

LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Carlos GUTIÉRREZ VICÉN
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados se ha convertido en una verdadera asignatura pendiente, tal y como puedan ser la reforma del Senado, la modificación del régimen constitucional en cuanto a la sucesión de la Corona o la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales que para regir las sesiones conjuntas de ambas Cámaras prevé el artículo 72.2 de la Constitución.

Este artículo pretende contribuir al homenaje que el Nº 100 de la Revista de las Cortes Generales quiere hacer a la Constitución de 1978 en el XL Aniversario de su promulgación. Se trata de exponer la líneas generales en las que se enmarca la reforma del Reglamento del Congreso, destacando el contraste entre el deseo manifestado prácticamente por todos los grupos políticos con representación parlamentaria de llevar a cabo una completa modificación del Reglamento y la falta de éxito en todos los intentos de conseguirlo, analizando las dificultades para lograrlo y recogiendo las distintas reformas parciales aprobadas hasta la fecha.

Palabras clave: Reforma, Reglamento, Congreso de los Diputados, Grupos políticos, Representación, Reforma parcial, Procedimiento de reforma, Reserva reglamentaria, Control de constitucionalidad.

ABSTRACT

The reform of the Regulation of the Congress of Deputies has become a true pending subject, such as the reform of the Senate, the modification of the Constitutional Regime concerning the Succession to the Crown or the approval of the Regulation of the Spanish Constitution to regulate the joint sessions of both Chambers.

The present article aims to contribute to the tribute made to the Constitution of 1978 on the occasion of the 40th Anniversary of its enactment. It intends to draw the general guidelines that constitute the frame works for the reform of the Regulation of the Congress. The article highlights the contrast between the willingness to fully modify the Regulation, expressed by almost every political group with parliamentary representation, and the lack of success in every attempt to achieve. In this regard, it analyses the difficulties to make it possible, and gathers the different partial reforms which have been approved until the present day.

Keywords: Reform, Regulation, Congress of Deputies, Political group, Representation, Partial reform, Reform procedure, Government's power statutory regulations

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PROCEDIMIENTO DE REFORMA: ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO. 1. *Antecedentes*. 2. *Derecho Comparado*. III. PROCEDIMIENTO DE REFORMA. IV. POSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO, RESERVA REGLAMENTARIA Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. V. REFORMAS PARCIALES E INTENTOS DE REFORMA GLOBAL. 1. *Reformas parciales*. 2. *Reforma global*. VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Es un hecho notorio que el cuadragésimo aniversario de la Constitución coincide con una etapa de profundos cambios en nuestro país. En poco tiempo hemos vivido experiencias que hace unos años nos hubieran parecido hipótesis de laboratorio, más propias de la política-ficción que de la realidad cotidiana o probable.

Así, por ejemplo, la fallida XI Legislatura y el año 2016 (en el que tuvieron lugar hasta tres sesiones de investidura) o la aprobación de una moción de censura por primera vez en nuestra experiencia constitucional el 1 de junio de 2018, no son sino el reflejo de la ruptura del sistema bipartidista de alternancia en el Gobierno con un Parlamento muy fragmentado como, por otra parte, está sucediendo en toda Europa.

La división se manifiesta, asimismo, en lo que se refiere al modelo de distribución territorial del poder llegando a la puesta en marcha del mecanismo previsto en el artículo 155, a raíz de la declaración unilateral de independencia formulada en el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, con todas las peripecias posteriores a la celebración de las elecciones del 21 de diciembre de 2017. Acontecimientos en los que algunos han querido ver el agotamiento del modelo del Estado autonómico diseñado en el título VIII y la necesidad de su modificación.

Y finalmente, también en cuanto a la propia reforma de la Constitución, conviven las propuestas de modificación parcial con las voces de quienes pretenden una completa sustitución de la misma. Desde esta última perspectiva no falta quien cuestione lo que se considera una interpretación ingenua, idílica, y a la postre falsa, de la etapa conocida como “la Transición” que se habría ido transmitiendo de forma acrítica desde entonces.

Si, como decía Jefferson, una “generación viviente” dura diecinueve o treinta y cuatro años, habrían transcurrido algo más de una o dos generaciones, respectivamente, con un derecho consolidado a reformar la Constitución de 1978.¹ Yo pertenezco a una de ellas pues entonces tenía

¹ En la famosa carta que Thomas Jefferson escribió a James Madison desde París el 6 de septiembre de 1789, en plena Revolución Francesa, se contenía su célebre negativa a una Constitución perpetua que concluía con la afirmación: “Every constitution then, and every

catorce años y aunque, como es lógico a esa edad, ni yo ni la mayoría de mis amigos poníamos en el primer lugar de nuestras preocupaciones las cuestiones de política nacional, pronto comprendimos el significado que la Constitución tenía en la Historia de España. Más tarde, en la Facultad de Derecho o preparando las consabidas oposiciones, fuimos testigos de los importantes cambios que en poco tiempo permitió y así se asentó entre nosotros un fundado respeto, tanto por aquella época, como por el sistema constitucional a que dio lugar.

Los años posteriores no han hecho sino confirmar esta opinión que es, por otra parte, poco original, pues las valoraciones positivas han sido muy numerosas desde las manifestaciones sobre su calidad técnica, hasta las que se han centrado en el hecho de que ha permitido uno de los más largos períodos de paz y estabilidad en nuestra convulsa historia constitucional. La mejor muestra de esa calidad es el tiempo de su vigencia sin apenas modificaciones, pues, como es sabido, la Constitución española se ha reformado tan sólo en dos ocasiones. Y, si se quiere, también es un buen indicio del sólido diseño constitucional de las instituciones su resistencia a las distintas pruebas a las que hacíamos referencia al comienzo, que han constituido un auténtico “test de estrés” del que han salido, como ha ocurrido con el Parlamento, notablemente reforzadas.²

Sin embargo, es evidente que este juicio no es unánime ni tiene por qué ser compartido. Especialmente por aquellas generaciones de españoles que no aprecian mayores méritos en el establecimiento de un régimen democrático ya que nacieron y se criaron en uno de ellos, rodeados además

law, naturally expires at the end of 19 years”. Una generación abarcaría pues un período de 19 años. Sin embargo, en la carta que dirigió al Doctor Richard Gem el 9 de septiembre siguiente, entendía que este período debía ser de 34 años, considerando que este era el plazo máximo por el que se podían adquirir deudas.

El texto completo de ambas cartas en *The papers of Thomas Jefferson*. Princeton University. Disponible en: <https://jeffersonpapers.princeton.edu>.

² Algún autor ha hablado ya del “gran cambio”. Así, JOSÉ PABLO FERNÁNDEZ. La década del gran cambio. El camino hacia el cuatripartidismo en España. Edit. Biblioteca Nueva, S.L. Madrid, 2018, que desde una perspectiva sociológica analiza la evolución de los resultados electorales desde el inicio de la crisis en la IX Legislatura hasta las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 en que se produce lo que llama la “materialización del cambio” y que podría resumirse en la ruptura del bipartidismo y la aparición de un nuevo panorama con cuatro partidos protagonistas principales de la escena política nacional.

de Estados en los que la ausencia de libertad es, ciertamente, una excepción. Un buen resumen del variopinto panorama de opiniones al respecto se manifestó en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados del día 17 de octubre de 2017, con ocasión de la discusión de una Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a impulsar la celebración el 6 de diciembre de 2018 del Cuadragésimo Aniversario de la Constitución española de 1978. Y una iniciativa similar, la moción por la que se insta al Gobierno a impulsar las medidas necesarias para la celebración el 6 de diciembre de 2018 del 40 aniversario de la Constitución, fue aprobada en el Senado el 22 de noviembre de 2017.³

En todo caso, nuestro propósito ahora es sumarnos al homenaje que este Número Extraordinario (nº 100) de la Revista de las Cortes Generales

