

REFLEXIONES SOBRE LA OSCILANTE CENTRALIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1978*

Luis María CAZORLA PRIETO
Letrado de las Cortes Generales
Ex Secretario General del Congreso de los Diputados
y ex Letrado Mayor de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
de la Universidad Rey Juan Carlos
Académico de Número de la
Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

RESUMEN

La Constitución Española de 1978 consagra la centralidad política de las Cortes Generales como institución esencial del Estado social y democrático que establece.

A lo largo de los cuarenta años de su vigencia se han sucedido hechos y situaciones que han determinado la oscilación de dicha centralidad, en unos casos en sentido positivo y en otros en negativo. El presente artículo analiza tales oscilaciones de un signo u otro.

Palabras clave: Constitución, Parlamento, Estado social y democrático, centralidad

ABSTRACT

The Spanish constitution of 1978 recognises the political centrality of the Parliament as the main institution of the social and democratic State that it establishes.

* Este trabajo coincide en gran medida con el publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales bajo el título de *La oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978*.

Over the course of its 40 years in force there have been a series of facts and situations that have determined the swing of said centrality, positively in some cases and negatively in others. The following article analyses the swings of one kind or the other.

Keywords: Constitution, Parliament, social and democratic State, centrality.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ALMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. III. FACTORES PERMANENTES QUE INFLUYEN EN LA OSCILANTE CENTRALIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *A. Sobre el estilo parlamentario. B. Los medios personales y materiales. 1. Planteamiento. 2. Los medios personales. 3. Los medios materiales. 4. El Presupuesto. 5. Conclusión. C. Los cauces procedimentales del ejercicio de la centralidad parlamentaria. 1. Introducción. 2. La desvirtuación de los debates de totalidad. 3. El deficiente trabajo de las Ponencias. 4. El uso inadecuado de las facultades de ordenación de los debates. 5. Los debates en pleno repetitivos. 6. El uso impropio del procedimiento legislativo especial de lectura única. 7. El abuso del decreto-ley. 8. Las limitaciones del Gobierno al ejercicio de la potestad legislativa presupuestaria. 9. El control del gobierno en funciones. 10. La falta de flexibilidad de las interpelaciones y preguntas como instrumentos de control.* IV. CONCLUSIONES.

LA OSCILANTE CENTRALIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1978

I. INTRODUCCIÓN

Me permito algunas consideraciones iniciales sobre la naturaleza y alcance de este breve trabajo para así facilitar su entendimiento en sus adecuados límites.

Presento un trabajo en el que predomina la visión panorámica y transversal sobre la estática y penetrante en un aspecto.

Tiene este documento un acentuado carácter personal, pues se nutre acusadamente de mi larga y en muchos años muy intensa experiencia personal al servicio del Congreso de los Diputados. ¡Cómo no voy a admitir, por tanto, que mi visión puede ser para algunos parcial y desacertada! Advierto, sin embargo y a renglón seguido, que tal visión está cimentada en muchas horas de observación entreveradas con intensa reflexión y, sobre todo, sazónada con un entregado interés por el Congreso de los Diputados y un gran agradecimiento personal por lo que la dedicación profesional a su servicio representa en mi vida.

En suma, atendiendo a la amable invitación de la Revista de las Cortes Generales y de su directora Blanca Hernández, he escrito un muy breve ensayo sobre lo que anuncia su título. Son invocables en este momento en apoyo de lo que acabo de escribir las siguientes consideraciones de VICTORIA CAMPS: «Lo que caracteriza y hace atractivo al ensayo es el carácter subjetivo del discurso, que el centro de atención y el lugar de donde fluye el pensamiento que se expresa en el ensayo sea el yo. No un yo absoluto o trascendental, como el kantiano, sino el yo de cada uno, el yo empírico»¹.

II. EL ALMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Como ha escrito MANUEL FRAIJÓ: «Se habla del alma de las personas, de los pueblos, de los animales, de los ríos, de las montañas, de las obras de arte. Todo lo que tiene vida tiene alma»².

¹ CAMPS, V.: *Elogio de la duda*, Arpa, Barcelona, 2016, p. 164.

² FRAIJÓ, M.: “¿Adiós al alma?”. *El País*, viernes, 14 de abril de 2017, p. 11.

Así estirando este concepto, podemos preguntarnos cuál es el alma de la Constitución de 1978, entendida como el aliento político-intelectual más profundo y denso que anima a dicho cuerpo constitucional.

Admito que el alma del texto constitucional vigente es plurimórfica, pero, aun así, es cierto que una de sus vertientes fundamentales es la parlamentaria. La proclamación de que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», la constancia de que un valor superior de nuestro ordenamiento es el pluralismo político y la proclamación de que la monarquía parlamentaria como fórmula política del Estado español, todo ello contenido en el artículo 1 de la Constitución, desembocan en lo que FERNÁNDEZ-FONTECHA y otros muchos autores han llamado la centralidad del Parlamento³.

Ahora bien, el alma parlamentaria de la Constitución de 1978 no se nutre solo de preceptos jurídicos. Se nutre también de un estilo y de un desarrollo normativo que orientan acerca de si lo que recoge la norma escrita concuerda con la realidad de lo sentido y vivido.

