

El cuadragésimo aniversario de la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados ha brindado la oportunidad de analizar el rendimiento de dicha norma en el funcionamiento de la Cámara. El número extraordinario de la Revista de las Cortes Generales que ahora se presenta ofrece las ponencias de los académicos y letrados de las Cortes Generales que con sus intervenciones pusieron voz y reflexión sobre cómo se ha aplicado el Reglamento durante estos años y sobre su incidencia en el trabajo parlamentario. Los promotores de estas Jornadas estamos convencidos de que la mejor manera de contribuir al fortalecimiento del Parlamento es que las reglas y las prácticas que garantizan el buen funcionamiento de los procedimientos parlamentarios se desarrollan de forma que aseguren la agilidad en la consecución de los objetivos al tiempo que se protegen los derechos en el ejercicio del cargo a diputados y grupos parlamentarios. Para ello, nada mejor que «evaluar» temporalmente la aplicación de las normas que organizan el trabajo de la Cámara y, a la vez, poder identificar dificultades y patologías y ofrecer posibles soluciones. El documento que hoy tienen en sus manos –o la pantalla de su ordenador– cumple sobradamente ese objetivo: evalúa las normas y los procedimientos más importantes del trabajo parlamentario y ofrece soluciones a los problemas que se han detectado.

Las Jornadas dieron comienzo con la inauguración de las mismas por parte de la presidenta del Congreso de los Diputados, continuando con una mesa compuesta por Secretarios Generales del Congreso de los Diputados, de la que aquí se recogen un buen número de intervenciones, que sirvió para comprobar la importancia vital de

este órgano que, además de dirigir el trabajo de los funcionarios de la Cámara, ejerce la fundamental función de conectar la realidad «política» con el trabajo de asesoramiento técnico y la correcta aplicación del Reglamento y el resto del Derecho Parlamentario. Escuchando y leyendo las experiencias de los Secretarios Generales del Congreso de los Diputados que participaron es fácil llegar a percibir la importancia de dicha figura en esa labor de integrar política y normas de funcionamiento. Desde el punto de vista teórico, salta a la vista la necesidad de que la doctrina se ocupe más de cómo se desarrolla esa vital función.

A partir de aquí, las sesiones se organizaron en seis mesas que se ocuparon de otros tantos temas centrales en el trabajo y funcionamiento de la Cámara. Todo ello, con la particularidad de que cada mesa debía mostrar la visión teórica –con una ponencia de un investigador– y la visión práctica –con la reflexión y puntualizaciones de un letrado de las Cortes–. Los artículos que ahora se recogen son el resultado de la mayor parte de esas intervenciones.

La primera de las Mesas corrió a cargo del profesor Luis María Díez-Picazo y de la letrada de las Cortes Mercedes Araujo, que nos introdujeron en el clásico tema de la dimensión formal y material del Reglamento del Congreso de los Diputados y, por extensión, del resto de las normas parlamentarias. Los ponentes estuvieron de acuerdo en que estamos ante un tema clásico en la discusión de las fuentes del Derecho de nuestro sistema jurídico y que, por tanto, la doctrina a lo largo de estos cuarenta años la ha tratado abundantemente. Pese a ello, el problema de fondo que plantean las normas parlamentarias, antes y ahora, es la necesidad de integrar la autonomía de la Cámara para «disponer» de su Derecho en la organización de su funcionamiento y, a la vez, respetar los derechos de terceros y el *ius in officium* de los parlamentarios. Un debate que nos sitúa ante la virtualidad en la actualidad del concepto de *interna corporis actas* en unas normas que están integradas en el ordenamiento jurídico del Estado en los términos del artículo 72 de la CE.

En la segunda de las Mesas intervino el profesor Ricardo Chueca y la letrada de las Cortes Isabel Revuelta acerca de un tema menos debatido doctrinalmente que el anterior pero que por ello no es de menor importancia: *La deliberación parlamentaria*.