³ La defensa corrió a cargo del Sr. Posada Moreno (Grupo Parlamentario Popular), para quien se trata de la conmemoración de un hecho trascendental en nuestra historia, pues la Constitución “ha brindado a España el período de estabilidad democrática más prolongado de nuestra historia reciente, ha propiciado que España alcance cotas de progreso y bienestar homologables a las de los países más prósperos de Europa y ha ofrecido un fundamento sólido para progresar juntos y para dotarnos de un espacio de convivencia que todos los españoles pudiéramos compartir”. Frente a ello el representante del Grupo Mixto, Sr. Xuclà i Costa, afirmó que a pesar de que en 1978 su partido estuvo en el consenso constitucional hoy entiende que no hay nada que celebrar ya que para él existe una “incapacidad de la política española de afrontar las reformas de los marcos constitucionales en su momento”. Por su parte, el representante del Partido Nacionalista Vasco, Sr. Legarda Uriarte, tampoco ve motivos para la celebración “en coherencia con la postura de abstención que mantuvo en aquel referéndum del año 1978”. Para el Sr. Villegas Pérez, (Grupo Parlamentario de Ciudadanos), en cambio, “hay motivos para la celebración, pero también para la reflexión y para las reformas (...) Hace falta actualizar, modernizar y reformar nuestro modelo de convivencia para que esos mismos valores y principios vuelvan a brillar”. Mientras que para el Sr. Monereo Pérez, del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, “mitificar, idealizar la Constitución es un inmenso error, en primer lugar, porque no fue verdad, y en segundo lugar, porque fue muy duro y hasta terrible” y aseguraba que “cada etapa política debe ganarse a los jóvenes de su generación”. Finalmente, para el Sr. Cámara Villar, (Grupo Parlamentario Socialista) pese a los logros de la Constitución, “debido al inexorable paso del tiempo y a la crisis económica, social, política, institucional y territorial que estamos viviendo, necesita ser reformada”.

La Proposición no de Ley fue finalmente aprobada con 237 votos a favor, 74 en contra y 5 abstenciones.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 2017, nº 78, págs. 24 y ss.

Los debates sobre la moción del Senado que reflejaron posturas similares pueden consultarse en el Diario de Sesiones de esta Cámara. Núm. 50, de 22 de noviembre de 2017, págs. 131 y ss.

quiere hacer al cuadragésimo aniversario de la Constitución examinando la evolución durante este período de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Cuestión aparentemente menor que, sin embargo, se ha convertido en una verdadera asignatura pendiente, tal y como puedan ser la reforma del Senado, la modificación del régimen constitucional en cuanto a la sucesión en la Corona o, más cercana a la nuestra, la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales que para regir las sesiones conjuntas de ambas Cámaras prevé el artículo 72.2 de la Constitución. Como en todos estos casos, resulta curioso el contraste entre el deseo manifestado prácticamente por todos los grupos políticos con representación parlamentaria de llevar a cabo una reforma completa del Reglamento del Congreso de los Diputados y la falta de éxito en todos los intentos al respecto.

Es llamativo, en cambio, que se hayan aprobado numerosas reformas parciales (un total de trece) y ninguna de ellas haya permitido introducir más cuestiones que las concretamente pactadas para asuntos muy limitados y particulares. Para entender este resultado, en cierto modo frustrante, debe partirse del procedimiento agravado que está previsto para las reformas reglamentarias, lógica consecuencia de su procedimiento de aprobación.

II. PROCEDIMIENTO DE REFORMA: ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO

El establecimiento de un procedimiento específico dotado de especial rigidez para la reforma de los Reglamentos parlamentarios es una consecuencia lógica de la exigencia de algunos requisitos agravados para su aprobación. En efecto, el artículo 72 de nuestra Constitución determina en la proposición final del apartado primero que: “Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá mayoría absoluta”.

En desarrollo de esta exigencia la disposición final segunda del Reglamento del Congreso configura dicho procedimiento por remisión al de las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso, reiterando la exigencia de una votación final de totalidad que reciba la aprobación de la mayoría absoluta; es decir, de al menos la mitad más uno de los diputados.

Por su parte, el artículo 196 del Reglamento del Senado sigue una pauta similar al declarar de aplicación a las propuestas de reforma del Re-

glamento lo dispuesto en él para las proposiciones de ley. Aunque, con un desarrollo algo más extenso, incluye un “trámite de admisión” por el Pleno de la Cámara y la remisión, una vez superado éste, a la Comisión de Reglamento para su estudio e informe. Finalmente, el apartado 3 contempla el debate en Pleno que se pronunciará sobre el dictamen de la Comisión y sobre los votos particulares “en la misma forma que en el procedimiento legislativo ordinario. Habrá una votación final sobre su totalidad, requiriéndose para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores”.

Como es evidente, la cuestión procedimental se relaciona con el principio de autonomía parlamentaria. No en vano el artículo 72 de la Constitución destaca por consagrar aquella del modo más completo, recogiendo no sólo la potestad autonormativa sino también otras manifestaciones como la autonomía financiera y la administrativa cuyo reconocimiento en el Derecho Comparado es frecuente dejar a normas de menor rango. También se vincula con la necesidad de proteger las normas rectoras de las Cámaras del juego de mayorías políticas ocasionales. Es decir, para evitar los llamados “golpes de mayoría” en una materia tan sensible para el funcionamiento de las Cámaras. Todo ello se relaciona al mismo tiempo con algunas cuestiones clave que han sido objeto de un extenso y profundo análisis doctrinal como son la naturaleza y la posición en el ordenamiento jurídico de los Reglamentos parlamentarios y, especialmente, el problema de la reserva reglamentaria y el papel de las otras fuentes del Derecho Parlamentario.

1. Antecedentes

El examen de los antecedentes más relevantes debe abarcar tanto las previsiones constitucionales sobre la autonomía reglamentaria y la elaboración de los Reglamentos en general, como las referidas estrictamente al procedimiento de reforma que hacían los Reglamentos históricos.

Debemos entonces remontarnos al artículo 127 de la Constitución de Cádiz. Con adelanto a muchos otros europeos, este texto recogía ambas cuestiones al disponer que: “En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior, se observará el reglamento que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él.” Bien es cierto que las circunstancias históricas hacían preciso aclarar

y dejar bien sentados tales extremos. Baste recordar al respecto cómo la más célebre de las construcciones doctrinales que sirvió de apoyo al carácter constituyente de las Cortes de Cádiz, la Teoría de las Cortes de Martínez Marina, fue también utilizada como armazón ideológico en defensa de los postulados realistas o absolutistas contrarios al régimen doceañista.⁴

Posteriormente empieza a reflejarse en el reconocimiento constitucional de la autonomía reglamentaria el carácter pendular de nuestro siglo XIX. Así, dicho reconocimiento está ausente en el Estatuto Real de Martínez de la Rosa en 1834 y vuelve a aparecer, junto a la atribución a las Cámaras de las funciones de tribunal de garantías electorales, en la Constitución de 18 de junio de 1837 cuyo artículo 29 disponía que: “Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior y examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que la componen.” Y la misma fórmula emplea el artículo 28 de la Constitución de 1845, aunque dado el carácter no electivo del Senado reservaba al Congreso la decisión sobre la legalidad de las elecciones de los diputados.

Al amparo de esta norma se incluyó en el Reglamento de 4 de mayo de 1847 un Título XXI dedicado a las reformas del Reglamento donde, por primera vez, se establecían los trámites de las proposiciones de ley para las de reforma del Reglamento y se contemplaba la formación por la Secretaría de un “Apéndice” que debía recoger “las resoluciones del Congreso en casos

⁴ MARTÍNEZ MARINA, F.: *Teoría de las Cortes o Grandes juntas nacionales de los Reinos de León y Castilla: monumentos de su constitución política y de la soberanía del pueblo: con algunas observaciones sobre la lei fundamental de la monarquía española sancionada por las Cortes Generales y Extraordinarias, y promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*. Imp. de Fermín Villalpando, Madrid, 1813.