Se trata, pues, de reflexionar sobre si la centralidad parlamentaria que consagran formalmente junto al artículo 1, los 66 y siguientes de la Constitución lo ha sido también material y sustancialmente, o si los cuarenta años de vida de nuestro texto constitucional han creado un estilo, una forma de proceder que haya, con más o menos oscilaciones, afectado en un sentido u otro lo que la norma constitucional proclama. Recojo así los ecos del carácter dinámico de la Constitución que subraya MANUEL GARCÍA PELAYO del siguiente modo: «Hay, finalmente, una característica, ya contenida, en parte, en la consideración sociológica de la constitución, a saber: su carácter dinámico. Este dinamismo ha sido especialmente acentuado por Smend, en cuanto que, con arreglo a su doctrina, la constitución es, en sí misma, realidad integradora, e integración es tanto como un constante proceso de renovación, un permanente revivir, y de aquí que la constitución no se agote en el acto constituyente, sino que, en cierto modo, éste se renueva en cada momento... así pues, la constitución, más que proceso es producto; más

³ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Derecho Constitucional. La centralidad del Parlamento*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.

que actividad, forma de actividad, normativización de un proceso constantemente actualizado, pero con cierta objetividad frente al proceso mismo»⁴.

Es indudable, pues, que el tiempo –cuarenta años transcurridos desde la aprobación constitucional– es un factor que determina el transcurso oscilante de la centralidad parlamentaria. Como ha escrito RUDIGER SAFRANSKI, «el tiempo es la materia de la que estamos hechos», personas e instituciones, añado yo⁵.

Suele atribuirse las oscilaciones a las que se ha visto sometida la centralidad del Congreso de los Diputados durante los últimos cuarenta años a la concurrencia o no de mayorías absolutas.

Con mayorías absolutas dicha centralidad decrece, oscila hacia el apocamiento. Con mayorías relativas, por el contrario, aquélla se refuerza, oscila hacia su fortalecimiento.

No niego que esto influye, en ocasiones hasta mucho. Sin embargo, defiendo que, además de lo que acabo de apuntar en el párrafo anterior, el transcurso de los cuarenta años de vigencia de nuestra Constitución ha traído consigo unos factores que han hecho oscilar la centralidad del Congreso de los Diputados con, a mi limitado juicio, predominio de la tendencia a la reducción o debilitamiento de tal centralidad pregonada por las normas constitucionales.

Mantengo, pues, que el mayor o menor vigor de la centralidad parlamentaria y sus subsiguientes oscilaciones proceden, junto a un factor cambiante, como son las mayorías absolutas o relativas, a otros permanentes que han aparecido en el curso de las cuatro décadas transcurridas y que se han enraizado con mayor o menor fuerza en nuestro sistema parlamentario con independencia de la existencia de mayorías absolutas o relativas.

⁴ GARCÍA PELAYO, M.: *Escritos políticos y sociales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 70 y 71.

⁵ SAFRANSKI, R. *Tiempo*. Tusquets editores, Barcelona, 2017, p. 201.

III. FACTORES PERMANENTES QUE INFLUYEN EN LA OSCILANTE CENTRALIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

A. Sobre el estilo parlamentario

1. Llegué al Congreso de los Diputados en mi condición de Letrado de las Cortes en junio de 1977, exactamente el 1 de junio. La primera actuación profesional que cubrí fue la entrada de los nuevos diputados tras las elecciones generales del 15 de junio de 1977.

Quedé deslumbrado. Un nuevo mundo se abría ante mis ojos. Una de las cosas que más me sorprendieron fue el estilo que prevalecía en los parlamentarios recién incorporados a una Cámara democrática en España después de tantos años. Es decir, el conjunto de modos y formas del que hacían gala, tanto en sí como en las relaciones de unos con otros, aquellos nuevos diputados, muchos de ellos enfrentados ideológicamente, perseguidos política y personalmente hasta hacía bien poco, y más de uno con las huellas de una terrible guerra civil en su cuerpo y espíritu.

El estilo parlamentario era casi exquisito. Predominaba la actitud de respeto hacia el rival, fuera quien fuera. Esto se plasmaba en los modos de relacionarse –inclusivos, no excluyentes; conciliadores, no pugnaces como regla prevaleciente–, en las formas cómo se patentizaban estos modos –predominio del hablar respetuoso y considerado; educado y no soez–, e incluso en algo tan nimio, pero no carente de significación, en la forma de vestir y de mostrarse dentro de la Cámara.

Estas características del estilo parlamentario que acompañó al nacimiento de la Constitución de 1978 contribuyeron a conformar y fortalecer la centralidad parlamentaria. Y lo hicieron no solo formalmente; lo hicieron también en la dimensión sustancial. El buen estilo parlamentario beneficia la función de ejemplaridad y de liderazgo que la institución parlamentaria debe desempeñar en toda sociedad democrática.

2. La tendencia de que el estilo parlamentario vaya deteriorándose ha sido uno de los factores que han contribuido a que la oscilación de la centralidad parlamentaria no sea positiva en los años de vigencia de la Constitución de 1978.

