

CRONICA PARLAMENTARIA DEL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS:
«CONSIDERACIONES EN TORNO AL DESARROLLO
DE LA II LEGISLATURA
(18 DE NOVIEMBRE DE 1982-15 DE JULIO DE 1986)»

MANUEL DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. LA SUPLENCIA E INTERPRETACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA: 1. *Las Resoluciones de la Presidencia de suplencia de omisiones reglamentarias.*—2. *Las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado.*—3. *Las funciones de calificación ejercidas por la Mesa de la Cámara.*—II. EN TORNO A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA: 1. *Consideración general.*—2. *El problema de las leyes parcialmente orgánicas.*—3. *El debate presupuestario:* A) *Las enmiendas a los Presupuestos.*—B) *Las sesiones informativas de la Comisión de Presupuestos.*—C) *El debate de totalidad en el Pleno.*—D) *Los trámites de Ponencia, Comisión y Pleno.*—III. LA DIVERSA UTILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO: 1. *La reserva de una sesión plenaria semanal a iniciativas de control.*—2. *El criterio del cupo para la inclusión de preguntas e interpelaciones en el orden del día de las sesiones plenarias.*—3. *Las preguntas con respuesta escrita y las solicitudes de informe al Gobierno.*—4. *La constitución de Comisiones de Investigación.*—5. *La celebración anual de un debate sobre política general.*—6. *La tramitación de los Planes remitidos por el Gobierno.*—IV. EL REFORZAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA: 1. *La aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales.*—2. *La organización de la Secretaría General de la Cámara.*—3. *La iniciación de la informatización de la Cámara.*

INTRODUCCIÓN

Esta Crónica presenta una particularidad que la distingue de las anteriores: la ausencia de una relación numérica de las iniciativas tramitadas durante el período que abarca. Tampoco se incluyen cuadros estadísticos comparativos ni está en nuestro ánimo hacer una referencia completa a toda la actividad de la Cámara durante la II Legislatura. Aparte de la dificultad que entrañaría una pretensión de esa índole, existe una circunstancia que, a mi juicio, justifica plenamente esa medida: la reciente publicación por la Secretaría General de la Cámara de la Memoria de actividades de la II Legislatura (1). Esta obra es el resultado de un importante esfuerzo—sobre todo, si se tiene en cuenta la inexistencia de un sistema de informatización de esos datos— y en ella se incluyen toda la información necesaria para resolver la cuestión apuntada. A la referida Memoria me remito de manera genérica para la consulta de la relación de actividades de la Cámara, y de manera específica respecto a los datos que van a ser comentados en estas páginas.

Mi intención es, pues, a la vista de la información aportada por esa Memoria, subrayar los rasgos más relevantes de la actividad de la Cámara, eso sí, desde la perspectiva seguida hasta ahora en estas Crónicas. Ello quiere decir que el análisis se circunscribe

(1) Memoria de la II Legislatura (1982-1986), edición preparada por M. GONZALO y R. BLANCO, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

al modo en que la Cámara ha ejercido las funciones que constitucionalmente tiene asignadas y no a los resultados de ese ejercicio. Por eso, no se relaciona ni se comenta el contenido del importante cuerpo legislativo aprobado en esta Legislatura, ni de otras decisiones de singular trascendencia (por ejemplo, la integración en las Comunidades Europeas o en la OTAN). Aquí, por el contrario, únicamente se van a traer aquellos acuerdos, criterios o prácticas que por su singularidad o reiteración pueden constituir precedentes de futuras actuaciones.

La finalidad de estas páginas es, por tanto, más limitada, pero con ellas se pretende destacar algunos aspectos del funcionamiento de la Cámara, que son más desconocidos fuera de ella. De manera especial, interesa observar la aplicación práctica del Reglamento de la Cámara —aprobado el 10 de febrero de 1982—, ya que ha sido la primera Legislatura en que ha estado vigente.

I. LA SUPLENCIA E INTERPRETACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA

1. *Las Resoluciones de la Presidencia de suplencia de omisiones reglamentarias*

El artículo 32.2 del Reglamento establece que «corresponde al Presidente interpretar el Reglamento en los casos de duda y suplirlo en los de omisión», si bien «cuando en el ejercicio de dicha función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces».

Esas resoluciones constituyen «normas objetivas que se incorporan al Reglamento de la Cámara», como ha indicado el Tribunal Constitucional (2).

