha llegado, cuando esto se escribe, a aprobarse y entrar en vigor (BOE de 3 de junio de 2022) ha sido precisamente una reforma del artículo 82 del Reglamento, que ha establecido la ampliación de los supuestos de posible autorización de voto telemático a las *«situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado»*.

Reforma que se ha aprovechado, de paso, para autorizar que puedan votar telemáticamente *«los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias»*, y *«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 Naciones Unidas, de sus Convenciones, o asimilados, cuando la participación en sus actividades oficiales les impida la asistencia a la votación en sesión plenaria»*.

Con estas y otras pocas y pequeñas modificaciones reglamentarias que se han ido sumando durante cuarenta años y con el complemento que han proporcionado las citadas resoluciones y acuerdos de Presidencias y Mesas, cabe decir, en un primer balance,

que el Reglamento ha servido, con sus luces y sus sombras, para que nuestro parlamento realice un trabajo homologable con el de la generalidad de los parlamentos de nuestro entorno. Casi siempre, eso sí, rodeado de insatisfacción de crítica y público, como por otra parte ha sido connatural a las instituciones parlamentarias en todo tiempo y lugar. Y, desde luego, con problemas no menores, que son los que han justificado que no se haya dejado de reflexionar por los expertos y por los propios protagonistas sobre los cambios deseables, hasta el punto de haberse conformado el ya mencionado corpus de posibles medidas bien conocido por todos que, de aprobarse, provocarían una importante mudanza en la norma y darían un nuevo aire a la institución.

Llegados a este punto, resulta indispensable añadir que las circunstancias constitucionales y parlamentarias que se han producido en las últimas cuatro Legislaturas (de la XI a la vigente XIV) han introducido alteraciones y exigencias de orden mayor que imponen no limitarse inercialmente, en la reflexión sobre el Reglamento, a los análisis y propuestas hasta ahora habituales y un poco recurrentes sobre las cuestiones a reformar.

Basta, para acreditarlo, con recordar cómo en poco más de cinco años hemos vivido cuatro elecciones generales, dos legislaturas fallidas, el primer éxito de una moción de censura, o un «apagón» generado por una epidemia gravísima, afrontada, entre otras medidas, con la declaración de un estado de alarma prolongado largamente; y todo ello sin que haya habido una mayoría estable de gobierno en ningún momento de este periodo. Observado todo esto desde el parlamento, se hace obligado abrir una reflexión sobre las perplejidades constitucionales y reglamentarias concretas que se han ido multiplicando en este escaso periodo de un quinquenio. Algunas de las cuales, por cierto, se refieren a artículos de la Constitución y del Reglamento que en el pasado se consideraron de poco probable aplicación, lo que demuestra una vez más que en la historia del Derecho —y, en general en la de todas las cosas de los hombres— la realidad supera siempre la capacidad de previsión del legislador y que, como conjeturaba Rousseau, saber que no es posible preverlo todo es una sabia previsión.

Ciertamente no es poco demandante, a efectos de plantearnos a día de hoy las insuficiencias del Reglamento parlamentario –y no solo de este–, haber comprobado cosas tan notables como que el procedimiento de investidura tiene lagunas que permiten a un candidato o incluso a varios tomarse meses antes de responder al Rey o que, a la postre puede llegarse, a un callejón sin salida, sin Presidente del Gobierno electo, indefinidamente. Que un Gobierno en funciones puede, en consecuencia, durar largos meses, tratando en ese tiempo de negarse a cualquier control parlamentario por parte de un Parlamento que, por el contrario, se considera especialmente legitimado tras una reciente elección. Que puede vivirse una legislatura en la que quien apruebe las leyes sea la oposición contra la voluntad y criterio de la mayoría gubernamental. Que la defensa que un Gobierno ha pretendido esgrimir ante semejante «gobierno parlamentario a golpe de proposiciones de ley», es oponer indiscriminadamente vetos bajo argumentos presupuestarios. Que se pueden tramitar decretos-leyes para convertirlos en leyes durante una disolución de las Cámaras y en periodo electoral, haciendo los diputados –y senadores– enmiendas, ponencias y debates por la mañana y dando mítines por la tarde. Que la consolidación del acto de juramento o promesa de la condición de parlamentario bajo la fórmula que a cada cual le viene en gana está dejando al Congreso, legislatura tras legislatura, en un ridículo insuperable (por no mencionar la cuestión del valor jurídico de las reservas mentales). Que la situación de los parlamentarios imputados y encarcelados, o la de alguno incluso ya condenado, ha abierto debate sobre la figura de la suspensión de la condición de parlamentario, con discrepancias sobre su aplicación entre el Parlamento y los Jueces. Que la moción de censura prevista por la Constitución como moción supuestamente «constructiva», puede ser en la práctica tan «destruccionista» como fue esta figura –básicamente «derribagobiernos»– en los dos siglos pasados (con el añadido de dejar al nuevo Presidente del Gobierno en situación de dependencia completa de cada una de las minorías, con independencia de su tamaño o condición, cuando para conseguir la censura hay que sumar a todas en el empeño de derribar al Presidente anterior). O, en fin, y no es pequeña cosa, que una epidemia puede determinar el cierre temporal del parlamento de la Nación o