José Antonio Escudero ha puesto de relieve esta paradoja de modo particular por lo que se refiere a D. Bernardo Mozo de Rosales y los firmantes del llamado Manifiesto de los Persas: “Se trata, en resumen, de un ejemplo de cómo la misma tradición histórica puede ser manipulada por dos distintas interpretaciones políticas.” ESCUDERO, J.A.: *Estudio Introductorio a la Teoría de las Cortes*. Edición de la Junta General del Principado de Asturias. Oviedo, D.L. 1996, pp. CLXX-CLXXIV.

Para un análisis en profundidad de ésta y otras influencias como el papel de D. Pedro Quevedo y Quintano, a la sazón Presidente de la Regencia, o la Instrucción Pastoral de los obispos refugiados en Mallorca, en el debate suscitado sobre la legitimidad de la convocatoria de Cortes, su composición y el alcance de su mandato debe verse el espléndido trabajo de Andrés Gamba Gutiérrez. GAMBRA GUTIÉRREZ, A.: *Los opositores a la Constitución de Cádiz*. En Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años. Espasa, Madrid, 2011, Vol. 2, pp. 496-518.

omisos o dudosos” y que debía repartirse a los diputados al principio de cada Legislatura. Estos precedentes se aplicarían como adiciones provisionales al Reglamento en una especie de integración constante del mismo para su aplicación en casos análogos.

En 1852, el proyecto constitucional de Bravo Murillo, proponía incluir entre las leyes fundamentales o “leyes del Estado” las de organización del Senado, elección de diputados a Cortes, de régimen de los Cuerpos colegisladores y de relaciones entre los dos Cuerpos colegisladores con un claro sentido restrictivo de la autonomía parlamentaria que llevaba a la aprobación de los Reglamentos por el Rey y al nombramiento por éste de los Presidentes de las Cámaras.

El Reglamento Provisional de 9 de noviembre de 1854, que había de regir hasta la constitución definitiva de las Cortes convocadas después de la Vicalvarada, establecía en su artículo adicional 1º que una vez constituidas las Cortes se nombraría una Comisión permanente de Reglamento que debía ocuparse de examinar las adiciones y enmiendas presentadas por los diputados y de preparar el proyecto de Reglamento definitivo. Era la primera vez que se contemplaba una Comisión específica para preparar la labor del Pleno en esta materia. Sin embargo, tal previsión no llegó a cumplirse, como tampoco vio la luz la conocida como Constitución nonata de 1856. Más tarde el Acta adicional a la Constitución de 1845, impulsada por Narváez y aprobada por ley de 17 de julio de 1857, disponía en su artículo 28 que “Los Reglamentos del Senado y del Congreso serán objeto de una Ley”. Como es sabido, el Acta fue derogada por la Ley de 20 de abril de 1864 que restablecía la integridad de la Constitución de 1845 añadiendo solamente una disposición transitoria sobre nombramiento de Senadores.

De esta forma, la Constitución de 6 de junio de 1869, de corte progresista como correspondía a un texto surgido tras la revolución de 1868, recuperaba la autonomía de las Cámaras en su artículo 45 donde reconocía a cada una por separado las facultades de formar su respectivo Reglamento, examinar la legalidad de las elecciones y la aptitud legal de los diputados y senadores, y nombrar a sus respectivos Presidente, Vicepresidentes y Secretarios. Dicha autonomía se mantendrá ya en la Constitución de 30 de junio de 1876, que regirá todo el período de la Restauración, en los artículos 34 y 35. Si bien presenta un rasgo conservador que se muestra en la mayor

intervención real en el caso del Senado, desde su propia composición hasta la designación de su Presidente y Vicepresidentes, aunque la de los Secretarios sigue reservándose a la propia Cámara Alta.

Es curioso destacar que durante este largo período y bajo la vigencia de tan diferentes textos constitucionales, la fórmula recogida por los distintos Reglamentos fue siempre la misma; es decir, la del Reglamento de 1847. El procedimiento ordinario de las proposiciones de ley y la formación del Apéndice se repitieron así en el Reglamento de 25 de junio de 1867 (Título XX, artículos 196 y 197); en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847 restaurado con las modificaciones introducidas en 18 de junio de 1864, 16 de diciembre de 1878, 7 de abril de 1880, 10 de abril de 1894, 23 de febrero de 1895 y 24 de julio de 1896 (Título XXI, artículos 223 y 224, en el que se incorporó, efectivamente, el citado Apéndice recogiendo los acuerdos del Congreso sobre las materias más variadas),⁵ así como en el de 24 de mayo de 1918.

El principio de autonomía reglamentaria desaparecía en el proyecto de Constitución de Primo de Rivera que en 1929 ensayaba unas Cortes pseudo corporativas, y se recuperaba de nuevo en el Parlamento unicameral de la II República. La Constitución de 9 de diciembre de 1931, disponía en su artículo 57 que: “El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos y para adoptar su Reglamento de régimen interior.” El Reglamento que fue aprobado al amparo de este precepto el 29 de noviembre de 1934 dedicaba su Título XIII (artículo 136) a la “Reforma de este Reglamento”. Contenía una

⁵ Desde el acuerdo adoptado en la sesión de 27 de diciembre de 1848 sobre el orden de intervención en los debates, hasta el del 9 de julio de 1904 en materia de tramitación de suplicatorios.

Dicho apéndice puede consultarse en: Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes). Madrid: Cortes, Secretaría, 1977 (pp. 320 a 322). Esta Recopilación, presentada por D. Felipe de la Rica y Montejo, fue hecha con ocasión del mandato de la Ley para la Reforma Política de que las nuevas Cortes estableciesen su propio Reglamento. Resulta de gran utilidad para los estudios de carácter histórico pues, además de reunir el conjunto de todos los Reglamentos que han estado en vigor desde 1810, la mayoría de los cuales sólo puede consultarse en los archivos de su publicación oficial, incorpora el texto de otros documentos de interés como la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores, de 19 de julio de 1837, el Proyecto de Ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores, de 3 diciembre de 1852, o el Reglamento Provisional de la Asamblea Nacional, de 20 de septiembre de 1927.

regulación algo detallada del procedimiento que era también más riguroso: comenzaba por una iniciativa reforzada de las proposiciones de reforma que debían “contar con diez firmas como mínimo y veinte como máximo.” Debían ser leídas en sesión pública, impresas y repartidas. El trámite de la toma en consideración exigía el voto favorable de 100 diputados, tras de lo cual la proposición pasaría a Comisión. Ésta no tenía carácter permanente, sino que habría de constituirse para la ocasión formada por 21 miembros designados en proporción a la fuerza numérica de las distintas fracciones políticas. La tramitación del dictamen, votos particulares, enmiendas y votación seguirían las normas correspondientes a los proyectos de ley.

Como es de sobra conocido, el principio desaparecía con las Leyes Fundamentales y, en concreto, con la Ley de 17 de julio de 1942 que creó las Cortes Españolas. Éstas tenían una significación muy diferente a las que habían existido entre nosotros desde los comienzos de la era constitucional, estando plenamente sometidas al Poder Ejecutivo, como se observa, incluso, en el instrumento normativo mediante el que se aprobaban sus Reglamentos. La disposición adicional primera de la Ley de 1942 (elevada al rango de Ley Fundamental por la de 26 de julio de 1947) establecía que: “Las Cortes, de acuerdo con el Gobierno redactarán su Reglamento.” Pero antes de desarrollar este procedimiento mixto se publicó mediante una ley “dada” por el Jefe del Estado el Reglamento Provisional de 5 de enero de 1943 (al que se incorporaron las adiciones aprobadas en la sesión plenaria de 15 de julio de 1946) pues, según se diría más tarde, “como suele suceder en estos casos, se juzgó oportuno facilitar los primeros pasos del nuevo Cuerpo, suministrándole de oficio un primer Reglamento provisional. Sin embargo, la provisionalidad duró quince años, rigiendo el funcionamiento de las cinco primeras legislaturas hasta que se aprobó el Reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957 que inauguró el procedimiento mixto de elaboración que aseguraba el “acuerdo” mediante la presentación por el Gobierno de un proyecto de Reglamento que después era sometido a las Cortes y aprobado como Ley⁶. Así se aprobaron también el Reglamento de 22 de julio de 1967 y el de 15 de noviembre de 1971.