En un proceso desencadenado ya hace unos años y acelerado en los últimos, la actitud generalizada de respeto hacia el rival como regla general se ha debilitado. Los modos de relacionarse entre rivales tienden a ser agrios y de enfrentamiento constante; en las formas de hablar en general y de dirigirse unos a otros empieza a despuntar con cierta indeseable frecuencia lo soez y desconsiderado; las formas de mostrarse en la Cámara comienzan a dejar de desear desde el punto de vista de la compostura debida y del respeto a los demás y a la Cámara. «Los comportamientos de algunos diputados desde que en enero de 2016 se estrenaron los nuevos partidos en el Congreso y su forma diferente de hacer política han provocado el hartazgo de algunas formaciones. PP, PSOE y Ciudadanos han elevado su protesta contra lo que consideran actitudes que sobrepasan los límites del decoro. Y han pedido que se preserve el respeto a las formas en la Cámara que representa a todos los españoles»⁶, se ha escrito en un periódico de gran difusión.

Mala tendencia es esta, muy perjudicial, en mi parecer, para la centralidad parlamentaria. No caigamos, pues, en el error de considerar que el estilo parlamentario afecta solo a formas insustanciales; afecta también a la sustancia parlamentaria y a su centralidad política.

B. Los medios personales y materiales

1. Planteamiento

No es necesario argumentar que disponer de medios personales y materiales adecuados es un factor que contribuye, más de lo que se suele pensar, a que la centralidad parlamentaria sea realidad.

Arranquemos afirmando que el notable incremento de tales medios que se ha llevado a lo largo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978 ha favorecido la centralidad del Congreso de los Diputados.

Cierto es que en este aspecto se partía de poco para una Cámara como la que diseñó en 1978. Valga un ejemplo de ello que me tocó vivir en mis muy primeros días de Letrado de las Cortes Generales. Corrían los primeros días de septiembre de 1977. Conocía al entonces joven diputado Virgilio

⁶ LORITE, A.: “Los leones del Congreso entran en el hemicycle”. *El País*, viernes 7 de abril de 2017, p. 22.

Zapatero por motivos universitarios y porque su circunscripción electoral era Cuenca, donde yo había estado destinado como abogado del Estado hasta el mes de junio de aquel mismo año. Era tal la desorientación y la falta de medios materiales que se padecía entonces que Virgilio Zapatero, acogiéndose a la confianza amistosa que teníamos, se me acercó con expresión de sigilo y me preguntó: «Oye, tú me puedes decir dónde me pueden reembolsar unos gastos en los que he incurrido como diputado». La pregunta era reveladora de la desinformación, de la escasisima retribución de los parlamentarios de entonces y de lo rudimentario que era lo que con el tiempo ha llegado a ser la importante Administración parlamentaria del Congreso de los Diputados.

2. Los medios personales

El personal al servicio de la Cámara como uno de los instrumentos para hacer factible la centralidad parlamentaria.

En 1977, el Congreso de los Diputados contaba con una reducida, aunque muy competente, organización administrativa arracimada en torno al Secretario General de la Cámara, sin perjuicio de las funciones conferidas al Letrado Mayor de las Cortes Generales sobre todo en materia de personal.

Aunque ya se había dado alguno en la I legislatura, en la II se da el gran paso de dar cuerpo jurídico completo a la Secretaría General y aprobar el primer Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

A partir de ahí, el fortalecimiento de la Secretaría General como Administración prestadora de servicios a los órganos de la Cámara y a los diputados individuales ha corrido en paralelo al aumento de los funcionarios y del personal laboral de las Cortes Generales.

Según se lee en la correspondiente Memoria de la II legislatura⁷, los funcionarios de las Cortes Generales eran 384 en diciembre de 1982, y, al término de esta legislatura, en abril de 1986, 484, de los cuales 317 prestaban sus servicios en el Congreso de los Diputados.

⁷ *Memoria de la II legislatura (1982-1986)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 383 y 384.

Memoria de la VIII legislatura (2000-2004). Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 1417.

El incremento del personal funcional de las Cortes Generales en general y del Congreso de los Diputados en particular, aunque con vaivenes, ha seguido una línea ascendente.

Para no caer en el exceso, espiguemos solo unos datos. Al término de la VIII legislatura (marzo de 2008), el número de funcionarios de las Cortes Generales ascendía a 650⁸, de los que la mayor proporción desarrollaba su actividad en el Congreso de los Diputados (387)⁹, todo ello sin perjuicio de los funcionarios de la Administración del Estado destinados en esta Cámara y del personal laboral de ella¹⁰.

3. Los medios materiales

Junto a los personales, los materiales constituyen un medio importante para que la centralidad parlamentaria no se quede en una mera proclamación formal.

El incremento de los medios materiales en los cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978 ha sido muy apreciable.

Empecemos por los edificios que albergan la actividad del Congreso de los Diputados.

En junio de 1977 los funcionarios nos apretábamos en muy pocos despachos, los diputados no tenían casi ni donde sentarse al margen de su escaño, los grupos parlamentarios contaban con muy reducidas dependencias, todo ello a pesar del edificio de la primera ampliación, levantado sobre el solar sobre el que se situaba el palacio del duque de Híjar, que ocupó por unos días el Senado hasta desplazarse a su edificio histórico en la plaza de la Marina Española. Tardó en llegar el edificio de grupos parlamentarios que ocupó un ángulo de la plaza de las Cortes número 9, pues fue inaugurado por los Reyes de España el 6 de diciembre de 1984.