llevar a actuar de forma ralentizada, deslocalizada y a distancia a cada uno de sus órganos y miembros.

Como una buena parte de estas circunstancias han generado conflictos que han acabado en el Tribunal Constitucional o en el Tribunal Supremo, resulta, además, que el Derecho Parlamentario español de este tiempo no lo está diseñando y actualizando, en cuestiones de primer orden, el propio Parlamento con sus normas constitucionalmente autónomas, sino que lo están forjando, en gran parte, las decisiones de los Jueces. Con el añadido del descrédito que acompaña a este proceso cuando quedan desautorizadas las autoridades parlamentarias o gubernamentales, o cuando, alternativamente, se pone en evidencia a los propios diputados o sus partidos cuando a veces recurren, rutinariamente, sin fundamentos sólidos. Malo, en todo caso, todo ello, para la *auctoritas* de la institución.

Pero, siendo así que todo ello ya advierte de la necesidad de plantearnos cómo renovamos lo aprobado en 1982 en cuantiosos aspectos concretos como los que acaban de describirse y otros muchos, me parece todavía más relevante e inaplazable trascender de lo concreto y abrir ojos y oídos a las corrientes profundas de fondo que parecen estar provocando un agravamiento del deterioro de la institución parlamentaria, hasta el extremo de estar generando una impresión casi sistémica de descomposición, descrédito y declive. Lo sintetizó pronto Tudela Aranda al escribir que *«si en el 2008 podían observarse indicios que anunciaban una crisis aún soterrada, los doce años transcurridos se han correspondido con, sin exageración, la explosión de esa crisis más allá incluso de lo que los más pesimistas podían imaginar»*. Muchos expertos están dando ante estos nuevos «malos tiempos» una voz de alarma cada vez más potente, hasta situarlo «en tiempos críticos», o, dicho por activa y con expresión todavía de mayor agobio, ante la necesidad imperativa de «salvar el parlamento»³.

Las corrientes de fondo que nos han arrastrado hasta aquí son de muy variado signo. Algunas vienen de lejos, como dije. Pero la mayoría se han acelerado en este último periodo por la acumulación

³ Tudela Aranda (2020). El resto son calificativos que tomo del propio Tudela, de Biglino (2021) y de García-Escudero (2022), similares a otros de idéntico signo de un número cada vez más nutrido de autores preocupados por la deriva del parlamento.

de la crisis económica desde 2008, la crisis sanitaria desde 2020 y, muy significativamente, la crisis política generada desde 2011/2015, con la fragmentación del panorama de partidos que se ha producido en España. Fragmentación que a su vez ha contribuido y no poco a la polarización y radicalización de las posiciones políticas y a la visceralidad creciente, desagradable y peligrosa de los discursos políticos y del debate parlamentario. Y, evidentemente, a las consecuencias parlamentarias derivadas de la dificultad de gobernar con una mayoría parlamentaria precaria e inestable, que requiere, entre otras cosas, más que negociar, ceder, ante requerimientos minoritarios permanentes, asumidos mediante acuerdos que muchas veces hay que improvisar en el último minuto. Lo que, obviamente, genera a los portavoces del grupo mayoritario, además, un estado de incertidumbre permanente, renovada ante cada votación, especialmente cuando para coordinar el proceso de tramitación y sacar adelante cada texto legal necesitas poner de acuerdo a tanta gente. Y a su vez anima al Ejecutivo a esquivar al Parlamento, eludir el debate parlamentario detenido y abusar de remedios extraordinarios.