La deliberación parlamentaria, según los ponentes, no solo es una actividad humana de primera magnitud en el debate parlamentario, sino que es la acción parlamentaria que más transformaciones ha sufrido y sigue sufriendo. Para empezar, se trata de una actividad necesaria e imprescindible para dotar de voluntad al sujeto soberano sin el que la existencia del Estado no es posible. Pero la forma de manifestarse esa actividad no ha sido siempre igual: si en el Parlamento clásico se expresaba con las opiniones y argumentos de los diputados individualmente considerados, en el Parlamento de grupos la deliberación se transforma para dar paso a los argumentos que sustentan, a través de los portavoces, los partidos políticos. El Parlamento del siglo XXI no solo adapta su deliberación al Estado de Partidos, sino que, cada día más, se ve afectado por las nuevas formas de comunicación en la era de la digitalización y la informática. Como señala el profesor Chueca, todo un reto para que el órgano del Estado encargado de la representación y la manifestación de la contraposición de modelos políticos siga siendo efectivo. En este nuevo tiempo, parece evidente, que hay que aprovechar las oportunidades que nos ofrece el desarrollo tecnológico, pero sin perder el espacio para el diálogo y contraposición de ideas y argumentos.

Finalmente, la primera jornada la terminamos con una mesa sobre la función normativa del Congreso de los Diputados a cargo de la profesora Yolanda Gómez y la letrada Paloma Martínez. La actividad normativa de las Cámaras y, especialmente, del Congreso de los Diputados, es una de las funciones que más necesidad tiene de cambios profundos. Las autoras nos sitúan ante esa «emergencia» de cambios mediante una relación de casos concretos donde se constata la insuficiencia del Reglamento del Congreso para hacer frente a la realidad de los trámites del procedimiento legislativo. Como ha señalado la doctrina, desde la última década del siglo pasado, el procedimiento legislativo es complejo, reiterativo, largo, repetitivo y, en muchos casos, llega a ser irritante para quienes tienen que seguir íntegramente su desarrollo. No solo estamos ante trámites que más bien responden a objetivos parlamentarios decimonónicos, sino que, por el desfase que se produce entre las normas y la realidad, la generación de usos y prácticas parlamentaria pueden llegar a poner en cuestión hasta los derechos de los diputados en la acción legislativa.

La segunda jornada integró tres mesas más de profesores y letrados con tres cuestiones también de gran importancia para el funcionamiento del Congreso de los Diputados: *la función económico presupuestaria del Congreso de los Diputados*, a cargo de la profesora Isabel Giménez y el letrado José Antonio Moreno; *El control parlamentario y la designación de autoridades*, a cargo de la profesora Ana Carmona y el letrado Alfonso Cuenca y *El estatuto del diputado: viejos y nuevos problemas*, con las ponencia del profesor Gregorio Cámara y el letrado José Luis Peñaranda, quien una vez más dio muestra de su brillante magisterio y a quien deseamos una pronta recuperación.

La actualidad de los tres grandes temas que trataron las distintas mesas está fuera de duda: la primera de ellas, nos sitúa ante la función económico presupuestaria, donde los ponentes presentaron, primero, la extensión que comprende dicha actividad presupuestaria, segundo, el análisis de cómo la reforma del art. 135 CE ha afectado a la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos generales del Estado y, finalmente, nos introducen en el debate sobre el papel que corresponde al Congreso ante eventuales extralimitaciones del Gobierno en el ejercicio de su facultad de otorgar la conformidad a iniciativas y enmiendas que impliquen «aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios». Cuestión que ya cuenta con cierta jurisprudencia constitucional pero que tenemos la impresión de que aún está sin resolver. La segunda de ellas, nos pone sobre la pista del control parlamentario y la designación de autoridades. La designación de autoridades está en la mente de todos por los problemas que desde siempre han existido para la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Pero la discusión no acaba en la elección de dichos vocales y se extiende a la de otros órganos. Los ponentes nos recuerdan el fin constitucional de que sea el Parlamento el que intervenga en la elección de esas autoridades: dotar de legitimidad democrática a instancias de naturaleza contramayoritaria. Sin embargo, la práctica nos ha llevado durante estos años a comprobar un proceso de adulteración del proceso y de la conformación de las mayorías que han sido reemplazados por un sistema de cuotas que fijan los candidatos y la Cámara y sus órganos se limitan a aceptarlos. A partir de aquí, las ponencias se ocupan no