⁸ *Memoria de la VIII legislatura (2000-2004)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 1417.

⁹ *Memoria de la VIII legislatura (2000-2004)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 1419.

¹⁰ *Memoria de la VIII legislatura (2000-2004)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, pp. 1419 y 1420.

Pero las necesidades eran acuciantes. Después de desechar la reprobable idea de trasladar la sede del Congreso de los Diputados a otros lugares que permitieran grandes espacios, se abordó la segunda y más notable ampliación de la sede parlamentaria. Fue muy discutida, ya que, para extenderse hasta la carrera de San Jerónimo hubo que demoler una importante muestra del llamado caserío madrileño. Esta segunda ampliación, que supuso un considerable avance en la mejora de medios materiales para el desarrollo de la actividad parlamentaria, fue inaugurada por los Reyes de España el 6 de diciembre de 1994.

Pero si este avance fue enorme, no fue el último. No muchos años después el Patrimonio del Estado adquirió, cedió y rehabilitó para fines parlamentarios los edificios de la Carrera de San Jerónimo números 36 a 40 y Santa Catalina número 4, que habían sido ocupados respectivamente por el Banco Exterior de España y el Banco de Crédito Industrial. Fueron inaugurados como edificios al servicio de la Cámara el 1 de junio de 2006.

4. El Presupuesto

El Presupuesto del Congreso de los Diputados refleja la progresión de los medios personales y materiales de esta Cámara en beneficio de su centralidad política.

El Presupuesto de 1979 de esta institución ascendía a 1.243.226 (miles de) pesetas, según consta en el resumen general por capítulos, artículos y servicios, página 2 del documento presupuestario del correspondiente año.

En el Presupuesto de 1982 se dio un paso importante en pro de la dotación de medios de la Cámara. Según se aprecia en el correspondiente estado de la letra A, resumen general por capítulos y servicios, página 1, el Presupuesto del Congreso de los Diputados para dicho ejercicio ascendió a 1.842.070 (miles de) pesetas, extremo remachado en la página 9 de tal documento.

La sección 02, Cortes Generales, de los Presupuestos Generales del Estado de 1990 siguió el camino de mayores dotaciones en favor del Congreso de los Diputados. El servicio 02, Congreso de los Diputados, recoge el Presupuesto de esta Cámara para dicho ejercicio: 5.094.721 (miles de) pesetas conforme se lee en la página 50 de dicho documento.

La trayectoria de incremento presupuestario en favor del Congreso de los Diputados se acentuó con la incorporación de la segunda ampliación y las mayores dotaciones de personal al servicio directo de la Cámara y de los grupos parlamentarios. El ejemplo es claro. En la página 40 del resumen general orgánico económico del Presupuesto de gastos de los Presupuestos Generales del Estado de 2001 se lee que el servicio 02.02, es decir, el propio del Congreso de los Diputados, se eleva a 8.768.145 (miles de) pesetas.

Un nuevo salto es muy apreciable en los Presupuestos Generales del Estado para 2006, salto impulsado, entre otros extremos, por la última oleada de incorporación de edificios al complejo parlamentario. En la página 358 de los Presupuestos Generales del Estado, sección 02, Cortes Generales, estado de gastos, figura como Presupuesto de gastos de la Cámara a la que nos referimos la cantidad de 85.517.000,40, ahora ya en euros.

5. Conclusión

Es muy difícil ejercer la centralidad parlamentaria sin los medios personales y materiales suficientes. Sentado lo anterior, la tendencia de fortalecimiento de los medios personales y materiales a la que hemos asistido en los cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978 ha beneficiado el sentido ascendente de la centralidad política del Congreso de los Diputados.

C. Los cauces procedimentales del ejercicio de la centralidad parlamentaria

1. Introducción

Para que el Congreso de los Diputados pueda ejercer debidamente la centralidad política de la que es investido por la Constitución es preciso también que se dote de los cauces adecuados a tal fin. Dicho con otras palabras, es menester que cuente con un Reglamento que favorezca el ejercicio de dicha centralidad y no la obstaculice.

El vigente Reglamento del Congreso de los Diputados fue aprobado el Pleno de esta Cámara en las sesiones del 9 y 10 de febrero de 1982. Choca que, a pesar del tiempo transcurrido y de varios balbuceos de reforma

sustancial o aprobación de uno nuevo, la institución parlamentaria que nos ocupa se rija en lo fundamental por un mismo texto bastante de espaldas, sin ir más lejos, a la evolución de su actividad y de las necesidades de mejora o adaptación que tan prolongado tiempo haya puesto de manifiesto¹¹.

Agrava esta situación perjudicial para la centralidad del Congreso de los Diputados que el Reglamento de 1982 tenga como precedente el Reglamento provisional de 17 de octubre de 1977, que heredó por inercia e inexperiencia ciertos resabios de las Cortes orgánicas referidos principalmente al enfriamiento del control sobre el ejecutivo y a imperfecciones de los procedimientos legislativos.