Corre paralelo a ello el deterioro creciente de la institucionalidad en materias en las que debería primar el interés general y el consenso, o al menos el respeto y la aplicación rigurosa de las normas sobre los intereses partidistas. Es cuestión de mucha profundidad que, cada vez con más frecuencia, la búsqueda de la confrontación, la imposición sin fisuras del principio mayoritario o las prisas, que de todo hay, estén haciendo que lo institucional sea considerado como un estorbo; y hace ya tiempo que vengo llamando la atención sobre el hecho de que al parlamento se vaya a defender lo propio con la técnica del «como sea», sin preocuparse por el daño que se le provoca como institución y, con ello, a la credibilidad del sistema.

En este orden de cosas, está afectando de forma gigantesca no solo al parlamento sino a todo el sistema institucional que la toma de decisiones públicas se esté acomodando al fácil recurso de incluir en cualquier instrumento útil para ello, sea una norma o sea un ramillete de actos administrativos, toda clase de medidas, normativas unas, singulares otras, con vocación de permanencia algunas, o meramente coyunturales demasiadas, de forma que hoy todo se resuelve, materialmente, en una acumulación desordenada

de medidas generales y singulares, y, formalmente, en «normas» *ómnibus* plagadas de decisiones, muchas de las cuales se revisan o modifican a placer cuantas veces se estime oportuno. Es uno de los peores efectos de la extraordinariedad que se ha multiplicado, primero, con la crisis económica, luego, con la dificultad de sacar adelante las votaciones parlamentarias, a continuación, con la necesidad de afrontar todos los dramas generados por el COVID, y últimamente, por la evidente persistencia de mantener y consolidar como definitivo lo extraordinario hasta convertirlo en ordinario.

Se ha normalizado para ello que el decreto-ley sea, no ya la norma extraordinaria que diseñó la Constitución, sino un recurso cuantitativamente mucho más habitual ya que las leyes parlamentarias (167 decretos-leyes por tan solo 111 leyes –35 de ellas orgánicas– desde 2016 a 2022, en el momento en que esto se escribe), y, cualitativamente, un tipo normativo que en muchas ocasiones está desafiando los principios más elementales de buena normación, siendo a la vez de urgencia, *ómnibus*, de medidas y normas singulares, y sujeto a modificaciones repetidas y desordenadas, haciéndose un uso libérrimo del sistema de dictar normas mediante el sistema de prueba y error.

Además, cada vez es más agudo el impulso desde la política a simplificar el procedimiento legislativo, recurriendo cada vez más a los procedimientos abreviados y, últimamente, al procedimiento extremo de lectura única, acumulada a la urgencia y a plazos de enmiendas diminutos. Obviándose así legislar mediante reflexión, debate, participación o transparencia. Todo ello en detrimento de la legitimidad de la ley y, por supuesto, en detrimento también de su calidad.

El reto que para las Cortes significa que no se consume esta depreciación e incluso sustitución de la ley es sencillamente existencial. Y, como he repetido en tantas ocasiones, me parece existencial también para nuestra democracia constitucional, porque, con la primacía descarnada de un Ejecutivo legislador sobre el Parlamento y con el recurso muy generalizado a legislar con prisa en sede parlamentaria, se están cuestionando los fundamentos más elementales del sistema institucional: representación, deliberación, transparencia, debate público, pluralismo, contraste con la opinión pública, participación

democrática, contribución de organismos y consejos expertos e independientes, etc.