⁶ Manuel Fraga Iribarne recordaba entonces que “también las Cortes Constituyentes de 1931 recibieron un Reglamento provisional, de un Gobierno igualmente provisional (18 de julio de 1931).” Y sostenía, con abundante cita doctrinal respecto a las características de tipo formal del Reglamento de 26 de diciembre de 1957, que no podía incluirse en la clásica

En todos los casos se mantenía este esquema que permitía la influencia del Ejecutivo en las reformas del Reglamento: se preveía que el Reglamento podía ser modificado por las Cortes con el acuerdo del Gobierno y que “toda enmienda al mismo se tramitará con las formalidades que el propio Reglamento establece para las proposiciones de ley”, (disposiciones finales primera y segunda de los Reglamentos de 1957 y 1967). El Reglamento de 1971 establecía, además, entre las Comisiones Generales, la Comisión de Reglamento, presidida por el Presidente de las Cortes e integrada por cinco Presidentes de Comisiones y cinco Procuradores de los que uno tendría la condición de Ministro del Gobierno. A esta Comisión le correspondía tomar en consideración las proposiciones de ley de reforma del Reglamento que presentaran los Procuradores y la elaboración “de estudios e informes encaminados a mejorar el procedimiento parlamentario y, en su caso, de las proposiciones que inicien la reforma. Pero, como se encargaba de aclarar el artículo 28.3, estas atribuciones lo eran “sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Cortes y en la final primera de este Reglamento.” Es decir, que en todo caso se requería el acuerdo del Gobierno para la tramitación de las reformas. Y, según disponía la disposición final tercera, una vez que las proposiciones de reforma fuesen tomadas en consideración por la Comisión de Reglamento, se tramitarían en una Comisión legislativa especial.

división tripartita de Hatschek puesto que era un “*acuerdo*” entre las propias Cortes y el Gobierno. Lo que, a su juicio, aclaraba el problema de la naturaleza jurídica del Reglamento de las Cortes Españolas: era una norma auténtica, obligatoria para la Cámara en cuanto tal y para cada uno de sus miembros, y su rango de ley formal le daba un alcance general sólo limitado por su esfera de aplicación efectiva. FRAGA IRIBARNE, M.: “Los Privilegios de los Procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 99, 1958, pp.57-83.

Sin embargo, como decía Joan Corominas en polémica con María Rosa Lida de Malkiel sobre la prisión padecida por el Arcipreste de Hita y recoge Juan Luis Alborg, “es en vano siempre echar mano de la erudición contra la evidencia...” (ALBORG, J. L.: *Historia de la literatura española. Vol. I*. Ed. Gredos, 2ª ed. Ampliada. Madrid, 1970, P.228) No puede desconocerse que esta construcción doctrinal era un ingenioso fruto de su época y en ese contexto debe analizarse. Pretendía encajar en las categorías jurídico-políticas al uso en los sistemas democráticos una realidad muy difícil o imposible de equiparar: la sumisión al Poder Ejecutivo (en todos los aspectos de su existencia) de unas Cortes no elegidas libremente impedía la formación de una voluntad autónoma que pudiese acordar nada u oponerse a cualquier decisión gubernamental. Y esto siguió siendo así hasta el Reglamento de 1971, por más que en él se apreciase algún avance o “apertura” admitiendo, al menos, la iniciativa parlamentaria de reforma.

La tutela terminará con la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 que recupera con decisión la autonomía parlamentaria al disponer en su artículo 2.5 que: “El Congreso y el Senado establecerán sus propios Reglamentos y elegirán sus respectivos Presidentes.” Así se aprobaron en las sesiones plenarias del 13 de octubre de 1977 el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, y en la del 14 del mismo mes y año el Reglamento Provisional del Senado que rigieron las Cámaras durante la transición en las legislaturas Constituyente y Primera, tras la celebración de las elecciones generales de marzo de 1979.⁷ En concordancia con su carácter democrático, la disposición final segunda del Reglamento Provisional del Congreso eliminaba toda mención al Gobierno, señalando que: “La reforma de este Reglamento se tramitará conforme a lo establecido para las proposiciones de ley.” Mientras el artículo 155 del Reglamento Provisional del Senado disponía que: “En la tramitación de las propuestas de reforma del Reglamento se observará lo dispuesto en éste para el procedimiento legislativo ordinario, con las especialidades que pueden derivarse del carácter autonómico de esta Norma.”

En fin, con la promulgación de la Constitución de 1978 cobró pleno vigor el mandato contenido en su artículo 72 que se desarrolló en primer término con la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados el 10 de febrero de 1982 y el del Senado el 26 de mayo del mismo año. Ambos han sido objeto de numerosas reformas parciales, pero tan sólo el segundo ha conocido la aprobación de un Texto Refundido, el aprobado el 3 de mayo de 1994. Dicho texto deroga formalmente el Reglamento de 1982. Sin embargo, no se trataba de una reforma global del mismo ya que se mantenía prácticamente en su totalidad, incluso respetando la numeración de sus preceptos. Simplemente se buscaba integrar las reformas aprobadas hasta entonces, las de 11 de noviembre de 1992, 6 de octubre de 1993 y, sobre todo, la de 11 de enero de 1994 que creaba la Comisión General de las Comunidades Autónomas como órgano en el que se esperaba que recayese

⁷ Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977, (BOE nº 256, de 26 de octubre), fue modificado el 3 de mayo de 1979, sin embargo esta modificación sólo fue recogida por el Diario de Sesiones de aquella fecha (Diario nº 5 de 1979) y en la edición del Servicio de Estudios de Cortes Generales (Madrid, 1981) y Reglamento provisional del Senado de 18 de octubre de 1977 (BOE nº 256 de 26 de octubre), modificado el 27 de diciembre de 1978 y el 20 de noviembre de 1980. (BOE nº 287, de 29 de noviembre de 1980).

el peso fundamental del reforzamiento del papel del Senado como Cámara de representación territorial. Más tarde ha sido objeto también de distintas reformas parciales, la última de las cuales tuvo lugar en la sesión plenaria del Senado celebrada el 19 de junio de 2018.

2. *Derecho Comparado*

Desde la perspectiva del Derecho Comparado, la autonomía reglamentaria de las Cámaras es un principio reconocido de modo casi general, de forma que cuando no es así, sufre el principio democrático y se refuerza el carácter autoritario del sistema político. Cosa distinta es que este reconocimiento tenga lugar de manera expresa en la Constitución o se entienda implícito en ésta. Oponiéndose así, en la clásica división de Hastchek, el sistema de reglas codificadas propias del Derecho Parlamentario continental a la “*lex parliamenti*” inglesa como suma de precedentes consuetudinarios y al modelo nórdico típico de la Ley constitucional que aprueba el Reglamento sueco. Aunque, la clasificación va perdiendo nitidez con el transcurso del tiempo.⁸

Son muy numerosos los ejemplos de recepción constitucional de la autonomía reglamentaria. Por limitarnos a unos cuantos entre los más clásicos dentro de la Unión Europea pueden citarse los casos de: Alemania (arts. 40.1 y 52.3 para el Bundestag y el Bundesrat, respectivamente); Austria (arts. 30.2 y 37.2 con la misma advertencia para el Nationalrat y el Bundesrat); Bélgica (art. 60); Dinamarca (art. 48); Grecia (art. 65); Irlanda (art. 15.10); Italia (art. 64.1 para la Cámara de diputados y el Senado); Países Bajos (art. 72 para ambas Cámaras, tanto por separado como reunidas en sesión conjunta); Polonia (art. 112 para la Cámara de diputados y art. 124 para el Senado); Portugal (art. 175 a).