Esta idea general se plasma en aspectos concretos de los que espigo los, a mi juicio, más importantes. Es ocioso recordar que lo que expongo a renglón seguido son opiniones meramente personales sometidas a cualesquiera otra mejor fundada, si bien opiniones basadas en una dilatada experiencia profesional en el Congreso de los Diputados y en una fuerte y entusiasta vocación de servicio a tan señera institución democrática.

2. La desvirtuación de los debates de totalidad

El debate de totalidad de las enmiendas de esta misma naturaleza permite, con arreglo a las normas que lo regulan (artículo 112 del Reglamento) y el modo con el que tiene lugar en la realidad, una exposición de la posición inicial de los grupos parlamentarios, a lo que acompaña la debida publicidad.

Sin embargo, la regla general rectora de la competencia orgánica para conocer de los proyectos de ley es la de la competencia legislativa plena de las Comisiones por la vía de la presunción. Como la transparencia y debida publicidad se reducen en el debate legislativo en las Comisiones del Congreso de los Diputados con respecto al Pleno, si no hay debate de totalidad los grupos parlamentarios pierden una oportunidad notable para que sus opiniones se transparenten a través del adecuado eco.

¹¹ Desde su aprobación, el Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido objeto de nueve reformas. La gran mayoría afectan a su artículo 46.1, relativo al número y denominación de las Comisiones de la Cámara o a aspectos muy concretos.

Esto está conduciendo en la práctica a una utilización en ocasiones abusiva y desproporcionada de las enmiendas de totalidad con el fin de forzar el correspondiente debate de totalidad.

En esta realidad se sustenta la siguiente opinión: la regla general de que se presume el acuerdo del Pleno de la Cámara para delegar la competencia legislativa plena en las Comisiones debería suprimirse por perjudicial para la centralidad parlamentaria, por lo que debe ser sustituida por la necesidad de acuerdo expreso en tal sentido con la adecuada motivación.

3. El deficiente trabajo de las Ponencias

El trabajo de la ponencia a la que se refiere el artículo 113 del Reglamento¹² ha sufrido una honda transformación negativa a lo largo de los años. Hoy si consultamos el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, advertiremos que ha evolucionado desde un texto en el que se analizaba cada enmienda con expresión de las razones para su aceptación o rechazo –ejemplo claro de esto es el informe de la ponencia del proyecto de ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1978. Dejo constancia de que el Letrado de las Cortes Generales que principalmente asesoró a la Ponencia fue don Fernando Sáinz de Bujanda– a un texto casi sin contenido en el que no es infrecuente la carencia de adecuada justificación de lo que se hace.

Se perjudica, pues, la transparencia en su meollo más esencial: en la motivación, en la explicación de posiciones y pareceres que después han de merecer la pertinente publicidad para que puedan llegar a los ciudadanos.

El espacio para el estudio, negociación y pacto, en su caso, cuyo resultado merece publicidad posterior suele ser sustituido por el arcano de las negociaciones extraparlamentarias o las instrucciones procedentes de los «covachuelas» ministeriales, que suelen ser más dueñas que en otros tiempos del proyecto de ley y sus posibles modificaciones. Los grandes perjudicados

¹² Según el artículo 113.1 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados: «Finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de quince días».

de todo esto son la centralidad de la institución parlamentaria con carácter general y el principio de transparencia más en particular.

Según veo yo las cosas, hay que volver a recuperar el espacio de la ponencia dentro del procedimiento parlamentario en el Congreso de los Diputados para que de este modo pueda volver a ser un terreno apropiado para el estudio y la integración de intereses, extremo que requiere encontrar el lapso temporal imprescindible a tal efecto, del cual la ponencia está cada vez más desposeída tal y como el procedimiento parlamentario tiende a desarrollarse hoy en desdoro de la centralidad política del Congreso de los Diputados.

4. El uso inadecuado de las facultades de ordenación de los debates

«Concluido el informe de la Ponencia, comenzará el debate en Comisión, que se hará artículo por artículo. En cada uno de ellos podrán hacer uso de la palabra los enmendantes al artículo y los miembros de la Comisión», según el artículo 114.2 del Reglamento de continua referencia.

El debate en la Comisión, a pesar de lo que se lee en las normas reglamentarias y en la publicidad y las publicaciones que merecen sus sesiones, está incluso abierto a los medios de comunicación social.

Sin embargo, esta medida, que favorece la centralidad parlamentaria, se ve dañada por otras que con cierta frecuencia la vacían de contenido.

Al abrigo de un uso en mi parecer rechazable de las facultades de ordenación de los debates que el artículo 73.2 del Reglamento de la Cámara¹³ confiere tanto al Presidente de ésta como al de la Comisión, se suele abandonar el debate «artículo por artículo» según dispone el artículo 114.1 del mismo cuerpo reglamentario en beneficio del tratamiento por

¹³ El artículo 73.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone: «Lo establecido en el presente Reglamento para cualquier debate se entiende sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate y las votaciones, oída la Junta de Portavoces, y, valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias de Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario».

bloques que agrupen capítulo, títulos... y hasta de una sola intervención por grupo parlamentario.