Cuestión de idéntica profundidad tiene medir hasta que punto esta preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo está viniendo acompañada, además, de una pérdida de capacidad de control del segundo sobre el primero, la otra gran función de las Cortes y para muchos, a estas alturas y visto lo visto, la más relevante. Como no puedo en estas líneas desarrollar todo lo acontecido durante la pandemia y las valoraciones que ello ha merecido tanto a nivel judicial como en el debate nacional, me limito ahora a señalar que la cuestión de la debilidad del control ha sido determinante en el cuestionamiento por el Tribunal Constitucional de algunos de los fundamentos de las decisiones adoptadas para combatir la crisis sanitaria, y se ha situado, en consecuencia, en el centro de los más intensos debates sobre el futuro de nuestras Cortes.

En cuanto al ámbito de las cuestiones de organización y funcionamiento, tan importantes en el Derecho Parlamentario, los retos que se llevan planteando al Congreso se han constituido, tras los últimos acontecimientos, en otro de los elementos absolutamente inevitables si se quiere actuar a fondo sobre la salvaguarda y mejora de la institución. Hasta el presente, las preocupaciones tenían que ver con cuestiones, desde luego no menores, como, entre otras, las siguientes: la manera de combinar reflexión y profundidad en el tratamiento de los asuntos con las exigencias cada vez mayores de la urgencia en los trabajos parlamentarios; el abuso de los procedimientos abreviados; una mejor programación de las tareas; la imposibilidad de prever calendarios ante disponibilidad de los plazos; la titularidad del dominio de la agenda por la mayoría frente a las garantías para el ejercicio de la oposición; la hegemonía de la grupocracia que esteriliza el debate; la flexibilidad general que obvia los límites reglamentarios; la improvisación de los cambios durante el procedimiento; la participación de ciudadanos o expertos; la posibilidad de aprovechar las utilidades extraordinarias de la revolución digital, o, más en general, la necesidad de mayores medios personales y materiales y de un más productivo aprovechamiento de las tecnologías y las utilidades para los parlamentos de la inteligencia artificial.

Ahora, la cuestión que subyace, a mi juicio, de forma principal, sobre la manera de funcionar, es que se ha ido produciendo progresivamente una simplificación de los procedimientos, una pérdida de detenimiento y profundidad en los trabajos, una minusvaloración del debate como elemento central y sustantivo de lo parlamentario y un crecimiento igualmente paulatino del facilismo o el informalismo. Y ello tiene que ver con muchas cosas diferentes que hay que valorar a fondo. Para empezar, con lo que denomino la primacía de la cantidad sobre la calidad: la acumulación incontenible de iniciativas a tramitar, de órganos, de reuniones simultáneas, de repetición de trámites, de discursos repetidos en lecturas sucesivas... También por la acumulación cada vez más exagerada de lo extraordinario, lo urgente y lo contingente y no hablo solo de lo que imponen las urgencias, aparentemente cada vez más numerosas e inevitables, sino más en general, de falta de respeto a plazos y trámites, sea para reducir, como en las urgencias, o para dilatar, como ocurre con las ampliaciones eternas de plazos de enmiendas o con los proyectos que pasan la legislatura durmiendo en un cajón. Decir, después de lo vivido recientemente, que una de las cosas que las Cámaras tienen que resolver para el futuro es cómo han de actuar solventemente y sin vacilaciones cuando se vean obligadas a desenvolverse mediante procedimientos extraordinarios ante una crisis sanitaria extrema, es tan obvio como añadir, de contrario, que, en tiempos ordinarios, no puede imponerse el recurso permanente a lo extraordinario. Ambos objetivos, tan importantes para el futuro de la institucionalidad democrática, están pendientes de acometerse.

Pero lo cierto está siendo que, como las iniciativas son tantas, lo urgente y lo extraordinario tan invasivo, los tiempos cada vez más breves, los medios parlamentarios igual de menguados que siempre y la implicación de los protagonistas cada vez menos profunda, dada la cantidad inasumible de asuntos, órganos y reuniones a atender, hablar en estas condiciones de reflexión, de justificación pública suficiente, o de deliberación informada, inspiradoras de acuerdos buenos y duraderos, es sencillamente un imposible si no se acometen reformas profundas, que además van a tener que diversificar amplias modalidades de procedimientos y planes ante las distintas situaciones en que los mismos hayan de tramitarse, incluidas, como se ha dicho las más

extremas. Cualquier diputado puede poner ejemplos innumerables que aconsejan atender a estas razones, ante situaciones como las siguientes: tramitar centenares de enmiendas en una o dos reuniones de ponencia..., presentar, fijar posición, debatir y votar decenas de propuestas de resolución en horas veinticuatro, en debates como el del estado de la Nación..., convalidar en cosa de días decretos-leyes *ómnibus* con múltiples artículos que contienen incontables medidas, muchas de ellas técnicamente muy sofisticadas y sobre materias diferentes..., etc.