Durante esta Legislatura se han aprobado un importante número de resoluciones de esta índole (3). En algunos casos, para resolver problemas concretos; en la mayoría, sin embargo, con vocación

(2) Auto 183/1984, de 21 de marzo.

(3) Un total de trece. Pueden verse todas ellas en la 2.ª edición de *Constitución española y Reglamento del Congreso de los Diputados*, preparada por M. GONZALO y publicada por la Secretaría General de la Cámara en 1986.

de permanencia. Es a estas últimas a las que nos vamos a referir.

Pueden agruparse atendiendo a la finalidad de las mismas: A) Las que pretenden agilizar y flexibilizar determinados trámites parlamentarios; B) Las que pretenden salvar lagunas producidas como consecuencia de las remisiones al Reglamento de Leyes posteriores al mismo.

A) Entre las primeras, podemos destacar las siguientes:

— Resolución de la Presidencia (*en adelante, R. P.*) de 12-1-1982, de desarrollo del artículo 188 del Reglamento. Precisa la tramitación de las preguntas con respuestas en el Pleno.

— R. P. de 12-1-1983, sobre calificación de las enmiendas presentadas a textos legislativos. Atribuye a la Mesa de la Comisión competente dicha facultad.

— R. P. de 25-1-1983, sobre el trámite previsto en el artículo 203 del Reglamento. Precisa la distinción entre las sesiones informativas en Comisión para un asunto determinado y las de alcance general.

— R. P. de 6-9-1983, de desarrollo de los artículos 180-184. Establece un procedimiento urgente para la tramitación de interpelaciones ante el Pleno de la Cámara. Como veremos más adelante, en la práctica este instrumento ha sustituido al ordinario previsto en los indicados preceptos reglamentarios.

— R. P. de 2-11-1983, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del Reglamento.

— R. P. de 30-11-1983, de desarrollo del artículo 113 del Reglamento. Permite una mayor flexibilidad en el nombramiento de Ponencias.

— R. P. de 14-12-1983, sobre funcionamiento de la Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE. Desarrolla la Disposición Final Quinta del Reglamento, y extiende los instrumentos de control previstos en el Reglamento, en cuanto sean aplicables, al Director General y al Consejo de Administración de RTVE.

B) Entre las que pretenden salvar las omisiones derivadas de la remisión al Reglamento de Leyes posteriores al mismo —o precisar el contenido de preceptos excesivamente genéricos—, podemos reseñar las siguientes:

— R. P. de 2-11-1983, de desarrollo de lo previsto en la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria.

— R. P. de 4-4-1984, sobre tramitación parlamentaria del Informe anual o de informes extraordinarios del Defensor del Pueblo.

— R. P. de 4-4-1984, sobre tramitación parlamentaria de la Memoria anual del Consejo General del Poder Judicial.

— R. P. de 13-9-1985, sobre procedimiento para el nombramiento de los Vocales Catedráticos de Derecho de la Junta Electoral Central.

2. *Las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado*

La estructura bicameral de las Cortes Generales, y la inexistencia del Reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo 72.2 de la Constitución, ha llevado a que las Mesas de las Cámaras tuvieran que ejercer esa función supletoria en los supuestos que afectaban de manera conjunta a ambas Cámaras. La ausencia del mencionado Reglamento ha hecho que el uso parlamentario iniciado en anteriores Legislaturas se consolide: la reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado para resolver las cuestiones comunes relativas a la organización y funcionamiento de ambas Cámaras.

Entre las Disposiciones dictadas por las Mesas, nos interesa en este apartado destacar dos (4):

— Las Normas de 3-3-1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas, creada en virtud de lo dispuesto en la Disposición transitoria Primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

(4) Están publicadas en la obra citada en la nota 3.

— Las Normas de 1-3-1984, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado.

3. *Las funciones de calificación ejercidas por la Mesa de la Cámara*

Los números 4 y 5 del artículo 31.1 del Reglamento atribuyen a la Mesa de la Cámara competencia para la calificación y admisión a trámite de todos los escritos de índole parlamentaria.