El uso inadecuado de las facultades presidenciales de ordenación de los debates en el sentido indicado desemboca en que estos tienden a transformarse en casi una repetición del debate de totalidad, y que, por ende, las referencias a enmiendas en concreto o sean escasas, y, si existen, sean vagas e imprecisas, lo cual impide o dificulta mucho conocer debidamente las posiciones motivadas de los distintos grupos parlamentarios. En bastantes oportunidades esta situación, además, es reveladora de que el diputado obra en función de las instrucciones que recibe del «ministerio –propietario del proyecto de ley» o del grupo parlamentario correspondiente, y que su capacidad y su fuerza política se agotan en el traslado o poco más de lo que le dictan extraparlamentariamente.

En palabras apretadas, por muchos medios publicitarios que instrumenten, si no hay adecuado debate y expresión de ideas no es muy difícil pasar de la mera satisfacción formal de la de transparencia y la adecuada deliberación a la sustancial y material que es requerida en un auténtico régimen político en el que la institución parlamentaria sea la central.

5. Los debates en pleno repetitivos

Si ha mediado avocación expresa del Pleno, algo que constituye la excepción, el proyecto de ley, una vez emitido el dictamen por la Comisión, ha de regresar con las enmiendas mantenidas al primero de estos órganos parlamentarios.

Estaríamos así ante un resquicio para centrar la explicación y el debate en ciertas enmiendas que merecieran la atención en beneficio, entre otros extremos, de la transparencia.

Pero en la práctica lo que suele suceder es una nueva reproducción de lo dicho en el debate de totalidad en una sola intervención por grupo, y, por tanto, con tendencia a generalidades e inconcreciones nada beneficiosas para la centralidad parlamentaria.

6. El uso impropio del procedimiento legislativo especial de lectura única

El apartado 1 del artículo 150 del Reglamento de continua mención fija el presupuesto reglamentario determinante para proceder por la vía del procedimiento de lectura única, a saber: «Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única».

Las consecuencias son fijadas por los apartados 2 y 3 de este último precepto. El primero señala: «Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación»; el segundo añade: «Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado».

Por elementos de la naturaleza hemos de considerar el tiempo, es decir, la urgencia, y el juicio político que la iniciativa merezca a los distintos grupos parlamentarios, que debe ser el propio del consenso, concepto indeterminado que ha de ser entendido no como unanimidad, pero sí como mayoría muy predominante. Por simplicidad hemos de entender sencillez tanto en su formulación como en su contenido político y jurídico.

Siempre que los límites configurados por el artículo 150.1 del Reglamento en cuestión se apliquen correctamente, el procedimiento especial de lectura única es razonable y muy conveniente para los supuestos previstos, que, además, admiten una amplia discrecionalidad interpretativa.

El problema, del que viene un tajo importante en perjuicio de la centralidad parlamentaria, es que en ciertos momentos se ha abusado de este procedimiento parlamentario sacándolo de sus cauces naturales.

Pongamos algunos ejemplos de lo que mantengo. A pesar de que no concurrían propiamente los elementos habilitantes a los que me referí antes, fueron tramitados por la vía de la lectura única el proyecto de ley orgánica por la que se modificaba la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que desembocó en la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, y nada menos y nada más que la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución.

A esto hay que sumar más cercanamente la tramitación de la proposición de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, que culminó en la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre.

En suma, el uso fuera de sus límites naturales del procedimiento legislativo de lectura única en ciertas oportunidades ha traído consigo un cercenamiento de la centralidad del Congreso de los Diputados en ocasiones importantes.

7. El abuso del decreto-ley

No entro en cuestiones generales atinentes a la regulación del decreto-ley plasmada en el artículo 86 de la Constitución.

Como señaló MANUEL ARAGÓN REYES en su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España: «De todos modos, lo que resulta claro es que las precauciones establecidas por el artículo 86 CE mostraban la voluntad constituyente de que el decreto-ley fuese un instrumento de uso claramente restringido, una norma de tipo excepcional que nunca podría convertirse en un modo ordinario de legislar, puesto que la potestad legislativa se atribuye de modo general a las Cortes (art. 66.2 CE) y no al Gobierno, que, además de la potestad reglamentaria (art. 97 CE), tiene una amplia capacidad, por delegación de las mismas Cortes, para dictar decretos con fuerza de ley (decretos legislativos)»¹⁴.

MANUEL ARAGÓN REYES y LUIS MARTÍN REBOLLO han realizado un minucioso estudio relativo al uso de los decretos-leyes desde la vigencia de la Constitución de 1978¹⁵.

¹⁴ ARAGÓN REYES, M.: *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional, discurso leído el día 6 de abril de 2016 en el acto de recepción pública como Académico de Número*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2016, pp. 26 y 27.

¹⁵ M. ARAGÓN REYES, *op. cit.* También, MARTÍN REBOLLO, L. “Uso y abuso del decreto-ley (un análisis empírico)”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 174, 2015, pp. 23-92.