Hay que añadir a todo lo dicho en el párrafo anterior que el desconcierto que ha generado la dificultad de funcionar en medio de la pandemia, las prácticas que ha sido necesario improvisar, primero, y mantener luego en el tiempo, e incluso los hábitos que ello ha podido generar y están ganando hoy una continuidad discutible, no hacen más que contribuir, evidentemente, a este desfallecimiento de la solidez de unos procedimientos que, probablemente, se han ido quedando desactualizados, pero que en ningún caso pueden ser obviados hasta convertirlos en obstáculos engorrosos a sortear cuanto antes –y no pocas veces de forma desmañada– para llegar lo más rápida y directamente posible a un acuerdo previamente ya decidido antes de cumplir un puro trámite

Por no alargar más estas líneas, me limito a sumar a todo lo señalado esa otra corriente profunda de gran trascendencia que es la sustitución del protagonismo del parlamentario individual por su respectivo grupo parlamentario, muy especialmente evidente en los grupos grandes, pero que afecta de otra manera también a los más pequeños, en la medida en que no son otra cosa que portavoces de las decisiones de sus partidos. Esa ausencia del parlamentario individual se ha hecho particularmente resonante en el duro periodo último de confinamientos y restricciones.

El balance final, consecuente a los efectos de las tres crisis mencionadas, es que institucionalmente se ha devaluado el parlamento sin que, superados los momentos más extraordinarios, se esté volviendo a la institucionalidad ordinaria, ni, menos aún, aprovechando para superar viejas deficiencias. En menos de tres lustros, según ha escrito García-Escudero Márquez *«se ha transformado el escenario de la política y de la democracia constitucional de forma inimagina-*

ble... Ante tamaña transformación de la democracia constitucional, repensar el Parlamento puede hacerse también proponiendo cambios viables y urgentes ante necesidades imperiosas»⁴.

En términos de Reglamento parlamentario ello quiere decir que, cuarenta años después, y sin perjuicio de lo dicho sobre los buenos servicios prestados hasta aquí por el vigente desde hace cuatro décadas, hay que instalar cuanto antes los andamios para una revisión general del edificio. No se trata ya de resolver reglamentariamente más o menos insuficiencias institucionales puntuales, de grado mayor o menor, sino de afrontar en su conjunto y en toda su profundidad las circunstancias que están poniendo la institución misma en entredicho. Una reflexión reformadora profunda para propiciar de forma efectiva el restablecimiento de la entidad constitucional de la institución parlamentaria (actualizada a las exigencias del nuevo *demos* de este tiempo) y salvaguardar con ello principios irrenunciables para el presente y el futuro de la democracia parlamentaria. Una reforma, en definitiva, que no va a poder limitarse solo a rehabilitar algunos de los pisos, sino que demanda, desde ya, que trabajemos a fondo y con voluntad colectiva real, por recomponer y renovar los pilares del edificio.

Pilares como el de dignificar la figura del Diputado, sin perjuicio de su sujeción al trabajo colectivo del grupo parlamentario. He escrito tanto sobre esto que prefiero traer aquí la palabra autorizada reciente de la profesora Biglino Campos: *«Hay derechos, como son la presentación de iniciativas o la participación en los debates, que deben ser reconocidos de forma más generosa a los parlamentarios que prefieran ejercer su función al margen de adscripciones de partidos. Es preciso reconocer, también, el derecho de los miembros de las cámaras a votar en conciencia sin recibir por ello represalias de la formación en la que se integra, al menos en asuntos importantes... Es imprescindible, sobre todo, asegurar la democracia interna a la hora de que los grupos parlamentarios decidan su postura ante los temas que el parlamento debe debatir»⁵.*

Cimientos no menos sólidos va a haber que poner para propiciar un trabajo procedimental moderno a todos los niveles, pero

4 Piedad García-Escudero Márquez, 2022.

5 Paloma Biglino Campos, 2021.

cuidadoso, preparado, reflexivo y basado en una deliberación sólida, profunda y pública. Como ya dije, con procedimientos diferentes, inteligentemente imaginados ante diversas situaciones posibles. Con un régimen para los debates que permita, además del desarrollo de argumentaciones de fondo, el conocimiento general por el público de la justificación y motivación de cada decisión y cada acuerdo, alejando al parlamento de una práctica completamente simplificadora del método democrático.