solo de analizar la situación «patológica» actual, sino que se adentran en interesantes propuestas para cambiar la situación actual donde la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sería una pieza fundamental. Por último, en este bloque nos encontramos con la mesa sobre el estatuto del diputado. Los ponentes, dos reputados expertos en la materia presentan su estudio señalando que el estatuto de los diputados presenta una notable complejidad por dos razones: primero, que se ha de estudiar teniendo en cuenta el contexto en el que se ejerce el mandato parlamentario en el parlamento grupocrático a la vez que se reconocen los derechos y prerrogativas de forma individual; y segunda, porque las materias que integra el estatuto del parlamentario son muy variadas –adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario, derechos y deberes, incompatibilidades y prerrogativas parlamentarias–. Todo ello, les llevó, irremediablemente, a ocuparse de algunas de esas cuestiones que, aunque han sido estudiadas a lo largo de estos años intensamente, no dejan de presentar nuevas aristas que pulir y aclarar. Por poner un ejemplo reciente, se nos ocurre el caso del diputado *Alberto Rodríguez* y que aún está pendiente de resolución por parte del Tribunal Constitucional.

Las jornadas concluyeron con un bloque político que nos ofreció la posibilidad de conocer la perspectiva de los principales actores de la vida parlamentaria: los diputados. Esta es una parte que no cuenta con un documento escrito en el presente número de la Revista pero que no debemos dejar de señalar. En primer lugar, se celebró una mesa política en la que los portavoces de los grupos parlamentarios –Sr. Javier Cerqueiro GPS; Sr. Carlos Aragonés GPP; Sra. María Gloria Elizo GPUP; Sr. Juan Ignacio López-Bas GPCs y el Sr. Ignacio Gil Lázaro GP VOX– además de expresar su experiencia en el ejercicio de la función parlamentaria con la aplicación del Reglamento del Congreso de los Diputados, tuvieron la oportunidad de manifestar las posibilidades políticas existentes para poner en marcha un proceso de reforma. Por último, los expresidentes Sr. Patxi López y Sra. Luisa Fernanda Rudi clausuraron las jornadas con sendas intervenciones que permitieron mostrar la importancia capital del Presidente de la Cámara, no solo para su funcionamiento, sino también para la correcta aplicación del Reglamento.

Sin ánimo de ser pretenciosos, lo cierto es que las Jornadas de conmemoración de cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados y el documento que tienen ahora en sus manos es una fantástica oportunidad para poner en marcha la necesaria sensibilización de todos los operadores políticos y jurídicos para la reforma de una norma que, tras cuarenta años, haciendo un digno papel para el funcionamiento de la Cámara, por el paso del tiempo y el cambio en las relaciones entre poderes, la sociedad y el Parlamento requiere urgentemente su puesta al día.

Finalmente, queremos agradecer al Congreso de los Diputados, a su presidenta que acogió con entusiasmo su realización, a la secretaría general que puso a nuestra disposición los medios técnicos para realizar el evento y a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones que ha trabajado incansablemente para hacer posible este número extraordinario de la Revista de las Cortes Generales. Gracias, porque sin dicho apoyo habría sido imposible organizar las Jornadas y que esta publicación viera la luz.

Elviro Aranda Álvarez
Rafael Bustos Gisbert
Alfonso Cuenca Miranda
María Salvador Martínez
José Tudela Aranda
(Coordinadores)