El primero de estos autores concluye lo siguiente amparado en su análisis estadístico: «De estos datos se derivan varias conclusiones. La primera es que desde 1979 hasta ahora (datos cerrados al 30 de noviembre de 2015), frente a 1.452 leyes ordinarias y 341 leyes orgánicas, se dictaron 518 decretos-leyes, es decir, que los decretos-leyes alcanzaron una cifra equivalente al 29% de toda la legislación parlamentaria (incluyendo la orgánica), y el 35,7% si solo los comparamos con leyes ordinarias. Y la pregunta consiguiente es: ¿acaso hubo tantos casos de “extraordinaria y urgente necesidad”, como impone el artículo 86.1 CE? La respuesta es que indudablemente no, lo que se verifica al analizar el objetivo de la mayoría de los decretos-leyes, que, de ninguna manera, cumplían con ese requisito. La segunda conclusión es que ese porcentaje de decretos-leyes ha ido aumentando desde 2008, pues de entonces a ahora (datos cerrados al 30 de noviembre de 2015), se dictaron 133 decretos-leyes frente a 243 leyes ordinarias y 67 leyes orgánicas, lo que significa que en ese período los decretos-leyes alcanzaron una cifra equivalente al 42% de toda la legislación parlamentaria (incluidas las leyes orgánicas) y el 55,7% si solo los comparamos con las leyes ordinarias. Y si acudimos a los datos de los últimos cinco años (de enero de 2011 a 30 de noviembre de 2015) la progresión aumenta: 99 decretos-leyes frente a 166 leyes ordinarias y 53 leyes orgánicas, lo que significa que, si se incluyen las leyes orgánicas, la cifra de decretos-leyes se eleva hasta el 45,2% comparándose con toda la legislación parlamentaria, y si solo se tienen en cuenta las leyes ordinarias el porcentaje llega a alcanzar la impresionante cifra de 59,6%.

«Las premonitorias alarmas de algunos autores, en los años ochenta, sobre el abuso de los decretos-leyes que podría derivar de una laxa interpretación constitucional del artículo 86.1 CE se han visto al día de hoy confirmadas y aumentadas»¹⁶.

No es preciso argumentar, por su evidencia y las características de este trabajo, cómo esta tan criticable tendencia ha sido dañina para la centralidad parlamentaria.

¹⁶ M. ARAGÓN REYES, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

8. Las limitaciones del Gobierno al ejercicio de la potestad legislativa presupuestaria

Según el artículo 134.5 de la Constitución: «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario», «literalidad que –como señala FRANCISCO ESCRIBANO– nos permitió hace más de treinta años apuntar que el marco temporal de este mandato normativo no es otro del que se suele conocer como el momento de la ejecución de los Presupuestos o, para ser más precisos, durante el desarrollo de esa ejecución o, lo que es lo mismo, el ámbito temporal que, en la normalidad de los casos, acontece entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del ejercicio económico al que hace referencia el documento presupuestario»¹⁷.

Sentado lo anterior, la extensión de la capacidad de vetar enmiendas por razón de aumento de gasto o disminución de ingreso durante la fase de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado ataca la centralidad política del Congreso de los Diputados en favor de la del Gobierno, además de ir en contra del tenor literal de la previsión constitucional y su espíritu, según quedó plasmado en el correspondiente debate durante la tramitación de la Constitución. Por estas razones y por el uso reiterado del que Gobiernos de todos los colores han hecho uso de la discutible potestad presupuestaria impeditiva, contenida en el artículo 133.3 y 4 del Reglamento del Congreso de los Diputados que confirman la persistencia de esta potestad durante la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, la centralidad política de la Cámara se ha visto a veces socavada en un aspecto tan sustancial como es el del ejercicio de la potestad legislativa en materia presupuestaria.

9. El control del Gobierno en funciones

El control del Gobierno en funciones es un tema poco tratado científicamente que ha cobrado una notable actualidad durante la etapa política en la que permaneció un Gobierno tanto tiempo en funciones.

¹⁷ ESCRIBANO, F.: “Los límites gubernamentales al ejercicio de la competencia legislativa por las Cortes: Un supuesto de extralimitación del ejercicio de la competencia gubernamental”. *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 173, pp. 2017, p. 21.

Equilibrado y congruente con la centralidad parlamentaria me parece el criterio reflejado en el informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 19 de enero de 2016, según el cual: «En la medida en que el Gobierno en funciones conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de iniciativas de control y de información (preguntas, interpelaciones, comparecencias y solicitudes de informe) que pudieran plantearse, siempre referidas al ejercicio de las funciones que el artículo 21 de la Ley del Gobierno confiere a éste cuando está en funciones». La Mesa de la Cámara procedió siguiendo este criterio, el Gobierno se opuso alegando que «el Gobierno que responde ante las Cámaras es solo el Gobierno que goza de la confianza del Congreso»¹⁸, y todo acabó en un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional admitido a trámite por providencia de 9 de junio de 2016 pendiente de resolución.

Adelanto que, a mi juicio, va en contra de la centralidad parlamentaria e impone una oscilación negativa de ella que el Gobierno en funciones quede al margen de todo control del Congreso de los Diputados.