Íntimamente ligado con esto van a estar otros puntales como el rediseño del papel y la autoridad –y también la responsabilidad– que ha de corresponder a las Presidencias y demás órganos de dirección de los diversos órganos de la Cámara a los que corresponde hacer cumplir lo debido. O adecuar a dimensiones hacederas la proporción entre número de asuntos, número de órganos y de reuniones, plazos realistas de estudio y tramitación, dedicación exigible a los parlamentarios y medios personales y materiales disponibles. En definitiva, orden y previsibilidad. Y entrega prioritaria a la causa parlamentaria de sus protagonistas.

No se antoja menor, por añadidura, el capítulo de contrafuertes que han de permitir reforzar sustancia institucional, y también cortesía y decoro en las formas, así como serenar la institución como espacio de racionalidad y no de vehemencias y emociones desmedidas, o de demonizaciones del adversario político, convertido en enemigo en términos schmittianos. Y, concretamente, recuperar el respeto a los restantes poderes del Estado. Sobre todo esto, me parece oportuno reproducir aquí una impresión de la periodista Anabel DÍEZ, tantos años espectadora y cronista de nuestra vida política, que resume bien una parte de lo que ha de ser corregido: *«el nivel de los ataques ha subido considerablemente, no tanto porque pueda haber más o menos exabruptos sino porque se le ha perdido el miedo a las palabras y a su significado»*⁶.

Pongo finalmente énfasis especial, como es lógico, en los dos muros de carga de mayor relevancia funcional. Como ahora remacharé en relación con las leyes, es preciso poner límite a la sustitución del Parlamento por el Ejecutivo en las funciones constitucionalmente

⁶ En EL PAÍS de 15 de octubre de 2020.

parlamentarias. Pero, además, en cualquier caso, y dado que los últimos años están poniendo de relieve, y no solo en nuestro país, un imparable incremento de poder de los Ejecutivos, hay que revisar y multiplicar a fondo instrumentos de control parlamentario que resulten inequívocos para esos sujetos cada vez más omnímodos. En otras palabras, que los Gobiernos hagan, dentro del respeto a la división de poderes, las innumerables cosas que el moderno Estado Social les demanda, pero que se sometan, en sede parlamentaria, sin restricciones, ni artificios, al deber de proporcionar la más completa información, al contraste libre y transparentes de opiniones, y a la crítica.

En otro tiempo pudieron parecer excesivas propuestas que llevan años encima de la mesa como, por ejemplo, que la mayoría gubernamental no pueda cercenar las comparecencias o las comisiones de investigación que incomodan al Gobierno, que el Presidente del Gobierno tenga que someterse a interpelaciones, que el Gobierno dé razón suficiente sobre si se han cumplido y en qué términos las resoluciones parlamentarias no legislativas (y también de la aplicación de las leyes mediante la evaluación *ex post* pública de su ejecución), que los Ministros tengan que comparecer en las Comisiones con periodicidad y frecuencia preestablecidas, para dar razón de cuestiones muy concretas, o que el Ejecutivo se sujete a tiempos limitados y proporcionados para no evadir mediante discursos-rio las explicaciones y responsabilidades que se le demanden. Después de lo que estamos viviendo estos últimos años, reforzar el control y extenderlo hasta extremos como los enumerados u otros sobre los que ahora no puedo extenderme, empieza a parecer realmente algo imprescindible, aunque ello signifique generar nuevos equilibrios entre mayorías y minorías en el funcionamiento interno de la Cámara a la hora de tomar decisiones en materias sensibles como las admisiones a trámite, los plazos, los procedimientos, o los órdenes del día.