En el ejercicio de dicha función, la Mesa ha conocido 27.212 escritos presentados ante el Registro de la Secretaría General de la Cámara, a lo largo de las 151 reuniones celebradas en la Legislatura. Esta actividad ha permitido ir perfilando una doctrina interpretativa de determinados preceptos reglamentarios, en especial los relativos a los requisitos de admisibilidad de las iniciativas parlamentarias. Seguidamente, indicamos algunos de los precedentes más consolidados:

— La delimitación de «las proposiciones de Ley que implican aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios» (artículo 126.2 del Reglamento): no se encuentran incluidas en ese supuesto las que fijen su entrada en vigor en una fecha que corresponda a ejercicios presupuestarios futuros (5).

— La tramitación mediante el procedimiento de lectura única de convenios internacionales, supuesto no previsto en el artículo 150 del Reglamento (6).

— El control de los requisitos de admisibilidad de las preguntas, previstos en los artículos 185 y siguientes del Reglamento; de manera especial, la exigencia de la «competencia» del Gobierno en la materia, así como de la «inexistencia de un exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada», o que se trate de «consulta de índole estrictamente jurídica» (7).

Por esos motivos, la Mesa no admitió a trámite 241 preguntas con respuesta escrita y 25 con respuesta oral en Comisión.

(5) Véase más extensamente en el número 3 de esta Revista, págs. 171-174.

(6) Véase más extensamente en el número 3 de esta Revista, págs. 176-178.

(7) Véase más extensamente en el número 3 de esta Revista, págs. 209-210.

— La calificación de los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución. Es quizá este punto el más llamativo de todos y a él nos hemos referido en anteriores Crónicas (8). En efecto, a partir del primer período de sesiones de 1984 la Mesa ha procedido a verificar la precalificación formulada por el Gobierno y en 29 supuestos ha modificado dicha calificación (artículo 94.2), acordando su tramitación conforme al artículo 94.1 de la Constitución, por entender que exigían la autorización parlamentaria. El motivo más común ha sido el que implicaba obligaciones financieras para la Hacienda Pública: «considerando que una cosa es la existencia de consignación presupuestaria y otra la contracción de la obligación, de manera que si la contracción de una obligación financiera para la Hacienda Pública se produce en la actividad exterior del Estado, conforme al artículo 94.1.d) de la Constitución, se precisa la autorización de las Cortes Generales» (9).

II. EN TORNO A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

1. *Consideración general*

Durante la II Legislatura, el Gobierno remitió a la Cámara 200 proyectos de Ley. A ello hay que añadir los 13 Decretos-Leyes, que fueron tramitados como proyecto de Ley y las —únicamente— 16 proposiciones de Ley, que fueron tomadas en consideración. Al final de la Legislatura, 211 de estas iniciativas fueron aprobadas definitivamente por las Cámaras e incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico. Este auténtico «aluvión legislativo» —a ello hay que añadir los 40 Decretos-Leyes convalidados por la Cámara— sólo parece justificarse por la tarea obligada de desarrollo normativo de nuestra Constitución.

No es el propósito de esta Crónica, según hemos indicado ya, analizar ese importante cuerpo legislativo. Pretendemos aquí, por

(8) Véanse «R.C.G.» número 3, págs. 187-188 y «R.C.G.», núm. 6, páginas 319-321.

(9) Véase, por ejemplo, el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, II, C., número 163-I, de 28 de septiembre de 1984, página 755.

el contrario, únicamente reseñar aquellos precedentes de mayor relevancia, fijados durante la II Legislatura.

2. *El problema de las leyes parcialmente orgánicas*

Una de las cuestiones planteadas ha sido la de las leyes ordinarias con algún precepto de carácter orgánico. La situación se ha producido en aquellos casos en que el Gobierno remitía a la Cámara un proyecto de Ley y en una Disposición Adicional se indicaba el carácter orgánico de alguno de sus preceptos, pero no el de la Ley. El problema surge a la vista de la conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el carácter restrictivo del carácter orgánico de una Ley (10): «El que una Ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos no significa que sea suficiente la existencia de algún precepto de contenido orgánico, para que pueda atribuirse a toda la Ley dicho carácter».

Ahora bien, desde el punto de vista de la técnica legislativa, el problema está en la solución que deba darse a este problema —que, en ningún caso, puede ser el de atribuir el carácter orgánico a toda la Ley—. La dicción literal del artículo 81.2 de la Constitución —votación final sobre el *conjunto del proyecto*— y la necesidad de evitar la creación de «un extraño híbrido de Ley ordinaria y Ley orgánica, cuyos problemas de identificación interna serían considerables» (11), han llevado a descartar la posibilidad de Leyes ordinarias con algún precepto orgánico. Por el contrario, la Cámara ha acordado que deben segregarse aquellos preceptos orgánicos para su tramitación como proyecto de Ley orgánica (12). Como consecuencia de dicho desglose han sido tramitadas como proyecto de Ley orgánica las siguientes materias:

— Reforma del artículo 417 bis del Código penal.