Este problema puede enturbiarse con toda clase de argumentos más o menos consistentes, pero ninguno tan fuerte como que es ontológicamente inadmisibile en un régimen como el nuestro que un Gobierno escape del control parlamentario de las funciones que ejerza, por muy cercenados que hayan quedado por su situación de precaria transitoriedad, sin entrar en más detalle, algo que desaconseja las características de este trabajo; la esencia, la más pura esencia parlamentaria y su centralidad así lo imponen. Como se ha recordado recientemente con respecto al tema específico que ahora nos

¹⁸ Sin embargo, como manifiesta HERREROS LÓPEZ, J. M.: “Algunas consideraciones sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones”. Comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España [en prensa], pp. 15 y 16: «Aun cuando no exista relación de confianza entre un Parlamento nacido de nuevas elecciones y el correspondiente Gobierno en funciones, éste continúa, aunque sea con limitaciones, realizando acciones de Gobierno y puede, con la debida prudencia y justificación, tomar decisiones que impliquen opción política. Es más, la propia Ley del Gobierno prevé que el Gobierno en funciones pueda adoptar otras medidas distintas al despacho ordinario de los asuntos públicos por razones de urgencia y de interés general.

En consecuencia, el Gobierno en funciones debe estar sujeto al control parlamentario, aunque éste sea un control menos intenso y guarde la debida proporcionalidad con las limitaciones que la ley impone al Ejecutivo en funciones».

ocupa: «La característica esencial en un sistema constitucional está en la limitación del poder y muy especialmente en que la actividad gubernamental está sujeta a límites»¹⁹.

10. La falta de flexibilidad de las interpelaciones y preguntas como instrumentos de control

El Reglamento del Congreso de 1982 fue un fruto aventajado, singularmente en el terreno del control, del llamado parlamentarismo enfriado. Los instrumentos de control, en especial las interpelaciones y las preguntas tanto en Pleno como en Comisión (artículos 180 y siguientes de aquel Reglamento), aparecen sometidas a bastante rigidez procedimental que las suele alejar de la inmediatez tan pertinente en esta clase de medios de control.

Esto no ha favorecido el ejercicio de la centralidad parlamentaria en el campo al que me refiero en este momento y ha impulsado su oscilación negativa.

Un paso adelante para paliar esta situación fue la pronta Resolución de la Presidencia sobre el desarrollo del artículo 188 del Reglamento del Congreso de los Diputados aprobada el 12 de enero de 1982.

Este paso no ha tenido la continuidad de otros que podrían haber venido con la tan necesaria reforma del Reglamento de la Cámara o aprobación de uno nuevo. Mientras tanto, la actual regulación del control parlamentario entraña en ciertas oportunidades un obstáculo para la efectividad de la centralidad política del Congreso de los Diputados, principalmente por no beneficiar la inmediatez de la acción parlamentaria.

IV. CONCLUSIONES

Llega el momento de sintetizar algunas conclusiones en las que culminan las argumentaciones solo esbozadas hasta aquí.

La centralidad del Congreso de los Diputados es uno de los sólidos cimientos sobre el que se construye la Constitución de 1978.

¹⁹ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I.: “El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 35 (diciembre 2016), p. 42.

En los cuarenta años de vigencia de nuestro texto constitucional esta centralidad ha sufrido oscilaciones, que normalmente se han atribuido a la existencia o no de mayorías absolutas.

Sin embargo, hay otros factores que, además del que acabo de señalar, contribuyen, y no poco, a que las oscilaciones de la centralidad parlamentaria sean en sentido positivo o negativo.

El progresivo aumento de los medios personales y materiales al servicio de la Cámara ha favorecido indudablemente su centralidad. Otros factores a los que he hecho mención específica (inoperancia de las ponencias, excesos de la lectura única, deficiencias del procedimiento parlamentario, insuficiencias de ciertos instrumentos de control, abuso de los decretos-leyes, amplitud indebida de las potestades gubernamentales de veto presupuestario) han contribuido, al margen de la existencia o no de mayorías absolutas, a que las oscilaciones de la centralidad del Congreso de los Diputados hayan sido en sentido negativo y en perjuicio, por ende, del espíritu de la Constitución de 1978.

Si se quiere que el espíritu y sentido último de la Constitución de 1978 se recupere con plenitud deberían subsanarse estas deficiencias alumbradas a lo largo de cuarenta años y que son perjudiciales para la centralidad política que aquélla quiso para el Congreso de los Diputados.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I.: “El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 35 (diciembre 2016), pp. 23-44.
- CAMPS, V.: *Elogio de la duda*. Arpa, Barcelona, 2016.
- ESCRIBANO, F.: “Los límites gubernamentales al ejercicio de la competencia legislativa por las Cortes: Un supuesto de extralimitación del ejercicio de la competencia gubernamental”. *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 173, pp. 2017, pp. 17-32.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Derecho Constitucional. La centralidad del Parlamento*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.
- FRAJÓ, M.: “¿Adiós al alma?”. *El País*, viernes, 14 de abril de 2017.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Escritos políticos y sociales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

- HERREROS LÓPEZ, J. M.: “Algunas consideraciones sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones”. Comunicación presentada en el XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España [en prensa].
- LORITE, A.: “Los leones del Congreso entran en el hemiciclo”. *El País*, viernes 7 de abril de 2017.
- MARTÍN REBOLLO, L “Uso y abuso del decreto-ley (un análisis empírico)”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 174, 2015, pp. 23-92.
- Memoria de la II legislatura (1982-1986)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- Memoria de la VIII legislatura (2000-2004)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.
- SAFRANSKI, R. *Tiempo*. Tusquets editores, Barcelona, 2017.