Pero, incluso en esta pequeña muestra, la casuística de supuestos particulares es muy variada: En Francia, es sabido, el artículo 61 de la Constitución de 4 de octubre de 1958 (reformada por última vez el 23 de julio de 2008) establece un control previo de constitucionalidad al disponer que los reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado, “antes de su aplicación deben ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se

⁸ HASTSCHEK, J.: *Das Parlamentsrecht (Das Parlamentsrecht Des deutschen Reiches)*. Leipsig, 1915. (Edición inglesa de Walter de Gruyter, 1973).

pronunciará sobre su conformidad con la Constitución”. En Luxemburgo la regulación de la organización y funcionamiento de la Cámara de diputados está compartida entre la Ley (artículo 51.2 de la Constitución de 17 de octubre de 1868, Texto refundido con la última reforma de 12 de marzo de 2009) y el Reglamento (artículo 70).

Por otro lado, el modelo nórdico de aprobación del Reglamento mediante una ley constitucional va experimentando una cierta aproximación al sistema continental europeo clásico. Así ocurre en el caso de Suecia, donde la Ley del Riksdag, aprobada en 1974 (SFS 1974: 153) al amparo de los artículos 10 del cap. IV y 16 del cap. VIII del Instrumento de Gobierno, no se considera como éste una de las cuatro leyes fundamentales que integran la Constitución. Aunque, por su importancia, está a medio camino entre éstas, junto a las que suele citarse, y las leyes ordinarias, estando previsto un procedimiento de reforma agravado para alguna de sus partes por lo que podríamos hablar de ley semi-constitucional. Fue modificada por última vez mediante ley de 1 de agosto de 2010. De forma más clara en Finlandia se ha optado, frente al antiguo sistema de la Ley Orgánica del Parlamento de 1928, aprobada al amparo del artículo 17 del Instrumento de Gobierno de 17 de julio de 1919, por integrar en el texto constitucional las principales disposiciones sobre el Parlamento remitiéndose para una regulación más detallada al Reglamento que se aprobará conforme al procedimiento establecido para los proyectos de ley (artículo 52 de la Constitución finlandesa de 11 de junio de 1999, modificada y puesta al día el 12 de octubre de 2010).

Por último, como es bien sabido, el peculiar caso del Reino Unido también ha experimentado un proceso de racionalización y sistematización que ha acercado a las Standing Orders de la Cámara de los Comunes y de los Lores a los Reglamentos parlamentarios continentales. Si bien es cierto que aquellas no son exhaustivas, ya que muchos de los procedimientos seguidos en las Cámaras tienen su origen en la costumbre y las prácticas consuetudinarias. En el caso de los Comunes existen dos compilaciones: una para Public Business y otra para Private Business cuyas últimas versiones fueron aprobadas, respectivamente, en mayo y octubre de 2005, aunque siguen añadiéndose nuevas standing orders desde entonces. En la Cámara de los Lores existe además el denominado Companion to Standing Orders aprobado en 2010 por el Procedure Committee. Esta es la vigésimo segunda edición desde que en 1862 Sir John Shaw-Lefevre, entonces Clerk of the

Parliaments, hiciese la primera compilación de las reglas de procedimiento. Y otro tanto sucede en distintos países del entorno del Common Law, así por ejemplo la última versión consolidada de las standing orders de la Cámara de los Comunes canadiense fue aprobada el 18 de septiembre de 2017 y contiene no sólo una detallada descripción de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, las funciones del Speaker, el calendario de sesiones y el funcionamiento de las comisiones o estatuto de los parlamentarios entre otros contenidos clásicos de los reglamentos continentales, sino que también incluye como apéndices el Código de Conducta de los miembros del Parlamento en cuanto a posibles conflictos de interés, acoso sexual, etc.⁹

En cuanto a los procedimientos, si nos atenemos al concepto estricto de reforma concebida como una alteración del texto del Reglamento acordada mediante el procedimiento específicamente establecido para ello y, en principio, con vocación de generalidad y permanencia, no son pocos los casos en que el procedimiento de reforma no se distingue del procedimiento legislativo ordinario.

Por ejemplo, no existe ningún procedimiento específico, aunque se reconozcan ciertas peculiaridades que exigen las reformas reglamentarias en la Cámara de Representantes de Bélgica, el Folketing de Dinamarca, el Parlamento japonés, el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados de Suiza. En otros casos se reconoce tan sólo la existencia de determinados requisitos, por ejemplo, en materia de iniciativa reservada a los parlamentarios como sucede en el Bundestag alemán, la Cámara de los Comunes canadiense o el Senado de Uruguay.

Sin embargo, lo normal es que las Cámaras incluyan entre sus normas rectoras algunas relativas al procedimiento de reforma del Reglamento, configurándolo como un procedimiento especial aunque esté basado en sus líneas generales, como es lógico, en el procedimiento legislativo ordinario (así ocurre en España y también en Italia). De esta forma es frecuente la reserva de la iniciativa a instancias parlamentarias; bien a los miembros de la Cámara en general (Asamblea Nacional y Senado franceses); a un número determinado de miembros o a los Grupos Parlamentarios (la Asamblea de la República de Portugal exige una décima parte de los diputados); o a uno o varios órganos (en el Parlamento Europeo a la Mesa o una Comisión, en el Parlamento de

⁹ Puede consultarse en: www.ourcommons.ca/About/standingOrders/Index-e.htm.

Finlandia al Speaker's Council, en la Cámara de Diputados italiana a la Giunta per il Regolamento, y en el Sejm polaco al Presidium, al Committee on Procedure and Members Matters o un grupo de al menos 15 diputados.

De las especialidades propias del procedimiento de reforma la más común es la de la existencia de una fase de Comisión en la que la Comisión de Reglamento o un órgano similar que cumpla sus funciones examina las propuestas y emite un informe que se conocerá por el Pleno. Así ocurre, por citar tan sólo algunos casos, en las dos Cámaras del Parlamento irlandés (por el Committee of Procedure and Privileges respectivo), el Knesset israelí (House Committee) y el Storting noruego (en donde además del informe de la Comisión se prevé también el del Presidium).

En la práctica totalidad de los casos está previsto que los proyectos de reforma sean aprobados por mayoría de los miembros de la Cámara en sesión plenaria, exigiéndose en algún caso una mayoría cualificada como en el Senado italiano donde se requiere que la reforma sea aprobada por la mayoría absoluta de senadores. Finalmente, en algún caso están previstas varias lecturas para la aprobación de las reformas del Reglamento como sucede en las dos Cámaras de la Asamblea Federal suiza y el Sejm de Polonia, en que se exigen dos lecturas.¹⁰

III. PROCEDIMIENTO DE REFORMA

Como hemos visto el procedimiento de reforma en el Reglamento del Congreso de los Diputados se basa en el procedimiento legislativo ordinario y, en particular, el de las proposiciones de ley de iniciativa de la Cámara. Haciendo un breve recorrido por sus fases y destacando sólo los

¹⁰ Los datos para esta perspectiva comparada han sido extraídos, en el caso de las referencias constitucionales de los textos incluidos en: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2010.