— Modificación del apartado 1 del artículo 12 de la Ley orgánica del Consejo de Estado.

(10) Véanse las Sentencias de 13 de febrero de 1981, F.J. 21 y 25; y 76/1983, de 5 de agosto, F.J. 51.

(11) J. SANTAMARÍA PASTOR, *Las leyes orgánicas: notas en torno a su naturaleza y elaboración*, «R.D.P.», UNED, núm. 4, otoño 1979, pág. 55.

(12) Más ampliamente en la Crónica incluida en el número 3 de esta Revista, pág. 179-184.

- Incompatibilidades del personal al servicio del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal de Cuentas.
- Régimen de recursos en caso de objeción de conciencia.
- Modificación del Código penal y de la Ley Orgánica 8/1984, en correlación con el Código Penal Militar.
- Medidas en materia de salud pública.

La única excepción ha sido la Ley del Proceso Autonómico y por un motivo, también excepcional: dicho texto fue el resultado de la adaptación del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico a la Sentencia del Tribunal Constitucional dictada como consecuencia de un recurso previo de inconstitucionalidad. En dicha sentencia se declaraba la inconstitucionalidad del carácter orgánico del proyecto y sólo se reconocía dicho carácter a los artículos 24 y 26. Dado que con anterioridad se había producido la votación de totalidad de estos preceptos, la Mesa de la Cámara entendió que únicamente procedía hacer los retoques técnicos necesarios en el título del proyecto y en la numeración de los artículos, como consecuencia de la supresión de aquellos que habían sido declarados inconstitucionales.

3. *El debate presupuestario*

La tramitación anual de los Presupuestos Generales del Estado ha sido otra de las cuestiones más polémicas en la II Legislatura. A las características intrínsecas de este debate —premura de tiempo, extensión y complejidad de la materia, etc.—, se ha añadido un factor nuevo: la presentación por el Gobierno, a partir del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, de una clasificación funcional de los créditos, es decir, de un presupuesto por objetivos, construido a partir de un conjunto de programas de gastos. Clasificación que se añade a las de carácter orgánico y económico existentes hasta ese momento. Como se puede fácilmente comprender, excede del ámbito de este trabajo el análisis de este tema e incluso de su repercusión parlamentaria. Nos remitimos a los recientes trabajos en la materia (13). Aquí únicamente

(13) S. MONTEJO VELILLA, *La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Reflexiones sobre la conveniencia de reformar los Reglamentos*

vamos a considerar las repercusiones que esta circunstancias —junto a otras de diversa índole— ha supuesto en la tramitación presupuestaria.

A) *Las enmiendas a los Presupuestos*

— *Las enmiendas a las Secciones deben indicar necesariamente no sólo el crédito afectado, sino también el programa o programas en que inciden, como requisito de admisibilidad.* Esta cláusula fue acordada por la Mesa de la Cámara con motivo de los Presupuestos para 1984 y ha sido reiterada sucesivamente desde entonces. Este requisito no está recogido en el Reglamento y, sin embargo, parece ineludible dada la nueva clasificación presupuestaria: «Sólo así se podría identificar el crédito afectado en aquellos casos en que un centro gestor del gasto participe en varios programas» (14).

La referencia a los programas no ha pasado de ahí, manteniéndose, pues, a efectos de ordenación del debate, la clasificación orgánica (por Secciones o Centros Gestores del Gasto).

— *La diferente tramitación de las enmiendas que implican aumento del crédito o disminución de ingresos, según sean al articulado o a las Secciones.* Es conocida la polémica doctrinal en torno a la congruencia del artículo 134.6 de la Constitución, con los artículos 133 y 134 del Reglamento de la Cámara (15). La práctica parlamentaria durante esta Legislatura ha resuelto la disyuntiva, distinguiendo entre enmiendas al articulado y a las Secciones. A las primeras ha aplicado directamente el artículo 134.6 de la Constitución: las que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. Por el contrario, a las enmiendas a las Secciones se ha aplicado la fórmula constructiva prevista en el artículo 133.3 del Reglamento:

de las Cámaras, «Hacienda Pública Española», núm. 90, 1984, págs. 145-155; L. CAZORLA PRIETO, *Algunos problemas en el tratamiento parlamentario de los Proyectos de Presupuestos Generales del Estado*, «Rev. de la Fac. de Derecho de la Univ. Complutense», núm. 72, 1986-1987.