De hecho la propia pandemia ha puesto de relieve la utilidad que habría tenido disponer de un instrumento ya incluido en otros Reglamentos como son los debates monográficos de actualidad, para haber podido valorar detenidamente en sede parlamentaria y no solo en los medios de comunicación, cuestiones tan relevantes para los ciudadanos como la conveniencia de aprobar una ley para alarmas

sanitarias tan severas, la situación de las residencias de mayores, la obligatoriedad y las prioridades de la vacunación, la provisión de material sanitario y el control de los contratos, etc.

Por último, en cuanto a la ley y a la función y al procedimiento legislativo se refiere, no voy a repetir aquí, obviamente, las abundantes páginas con las que he pretendido en el pasado contribuir a detener tanto el desmerecimiento de la ley como instrumento central de nuestra convivencia como la devaluación del parlamento como responsable de su elaboración y aprobación. Siempre con el propósito de revitalizar un procedimiento legislativo que se ha ido degradando y que hoy no contribuye a prestigiar la ley y menos aún a impulsar una renovada caracterización exigente de la misma⁷.

En todo caso, una reforma del Reglamento parlamentario debería propiciar que las leyes se ajusten a los principios constitucionales materiales y procedimentales que son los que justifican su superioridad sobre cualquier norma administrativa. Como suelo repetir, con palabras del profesor Garrorena Morales y tomando pie del exigente trazado de la ley formal que el constituyente hizo, por fortuna, en 1978, «*cuando un ordenamiento opta por semejante concepción de la ley, es aconsejable que en ningún momento ni por nadie se desconozca a cuanto obliga y compromete dicha opción...*»⁸. Y actuar en consecuencia.

Resumiendo mucho, ello pone al Reglamento, a mi juicio, al menos ante cinco grandes objetivos: 1) mejorar el control de los decretos-leyes, contribuyendo así desde el parlamento a rebajar drásticamente el uso tan abusivo de los mismos; 2) evitar que la tramitación posterior de los decretos-leyes para convertirlos en leyes organice un caos imposible de administrar, poniendo orden y seguridad jurídica en la superposición actual tan abundante y confusa de normas de rango legal en tramitación; 3) acabar con las leyes ómnibus y los preceptos intrusos, reducir significativamente el frenesí de las modificativas y diferenciar debidamente entre normas generales y medidas propiamente administrativas o singulares; 4) poner en valor la utilización del mayor número de elementos de reflexión posibles, con la exigencia por las Cámaras de todos los informes que resulten precisos, tanto

⁷ Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, 2020, 2021 y 2022.

⁸ Ángel Garrorena Morales, 1980.

en relación con los proyectos como con las proposiciones de ley, así como extendiendo en el procedimiento la participación y aportación de expertos e interesados; y 5) potenciar la motivación, la deliberación detenida, el contraste de pareceres, y la justificación pública de las decisiones (debidamente documentada), reduciendo a lo imprescindible el recurso a los procedimientos abreviados y a las urgencias, tan dañinas para la calidad de las leyes y propiciando, de paso, una mayor implicación de los parlamentarios individuales.

Como he escrito en ocasión anterior en esta Revista, insisto en que, llegada la hora de despedir la excepcionalidad sanitaria, es momento más que oportuno para superar la excepcionalidad general que nos ha situado estos años ante la quiebra de fundamentos muy básicos de nuestro Estado de Derecho y con ello contribuir a resituar la ley y el Parlamento en el lugar que constitucionalmente les corresponde.

Soy plenamente consciente de que para ese objetivo, los Reglamentos de Congreso y Senado son un instrumento imprescindible, pero no suficiente. En primer lugar porque, por citar solo unos pocos ejemplos, para acabar definitivamente con el abuso de los decretos-leyes, propiciar un respeto escrupuloso por los Gobiernos del trámite de informe general sobre los anteproyectos en fase gubernativa, o reducir los problemas que se crean con el reenvío de textos entre Congreso y Senado debido a lo establecido en el artículo 90 CE, haría falta reformar también otras normas y, en algunos casos, la propia Constitución.