En el caso de las previsiones reglamentarias fueron recogidos del cuestionario aprobado en la reunión de la ASGP de abril de 1993 en materia de reforma de los Reglamentos parlamentarios y remitido a los Parlamentos miembros de la Unión Interparlamentaria ese mismo año. Sirvieron para presentar un informe al respecto que puede consultarse en la página web: <http://www.asgp.info/en/publications/constitutional> y están publicados por ALBA NAVARRO, M.: "Procedimiento de reforma de los Reglamentos parlamentarios". *Revista de las Cortes Generales*, nº. 30, 1993, pp. 7-51.

aspectos más sobresalientes habría que decir en primer lugar, que para la presentación de las propuestas de reforma son de aplicación los requisitos del artículo 126; es decir, que se excluye tanto la iniciativa gubernamental como la del Senado, la de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa legislativa popular. Las propuestas de reforma deben presentarse por un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.¹¹

Por otra parte, las propuestas de reforma deben reunir los requisitos formales del artículo 124 del Reglamento, es decir, serán acompañadas de una Exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

Sin embargo, no resulta de aplicación a las propuestas de reforma reglamentaria el resto del artículo 126 relativo a la remisión de las proposiciones de ley al Gobierno al objeto de que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración así como su conformidad o no con su tramitación. Este trámite se relaciona con el artículo 134.6 de la Constitución y la competencia del Gobierno en materia presupuestaria. Por eso limita su aplicación a las proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria y a las enmiendas, pero no a las propuestas de reforma del Reglamento que, por otra parte, muy difícilmente podrían suponer un aumento significativo de los créditos o una disminución apreciable de los ingresos presupuestarios. Por ello, en el acuerdo de calificación de la Mesa junto a la admisión a trámite viene incluyéndose desde antiguo el traslado al Gobierno “a los efectos de su conocimiento”.

Presentada la iniciativa tiene lugar el trámite de toma en consideración por el Pleno de la Cámara que, conforme a lo dispuesto en el artículo

¹¹ En la práctica cuando se trata de pequeñas reformas parciales sobre las que existe un acuerdo general, se busca el reforzamiento de éste y la agilización de todos los trámites mediante la presentación de una proposición suscrita por todos los Grupos Parlamentarios. Así, en la XII Legislatura se han presentado un total de 10 proposiciones de reforma del Reglamento. De ellas, tan sólo se han aprobado dos firmadas por todos o la mayor parte de los Grupos parlamentarios y en todos los casos mediante tramitación urgente por el procedimiento de lectura única, mientras otra, la presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, para incluir en el artículo 46.1 del Reglamento a la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad, fue retirada. El resto, como se estudia más adelante, se encuentra en una u otra de las fases iniciales del procedimiento.

126.4, se ajustará a lo establecido para los de totalidad. Concluido el debate y si la Cámara toma en consideración la propuesta de reforma, la Mesa debe acordar su envío a la Comisión de Reglamento y la apertura del plazo de enmiendas previsto en el artículo 110 sin que sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución.

La propuesta de reforma será primero examinada por una Ponencia designada en el seno de la Comisión de Reglamento conforme a las reglas del artículo 113. También en este caso y salvo declaración de urgencia o que se acuerde la tramitación por lectura única, será de aplicación el plazo de quince días para la emisión de su Informe. Este plazo podrá prorrogarse en los términos del apartado 2 del mismo precepto.

Concluido el Informe de la Ponencia tiene lugar la fase de Comisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 114 del Reglamento. En cuanto a la ordenación de los debates en la Comisión, debe tenerse en cuenta que, según el artículo 47, la Mesa de la Comisión de Reglamento está integrada por los miembros de la Mesa de la Cámara, siendo presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados. El resto de los miembros de la Comisión se elige conforme a las normas del artículo 40 de manera que su composición, salvo en lo que se refiere a su órgano directivo, es idéntica a las restantes comisiones.¹²

El debate en Pleno sigue las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario (artículos 117 a 119) con la especialidad de que concluida la votación de los votos particulares y el dictamen debe procederse a una votación final sobre la totalidad del texto que requiere su aprobación por mayoría absoluta. En este caso la práctica aconseja que, como ocurre con las votaciones previstas en el artículo 131 para las leyes orgánicas, dicha votación sea anunciada con antelación por la Presidencia, aunque tal

¹² Debe reconocerse que la forma de trabajar en los distintos intentos de reforma global que se han llevado a cabo no siempre han respetado la ortodoxia de este esquema. Por ejemplo, en los trabajos de reforma llevados a cabo durante la VIII Legislatura se sucedió la labor de un Grupo de Trabajo y de la Ponencia formalmente constituida en el seno de la Comisión de Reglamento sobre un texto completo acompañado de unas llamadas "Normas de Funcionamiento" que no eran fruto de una proposición presentada por los Grupos parlamentarios, sino de un borrador encargado a los letrados de la Comisión. Por ello tan sólo pudo seguirse, aunque inspirado en los preceptos del Reglamento, un procedimiento informal que, como es sabido, no finalizó con éxito.

anuncio no es preceptivo pues dicho artículo sólo lo prevé para el caso de los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica.

Finalizada la votación, y si el texto consigue la citada mayoría, se entiende aprobada la reforma y procede su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en el Boletín Oficial del Estado para su entrada en vigor.

En este sentido la fórmula habitualmente empleada en las reformas aprobadas ha sido la de establecer, como ha hecho la última aprobada el 19 de junio de 2018, que la modificación entre en vigor el día de su publicación o el día siguiente a la misma en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, aunque “también se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”. Si bien no han faltado casos como el de la reforma por la que se modificaba el artículo 205, aprobada el 27 de junio de 2001, en la que tan sólo se preveía la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (disposición final) aunque, de hecho, también se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE, núm. 156, de 30 de junio de 2001). Ni como el de la reforma por la que se modificaban los artículos 79 y 82, aprobada el 21 de julio de 2011 que, sin mencionar su publicación, ordenaba la entrada en vigor a fecha fija, el 1 de septiembre de 2011.

Este régimen, de publicación y entrada en vigor es idéntico al general que recoge el propio Reglamento de 1982 para sí mismo en su disposición final primera que, amparándose en la autonomía reglamentaria consagrada en el artículo 72 de la Constitución, se separa, como también lo hace el Reglamento del Senado, de la regla general fijada “por defecto” en el artículo 2.1 del Código Civil según el cual las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el BOE, si en ellas no se dispone otra cosa.

Ello se debe, como han coincidido en señalar los distintos autores que se han acercado a esta cuestión tan concreta, a que los Reglamentos Parlamentarios no necesitan sanción ni promulgación para su entrada en vigor al amparo de la ya citada autonomía reglamentaria reconocida por la Constitución.¹³

¹³ Entre otros, pueden consultarse los estudios de: RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: “Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del derecho español”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Secretaría General,

Algo más discutida es la exigencia de publicación, en cuanto requisito esencial para la seguridad jurídica que en nada compromete la potestad autonormativa de las Cámaras, especialmente si hablamos del Boletín Oficial editado por las Cortes Generales. La publicación en el Boletín Oficial del Estado, prevista en el Reglamento del Congreso en 1982 y realizada de hecho en el del Senado, tiene efectos simplemente amplificadores de su publicidad, aunque también sea una medida de puro sentido común. Y en el caso de un hipotético conflicto o discrepancia entre el texto aparecido en uno y otro diario oficial, no cabe duda, porque así se deduce de ambas disposiciones finales, de que prevalecería el texto del Boletín Oficial de las Cortes Generales.¹⁴

IV. POSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO, RESERVA REGLAMENTARIA Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Dada la especial consideración de los Reglamentos Parlamentarios y su particular procedimiento de aprobación se plantea la cuestión de su naturaleza. El TC (en la STC 179/1989, de 2 de noviembre) dice que son normas “cuyo alcance es de mayor relevancia que la de un Reglamento interno” y “con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley (STC 119/1990, de 21 de junio). No existe entre ellos y las leyes una relación jerárquica, sino sólo una división por el distinto ámbito de materias

Madrid, 1985; RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: *Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978*. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987. Vol. III, pp. 2047-2072; y, más recientemente, el Reglamento Parlamentario en el sistema español de fuentes del derecho. Cf.: MARCO MARCO, J.J.: *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes del derecho*. Cortes Valencianas, Valencia, 2000.