(14) MONTEJO VELILLA, *ob. cit.*, pág. 147.

(15) Una síntesis puede verse en L. CAZORLA PRIETO, *Comentarios a la Constitución*, de varios autores, Civitas, Madrid, 1985, 2.ª ed., pág. 2019 y sigs.

las que supongan aumento de créditos, basta que propongan una baja de igual cuantía en la misma Sección.

— *La calificación definitiva por la Mesa de la Cámara de las enmiendas que suponen aumento de créditos o disminución de ingresos.* Frente a alguna opinión doctrinal (16), ha sido la Mesa de la Cámara quien ha zanjado las controversias sobre las enmiendas que podían considerarse incursas en dicha categoría. La Ponencia, conforme al artículo 111 del Reglamento, ha remitido al Gobierno la relación de enmiendas que podían estar incluidas en dicho supuesto. El Gobierno manifestaba su conformidad o no con las mismas e indicaba otras que, a su juicio, debían tener idéntica consideración. La decisión definitiva ha correspondido a la Mesa del Congreso, sin que se haya planteado recurso alguno por el Gobierno.

— *El mantenimiento de las enmiendas a la totalidad de una Sección y su tramitación con posterioridad al debate de totalidad.* Se trata de una práctica surgida durante la vigencia del Reglamento provisional y que se ha mantenido posteriormente. El problema no reside en su admisibilidad, sino en la tramitación que debe darse a las mismas. El Reglamento del Senado, por ejemplo, establece que se tramitarán como propuestas de veto (artículo 149.1), es decir, como enmiendas a la totalidad. Esta solución tiene un sólido fundamento: la devolución al Gobierno de una Sección —que es lo que pretenden esas enmiendas— implica la devolución de todo el Presupuesto, pues difícilmente puede aprobarse éste sin alguna de sus Secciones. No es una consecuencia jurídica inmediata, sino que lo ordinario es que, en ese supuesto, sea el Gobierno quien retire el proyecto.

Frente a ello, la práctica en el Congreso ha sido la de tramitar estas enmiendas con posterioridad al debate de totalidad, con ocasión de la discusión de las enmiendas a las Secciones. Esta solución que, a primera vista, parece rechazable, no lo es tanto si se atiende a su significado político: permite a la oposición hacer una valoración global de la política de cada Departamento para el próximo año. Tiene, incluso, mayor significado que la discusión de las

(16) Así, P. PÉREZ JIMÉNEZ, en *La iniciativa legislativa financiera*, «R.D.P.», UNED, primavera 1981, número 9.

enmiendas parciales, pues permite formular otras opciones globales a dicha política. Pero es que, además, desde un punto de vista jurídico, las objeciones antes indicadas no tienen la menor trascendencia, ya que la votación de dichas enmiendas no parece necesaria, pues basta someter a la Cámara la aprobación de la Sección, una vez votadas las demás enmiendas, para que se consideren aquellas votadas. En otras palabras, que dichas enmiendas, a efecto de votación, se traducen en el voto en contra a la Sección, sin que sea necesario reproducir dos votaciones sobre la misma materia.

B) *Las sesiones informativas de la Comisión de Presupuestos*

Otra práctica consolidada ha sido la celebración, durante el plazo de presentación de enmiendas, de un importante número de comparecencias de altos cargos de la Administración del Estado (siempre de rango inferior a Ministro) y de órganos constitucionales y de entes públicos con autonomía presupuestaria ante la Comisión de Presupuestos (17).

La finalidad de estas sesiones es, en principio, de tipo informativo. Por eso se celebran antes de finalizar el plazo de presentación de enmiendas, de manera que permita a los parlamentarios solicitar aclaración de las diferentes partidas presupuestarias, incluso, en muchas ocasiones, el compareciente manifiesta su intención de remitir documentación adicional al no disponer de ella en ese momento.

Si bien en puridad se trata de sesiones informativas, en la práctica estos «hearings» no dejan de significar un mecanismo de control sobre la Administración del Estado.