Y en segundo lugar y sobre todo, porque, con reformas reglamentarias o incluso constitucionales, o sin ellas, no habrá mejora posible alguna sin la voluntad de los protagonistas políticos de acordar las nuevas reglas de juego y de ajustar, acto seguido, sus conductas a las mismas, con lealtad a la institución y a los valores que representa. Respetando e interiorizando como propias, con autenticidad, las reglas escritas y las no escritas de una democracia parlamentaria. Entre otras cosas porque, como vengo insistiendo desde hace años y ahora repito todavía con más motivo, muchos de los problemas del parlamento no son ni privativa ni principalmente problemas derivados de su Reglamento, sino que buena parte de los mismos proceden del uso o del desuso que se hace del mismo, de los medios puestos a disposición de la institución y de los comportamientos de quienes intervienen en

la vida parlamentaria, y, más en general, en nuestra vida política y en el escenario público.

En cualquier caso, y en esto también me repito con reflexiones ya veteranas, lo que igualmente me parece indiscutibles es que si las Cortes no afrontan sus problemas también mediante una renovación muy meditada y muy decidida de su régimen jurídico, yendo al corazón de los mismos y sin obviar ninguna de las dificultades de todo orden que plantea una auténtica *reparlamentarización* del modelo de la envergadura que se precisa, la reforma se quedará en lo que Biglino Campos (2021) ha llamado con buen tino «Derecho Constitucional simbólico», esto es, meras disposiciones adoptadas con urgencia para dar satisfacción puntual a las críticas cuando la opinión pública muestra un rechazo unánime ante hechos escandalosos, sin afectación real de los pilares fundamentales a revisar a los que me he referido.

En tal caso, las Cortes avanzarán lánguida y resignadamente hacia un papel de cierta visibilidad mediática (fundamentalmente por sus incidentes), pero de escasa relevancia y efectividad práctica para el sistema. Y la ley se irá devaluando como un mero cascarón formal, pobre, deslegitimado y manipulable a voluntad. Como uno y otra, el Parlamento y la ley, encarnan fundamentos irrenunciables del sistema institucional (insisto: representación, deliberación, transparencia, debate público, pluralismo, contraste con la opinión pública, participación democrática...), lo que está en juego es la propia democracia constitucional.

Dado que este texto responde, de manera algo ampliada, a la exposición pública que realicé en mi condición de ex Secretario General del Congreso de los Diputados, en las Jornadas que se organizaron en la Sala Internacional de esta Cámara en conmemoración del cuarenta aniversario de la entrada en vigor de su Reglamento, concluyo por escrito como concluí entonces, repitiendo una vez más palabras muy exactas de mi recordado Presidente Félix PONS IRAZÁBAL. Y es que, como acostumbraba a decir el Presidente PONS, con su impagable buen juicio, esta reforma que el Reglamento del Congreso necesita sólo será realizable el día en que la oposición se comporte ante semejante cambio reglamentario como si fuera el Gobierno y el Gobierno se comporte como si fuera la oposición. Ojalá sea posible, por el bien de la democracia española.

BIBLIOGRAFÍA DE AUTORES CITADOS

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio. Ed. IUSTEL.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2020). La vocación de nuestro tiempo por la legislación y los retos para el legislador. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2021). Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo. *Revista de las Cortes Generales*, 83, pp. 65-95.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2022). El «imperio del decreto-ley» y el debilitamiento del Parlamento. En L.M. CAZORLA PRIETO (Dir.), *Últimas novedades normativas afectantes al sector eléctrico*, pp. 45-60.
- BIGLINO CAMPOS, M.P. (2021): Malos tiempos para los Parlamentos. *Cuadernos Constitucionales de la Universidad de Valencia* 2, pp 31-45.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2022). Salvar el Parlamento. *Revista Española de Derecho Constitucional* 124, pp. 389-396.
- GARRORENA MORALES, A. (1980). El lugar de la ley en la Constitución española. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- TUDELA ARANDA, J. (2020). El Parlamento en tiempos críticos. *Revista CORTS* 33, pp. 19-68.
- TUDELA ARANDA, J. (2021). El Parlamento en tiempos críticos: Nuevos y viejos temas del Parlamento. Ed. Marcial Pons.