Por su parte, A. Torres Moral se mostraba partidario de la sanción real en el caso de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado porque: «la sanción regia es un acto debido, no acompañado de derecho de veto, y nada impide ni desaconseja que el Rey sancione los Reglamentos parlamentarios».

TORRES DEL MORAL, A.: “Naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 10, 1986, p.14.

¹⁴ Si en cambio nos planteamos la cuestión respecto a los reglamentos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, donde no existe una cobertura constitucional directa como la del artículo 72, la respuesta es diferente. Al respecto pueden verse las reflexiones que suscita la STC. 179/1989, de 2 de noviembre. GUTIÉRREZ VICÉN, C.: “Disposición Final Primera”. En: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. . Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp.1373-1382.

que pueden regular, de modo similar a cómo se articula la relación entre leyes orgánicas y ordinarias. Aunque, dado que se trata de las normas que fijan las reglas procesales para aprobar las leyes, su importancia en el conjunto de fuentes es capital. El Tribunal Constitucional también los ha reconocido como parámetro de constitucionalidad formal en cuanto a los vicios de procedimiento que pueden anular la validez de una ley en la STC 99/1987, de 11 de junio, si bien sólo cuando tales vicios alteren “de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”.

Sin embargo, y aunque puedan servir para esta finalidad, no pueden considerarse automáticamente como una parte integrante del llamado bloque de constitucionalidad relativo al artículo 23 de la Constitución (STC 36/1990, de 1 de marzo).

En inmediata conexión con lo anterior se encuentra la cuestión relativa a la existencia de una reserva reglamentaria de materias que no pueden ser reguladas por la Ley. También en este caso después de muchas discusiones teóricas se extiende la opinión de que esta reserva deriva directamente de la Constitución y marca el límite de los ámbitos materiales objeto de cada tipo de norma. Lo cual no quiere decir que no existan campos en los que la frontera de las distintas competencias sea algo borrosa, como sucede, por ejemplo, con la creación de las Comisiones parlamentarias por una norma de rango legal; práctica que, pese a las críticas que ha recibido se ha hecho relativamente frecuente. Del mismo modo que es aceptado que dentro de los llamados “interna corporis” existan algunas materias reguladas por otras fuentes del Derecho Parlamentario distintas de los Reglamentos como las normas complementarias, interpretativas o supletorias de éstos.

Más recientemente el Tribunal Constitucional ha extendido esta doctrina a los llamados usos parlamentarios en la STC 57/2011, de 3 mayo. En este pronunciamiento estima el recurso de amparo planteado contra la Resolución de la Mesa del Congreso que inadmitía una solicitud de información de la Administración Pública formulada por un diputado sin la firma del portavoz de su Grupo Parlamentario, requisito que no está previsto en el Reglamento de la Cámara para este tipo de iniciativas, ya que su artículo 7 tan sólo exige “el previo conocimiento” del Grupo al que pertenezcan los diputados. Siendo así que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas complementarias o resoluciones interpretativas dictadas por

los órganos de dirección de las Cámaras “tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; de manera que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (SSTC 177/2002, de 14 de octubre y 190/2009, de 28 de septiembre). En otras palabras: los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria”.

Y en este mismo sentido se manifiesta la reciente STC 34/2018, de 12 de abril de 2018 que resuelve el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso que rechazaba la disconformidad expresada por el Gobierno a la tramitación de la Proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). En esta Sentencia se afirma que: “hemos reiterado que la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) implica otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5b)]. Por ello mismo, es en todo caso limitado el valor que puede otorgarse a los usos parlamentarios, pues «[(n) o existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas, de modo que cualquier iniciativa de reforma de un mismo texto legal haya de ser tramitada a través de idéntico procedimiento parlamentario, como parece pretender el recurrente. De nuevo aquí entra en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento» (STC 215/2016, de 18 de diciembre, FJ 5 c)). En este caso, como afirma el escrito de la Letrada del Congreso, cada proposición es única y debe examinarse en conexión con el plan presupuestario del Gobierno, sin que quepa por ello calificar dicha actuación de uso parlamentario.”

Quizá no quede más remedio que aceptar cierta indefinición en el diseño de la reserva reglamentaria como hace el propio Tribunal Constitucio-

nal en la STC 136/2011, de 13 de septiembre que, con abundante cita de su propia jurisprudencia, dice que en el ejercicio de la autonomía reglamentaria corresponde “una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas” (...) “para regular su propia organización y funcionamiento” (...) “para ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan” (...) “así como para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno”.

Sin duda habrá oportunidad de que esta jurisprudencia se amplíe y complete cuando el Tribunal Constitucional tenga ocasión de pronunciarse sobre los recursos presentados contra el Real Decreto-Ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente, así como contra los actos de ejecución del mismo. Una de las cuestiones nucleares en la fundamentación de estos recursos, aparte del empleo del instrumento del Decreto-Ley es, precisamente, la invasión de la autonomía parlamentaria y de los procedimientos previstos reglamentariamente para la elección de los consejeros y el Presidente de RTVE. No en vano en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley se reconoce que el mismo “tiene como objetivo resolver una situación provocada por la falta de cumplimiento por parte de las Cámaras del mandato contenido en la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos. Los contenidos del artículo único resuelven con urgencia la situación permitiendo, de manera provisional, a la Corporación ejercer eficazmente su función de servicio público hasta la elección del nuevo Consejo de Administración a través del procedimiento que las propias Cámaras aprobaron en 2017”.

Finalmente, la cuestión del control de constitucionalidad hace tiempo que tampoco ofrece dudas, aunque para la doctrina italiana fuese una cuestión muy debatida mezclada con la discusión sobre la verdadera naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios como normas jurídicas y para la francesa suscitase algunas dudas la solución ofrecida por la Constitución de 1958 que, como vimos, supone el examen sistemático de los Reglamentos por el Consejo Constitucional antes de su entrada en vigor.

En nuestro caso la posible sumisión de los Reglamentos al control del Tribunal Constitucional mediante la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad se establece en el art. 27.2 de la LO 2/1979, de 3 octubre del Tribunal Constitucional, que en su letra d) incluye entre las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad a los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales, mientras la letra f) hace lo propio con los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En fin, el TC con una jurisprudencia oscilante, ha ido sentando una doctrina primero extensiva del control de constitucionalidad mediante el recurso de inconstitucionalidad a las Resoluciones interpretativas de la Presidencia, dado su carácter normativo, para matizar después que ello no debía implicar la exclusión de la vía del recurso de amparo cuando se tratase de actos de aplicación de la norma que implicasen la violación de alguno de los derechos fundamentales susceptibles de dicho amparo, así como en los casos en que dichas resoluciones no se utilicen propiamente para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, sino para desarrollarlo o especificar sus prescripciones. Y ello porque la equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales en cuanto a su posible impugnación no puede implicar una equiparación entre ambas a todos los efectos (SSTC 118/1988, de 20 de junio; 119/1990, de 21 de junio; 44/1995, de 13 de febrero y 12/1997, de 1 de julio, así como otros pronunciamientos citados en éstas).