C) *El debate de totalidad en el Pleno*

Durante esta Legislatura el debate presupuestario se ha iniciado siempre con un debate de totalidad como consecuencia de la presentación de enmiendas de esta índole. Este trámite es, quizá, el

(17) Más de trescientas durante esta Legislatura. Puede verse una relación en la Memoria (citada en nota 1), págs. 325-329.

más importante de todos, en cuanto que implica una discusión global de la propuesta de política económica formulada por el Gobierno. Los Grupos Parlamentarios de la oposición no pierden esta ocasión para criticar, en mayor o menor medida, dicha política y formular sus alternativas.

Desde el punto de vista reglamentario, dicho debate debe permitir que «queden fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos» (artículo 134.1). La práctica ha mostrado *la imposibilidad real de cumplir dicho precepto*. En efecto, tan sólo en una ocasión la Presidencia de la Cámara anunció que, una vez rechazadas las enmiendas de totalidad, «quedaban fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos» (18). Pues bien, basta cotejar dicha cuantía en el proyecto de Ley y en el texto aprobado por la Cámara para advertir que son diferentes, y que incluso estas últimas son superiores (19). Ni siquiera es aplicable dicho precepto, por tanto, en la única interpretación posible que podría hacerse del mismo: que se refiere a las *cuantías máximas* del estado de gastos, ya que dichas cifras no podrían ser elevadas en virtud de la fórmula constructiva prevista por el artículo 133.3 del Reglamento, pero sí reducidas, en el caso de que se aprobasen enmiendas de minoración de los créditos. Pero, como decimos, ni siquiera esa interpretación tiene aplicabilidad, tanto por motivos prácticos —errores técnicos e imprecisiones en el texto remitido por el Gobierno, dada su complejidad— como de técnica presupuestaria —transferencias de un Departamento a un ente público con autonomía presupuestaria— (20).

D) *Los trámites de Ponencia, Comisión y Pleno*

Como regla general cabe afirmar que los trámites de Ponencia y Comisión se han devaluado en beneficio de la discusión en sesión plenaria.

(18) *Vid.* «Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados», de 8 de noviembre de 1984, núm. 163, pág. 7.318.

(19) El proyecto de ley fijaba, en su artículo 1.2, como importe total de los créditos del estado de gastos del Presupuesto del Estado la cantidad de 6.091.617.101.000 pesetas. Dicha cifra, en el texto aprobado por el Congreso se convierte en 6.091.967.642.000 pesetas. En el texto definitivo aprobado por la Cámara, dicho importe total es de 6.113.086.584.000 pesetas.

(20) MONTEJO VELILLA, *ob. cit.*, págs. 153-154.

El informe de la Ponencia se ha reducido a un escrito por el que la mayoría de ésta mantiene el texto del Proyecto y, en su caso, lo modifica aceptando las enmiendas que el Grupo Parlamentario mayoritario haya presentado. Dicho informe es el resultado de una o dos reuniones de la Ponencia que, difícilmente, pueden analizar detenidamente en el breve plazo de que dispone un número de enmiendas que, por regla general, supera el millar.

Por otra parte, la discusión en Comisión ocupa un tiempo muy inferior al dedicado en sesión plenaria, y los Grupos Parlamentarios suelen reservar para esta última sus principales argumentos. Es, incluso, en sesión plenaria donde se aprueban algunas enmiendas de la oposición y donde se presentan enmiendas transaccionales a las mismas. De esta manera, el Pleno en que se discute el dictamen de la Comisión ocupa dos semanas del calendario parlamentario, constituyendo además, prácticamente, el único supuesto de celebración de sesiones nocturnas.

Esta situación es el resultado de un conjunto de factores, unos comunes al procedimiento legislativo general y otros específicos derivados de la naturaleza presupuestaria. No es momento de entrar en su análisis. Unicamente queremos dejar constancia de la práctica seguida y plantear la reflexión a que ello pueda dar lugar en el futuro.

III. LA DIVERSA UTILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

En este apartado queremos destacar los rasgos más sobresalientes, a nuestro juicio, de los instrumentos clásicos de control parlamentario del Ejecutivo: preguntas, interpelaciones, comparencias, Comisiones de investigación, etc.

1. *La reserva de una sesión plenaria semanal a iniciativas de control*

Durante esta Legislatura se ha generalizado la práctica de reservar la tarde de los miércoles para la celebración de sesión plenaria, dedicada a tramitar iniciativas de control. El orden del día de esta

sesión ha consistido, por regla general, en la inclusión de 18 preguntas, dos interpelaciones urgentes y dos proposiciones no de Ley, conforme a las reglas que sobre el cupo que corresponde a cada Grupo Parlamentario fijan el Reglamento y las Resoluciones de la Presidencia.

2. El criterio del cupo para la inclusión de preguntas e interpelaciones en el orden del día de las sesiones plenarias

La reserva de una sesión plenaria semanal a iniciativas de control ha permitido que se tramiten 969 preguntas orales y 68 interpelaciones urgentes, así como 31 mociones consecuencia de éstas en dichas sesiones. La aplicación rigurosa del criterio del cupo por Grupo Parlamentario ha permitido que éstos puedan formular con el contenido que consideren oportuno dentro, claro está, de los requisitos reglamentarios de admisibilidad. Su inclusión en el orden del día no ha estado sujeta, por tanto, al acuerdo favorable de la mayoría —como, por ejemplo, ha ocurrido con las solicitudes de comparecencia o de constitución de Comisiones de investigación—, sino únicamente al consumo de un cupo proporcional a la importancia numérica del Grupo Parlamentario.

Conviene destacar también que, tras la aprobación de la Resolución de la Presidencia de 6 de septiembre de 1983, las denominadas «interpelaciones urgentes» han hecho desaparecer prácticamente las «interpelaciones ordinarias». De las primeras se han tramitado 68, por sólo ocho de las segundas, y estas últimas con anterioridad a la entrada en vigor de la referida Resolución.

3. Las preguntas con respuesta escrita y las solicitudes de informe al Gobierno

Ambas iniciativas tienen un denominador común: se trata de facultades que el Reglamento atribuye al Diputado, considerado individualmente, sin sujeción a la voluntad de la mayoría ni a cupo alguno; únicamente a los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 186 y 7 del Reglamento, y cuya verificación corresponde a la Mesa de la Cámara.

Se trata, por tanto, de instrumentos cuya utilización puede ser, en principio, ilimitada y que pueden representar un medio de indubitable fuerza para el Diputado individual, quizá el único que por sí mismo puede tramitarse sin necesidad del acuerdo del Grupo o de la mayoría de la Cámara. Prueba de ello es que se han tramitado hasta el final (contestación o remisión del informe por el Gobierno) 8.346 preguntas y 203 solicitudes de informe. No han faltado por ello declaraciones de miembros del Gobierno sobre la dificultad que han tenido, en ocasiones, para contestar a esas iniciativas en el plazo reglamentario.

4. *La constitución de Comisiones de Investigación*

Esta ha sido una de las cuestiones más polémicas en la Legislatura. Únicamente se han constituido tres: «sobre la evolución y situación del Grupo RUMASA», «sobre catástrofes aéreas» y «sobre la financiación de los partidos políticos». La polémica no sólo ha venido por la actividad desarrollada por esas Comisiones, sino, sobre todo, por el rechazo de la mayoría parlamentaria de la constitución de otras. Se trata de un problema planteado incluso por la reciente doctrina constitucionalista (21) y que aquí sólo podemos apuntar, no dudando que volverá a suscitarse —como ya ha ocurrido— en la presente Legislatura: ¿la constitución de Comisiones de investigación debe exigir el acuerdo de la mayoría de la Cámara? Una solución contraria llevaría a la necesaria modificación del artículo 52 del Reglamento de la Cámara.

5. *La celebración anual de un debate sobre política general*

Esta práctica se ha debido a la iniciativa del Gobierno. En efecto, a partir del período de sesiones iniciado en septiembre de 1983, el Gobierno ha remitido a la Cámara cada año una comunicación «sobre el estado de la Nación», como trámite previo a un debate sobre política general que tenía lugar después. Estos debates —que despertaron gran expectación en los medios de comunicación so-

(21) Véase, por ejemplo, el reciente trabajo de M. ARAGÓN REYES, *El control parlamentario como control político*, «R.D.P.», UNED, núm. 23, 1986, págs. 33-34.

cial— se han reiterado periódicamente, con el ánimo, en palabras del propio Presidente del Gobierno, de constituir un uso parlamentario que debía ser mantenido. Así ha ocurrido al iniciarse la III Legislatura.

El interés de dicho debate ha llevado a modificar el turno general de intervenciones de los Grupos Parlamentarios —de menos a mayor, comenzando por el Grupo Mixto—, de manera que éstas se han producido de mayor importancia numérica de los miembros del Grupo a menor, con excepción del Grupo mayoritario (Socialista) que lo ha hecho en último lugar.

6. *La tramitación de Planes remitidos por el Gobierno*

Se han tramitado tres: el Plan Electrónico e Informático Nacional, el Plan Energético Nacional de 1983 y el Plan General de Carreteras 1984-1991. El procedimiento ha sido el previsto en el artículo 198 del Reglamento: remisión del Plan a la Comisión (en los tres casos a la de Industria, Obras Públicas y Servicios); sesiones informativas en Comisión, con comparecencia de miembros del Gobierno, autoridades y funcionarios y otras personas competentes en la materia; debate del Plan en Comisión, apertura de un plazo de tres días para presentación de propuestas de resolución, y, finalmente, debate y votación de dichas propuestas en sesión plenaria (en Comisión en el caso del Plan Electrónico e Informático).

El rasgo más acusado que se deriva de esta tramitación consiste en la *ausencia de eficacia normativa* de los mencionados Planes. Se trata de una discusión parlamentaria sobre políticas sectoriales propuestas por el Gobierno, el cual solicita el apoyo político de la Cámara. Las resoluciones acordadas tienen un significado político, carente de toda eficacia jurídica vinculante. Prueba de ello es que estos Planes no han sido publicados en el «BOE», ni han sido remitidos al Senado.

La vía utilizada no ha sido, por tanto, la legislativa, que aparece expresamente habilitada por el artículo 131 de nuestra Constitución (22).

(22) Sobre el particular, véase nuestro trabajo, *El Plan Energético Nacional 1983*, «R.A.P.», núm. 104, págs. 449-461.

IV. EL REFORZAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

No queremos concluir esta crónica sin hacer una breve mención de algunos de los importantes pasos dados para reforzar los servicios de la Cámara de manera que puedan atender más eficazmente a sus miembros.

1. *La aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 72.1 de la Constitución, las Mesas del Congreso y del Senado, en reunión conjunta celebrada el 23 de junio de 1983, por unanimidad, aprobaron el Estatuto del Personal de las Cortes Generales («BOE» de 29 de junio), modificado posteriormente el 7 de febrero de 1985 («BOE» de 19 de febrero) y el 21 de noviembre de 1985 («BOE» de 10 y 13 de marzo de 1986). Dicha norma establece el régimen jurídico de los funcionarios de las Cortes Generales: ingreso y cese, situaciones, derechos, deberes e incompatibilidades y régimen disciplinario. De manera especial merece subrayarse la previsión de recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones en materia de personal de los órganos de las Cámaras (artículo 35), salvando una laguna expresamente apuntada por la doctrina (23).

2. *La organización de la Secretaría General de la Cámara*

Durante la Legislatura se ha procedido a estructurar la Secretaría General de la Cámara en Direcciones: Asistencia Técnico-Parlamentaria, Comisiones, Estudios y Documentación, Asuntos Económicos, Relaciones Parlamentarias, Gobierno Interior, Informática e Intervención. Las normas refundidas de 9 de enero de 1986 («BOCG de 23 de enero) delimitan las competencias de cada una de ellas y los Departamentos y Servicios que dependen de ellas.

(23) Vid. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983, pág. 101 y siguientes.

3. *La iniciación de la informatización de la Cámara*

Durante esta Legislatura se ha iniciado el proceso de informatización de la gestión de las actividades de la Cámara. Tras el acuerdo adoptado por la Mesa, la Secretaría General ha procedido a gestionar la adquisición de los equipos adecuados, así como a la preparación del personal para atenderlos. Igualmente ha habido que elaborar los programas necesarios para atender a las especificidades derivadas de la actividad parlamentaria. Las líneas maestras de este sistema de informatización han sido expuestas en un reciente número de esta Revista (24). Todo ese trabajo ha permitido la entrada en funcionamiento del sistema desde el comienzo de la III Legislatura.

(24) *Sistema parlamentario de información de actividades del Congreso de los Diputados*, «ARGO», «R.C.G.», núm. 11, págs. 243-282.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

IV

Documentación