V. REFORMAS PARCIALES E INTENTOS DE REFORMA GLOBAL

1. Reformas parciales

Como ya se ha señalado, en la práctica se busca un reforzamiento del acuerdo existente sobre las reformas, de manera que se constate el apoyo de los principales grupos parlamentarios. Esto provoca, de hecho, que se dé una mayor dificultad a la hora de conseguir el consenso para una reforma completa del Reglamento cuya necesidad, sin embargo, se viene invocando por dichos grupos desde hace décadas. Por ello todas las reformas que se han conseguido aprobar han sido reformas parciales dirigidas a adaptar algunos preceptos concretos a las nuevas normas o circunstancias políticas (por ejemplo el artículo 46 que enumera las Comisiones Permanentes

Legislativas para adaptarlo a las distintas modificaciones de la planta ministerial) o el artículo 82.2 para permitir la emisión del voto por procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impida el desempeño de la función parlamentaria, como ocurrió con la reforma de 21 de julio de 2011.

De esta forma, el Reglamento del Congreso de 1982 ha sido objeto de trece reformas parciales entre los años 1993 y 2018. En cambio, los intentos de aprobación de un nuevo texto completo del Reglamento no han concluido con éxito a pesar de que se vienen repitiendo desde la III Legislatura. Quizá la razón se encuentra, como opina Ignacio Astarloa, en que “los partidos políticos españoles, todos ellos sin distinción, no piensan lo mismo sobre el Parlamento cuando están en el Gobierno que cuando están en la oposición. Cuando tienen mayoría en las Cámaras rechazan lo mismo que propusieron cuando eran minoría y perseguían apretar al Gobierno mayoritario con todas las armas a su alcance.”¹⁵

La primera de las reformas parciales fue la aprobada el 23 de septiembre de 1993, por la que se modificaron los artículos 18, 20.1 y 46.1 y se deroga el apartado 3 del artículo 88 que estaba referido principalmente a la declaración de bienes y actividades, obligación para la que se remite a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y especialmente a su artículo 160, para cuya ejecución en su redacción actual existe un Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de diciembre de 2009, modificado en algunos aspectos por Acuerdo de 19 de julio de 2011 en materia de Registro de Intereses.

Asimismo, se derogaba algún precepto relativo a las votaciones y se modificaba por primera vez el artículo 46.1 del Reglamento que es el que recoge la enumeración de las Comisiones Permanentes Legislativas.

¹⁵ Para este autor “ha faltado durante todo este tiempo generosidad para perseguir el interés general y mayor responsabilidad institucional. Peor aún, se ha hecho política partidista con los Reglamentos parlamentarios, proponiéndose en ocasiones reformas que no tenían recorrido, con la única finalidad de poner en aprietos al adversario, sin preocuparse por el mejor funcionamiento de la institución”. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones de El Cronista. Iustel. Madrid, 2017, p. 300.

Este es el precepto del Reglamento que más veces ha sido modificado (ocho en total) con el objeto de adaptar el listado de Comisiones Legislativas a la estructura departamental y a su denominación. Lo cual, aunque puede tener una sencilla explicación práctica en la medida en que en cada Comisión sectorial se desarrolla la actividad legislativa y de control de cada Departamento ministerial y sus entes, no deja de reflejar un exceso de dependencia del Ejecutivo.

Así el artículo 46.1 ha sido modificado en las siguientes reformas: 26 de septiembre de 1996, 11 de mayo de 2000, 28 de abril de 2004, 29 de abril de 2008, 15 de octubre de 2009, 11 de enero de 2012, 15 de diciembre de 2016 y el 19 de junio de 2018. Es decir, hasta por dos veces en una misma Legislatura, respondiendo de modo reflejo incluso a las crisis gubernamentales que se resolvieron con reordenaciones ministeriales o al cambio de Gobierno debido a la aprobación de una moción de censura en el último caso.

Además de estas reformas, el 16 de junio de 1994 se aprobó una reforma sobre la publicidad de las Comisiones de Investigación estableciendo el carácter secreto de las reuniones preparatorias de su plan de trabajo o de deliberación interna y las de las Ponencias, pero no las restantes que se ajustarán a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 64; es decir el paradójico sistema que afirma que “las sesiones de las Comisiones no serán públicas”, aunque permite la asistencia de “los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquellas tengan carácter secreto.” Todo ello salvo que la comparecencia verse sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente o cuando a juicio de la Comisión los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas.

Asimismo se modificaba el art. 85.1 descartando la votación secreta en los procedimientos legislativos y cuando los acuerdos se adopten en función del criterio del voto ponderado y el artículo 99.1.2º sobre la posibilidad de privar a un diputado de los derechos de los artículos 6 a 9 cuando quebrantaren el deber de secreto del artículo 16.

La reforma aprobada el 27 de junio de 2001 modificaba el artículo 205 del Reglamento para incluir un nuevo apartado 2 regulando la

tramitación de la propuesta para el nombramiento de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales. De conformidad con el sistema establecido por la Ley Orgánica 2/2001, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, corresponde a los jueces y magistrados presentar hasta un máximo de 36 candidatos. Estos son sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos sin que proceda la comparecencia previa de los mismos.

Los grupos explicarán su posición por tiempo máximo de 5 minutos y cada diputado podrá escribir en la papeleta hasta seis nombres.

La reforma por la que se modifica el artículo 63.2 en materia de publicidad de los dictámenes de la Comisión del Estatuto de los Diputados sobre incompatibilidades aprobada el 29 de octubre de 2009. Para el resto de los debates plenarios sobre propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas en la Comisión del Estatuto (distintas de incompatibilidades) se mantiene el carácter no público o secreto. Y en la disposición final de la reforma se establecía que la Mesa de la Cámara adoptaría las disposiciones necesarias para garantizar la publicidad de los dictámenes de esta Comisión en materia de incompatibilidades de los diputados, mientras en la Exposición de Motivos se entendía que el procedimiento de mayor accesibilidad y menos coste es que estos dictámenes se publiquen en la página web de la Cámara. Así se hace en la actualidad en base al Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta de 21 de diciembre de 2009 por el que se aprobaron las Normas en materia de Registro de Intereses.

Finalmente, la Reforma por la que se modifican los artículos 79 y 82 del Reglamento para permitir el voto por el procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave fue aprobada el 21 de julio de 2011, al final de IX Legislatura.

Esta reforma trae causa de la naturaleza personal e indelegable del voto de los parlamentarios que dispone el artículo 79.3 de la Constitución y que reitera para los diputados el artículo 79.2 del Reglamento. Supuso la introducción en este último precepto de un nuevo apartado 3 según el cual:

“Se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma.” Y un apartado 2 en el artículo 82 según el cual: “En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.

A tal efecto, el diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el período de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente”.

En aplicación de esta reforma se aprobó la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática en la que se exige un acuerdo motivado de la Mesa caso por caso y en el que se establece el período por el que se concede este derecho al ejercicio del voto por procedimiento telemático (una sesión o por un mes como mucho, aunque en ocasiones se concede hasta el fin del período de sesiones correspondiente en función de la causa que lo justifica) y los puntos del orden del día sobre el que se puede ejercer: debates de totalidad, de proyectos de ley, toma en consideración de proposiciones de ley, convalidación de Reales Decretos-Ley, etc., pero no cuestiones como proposiciones no de ley, mociones, o dictámenes de Comisión sobre los que, hasta el último momento cabe aceptar enmiendas. Y el procedimiento comenzó a llevarse a cabo con el desplazamiento de un miembro del personal informático al domicilio del parlamentario, pero una vez desarrollada la correspondiente aplicación con un certificado electrónico se permite el voto desde la propia tableta o un dispositivo similar.

La reforma alcanzó un alto grado de consenso porque venía a permitir superar una situación derivada de la imposibilidad de sustituir a los diputados, dado, además, que su relación no se considera una relación laboral y que, por tanto, no contempla las bajas temporales por estos motivos. En el pasado, cuando se producían estas situaciones, se corregían normalmente mediante un pacto entre caballeros que vinculaba a los dos grandes partidos del arco parlamentario, de forma que en el contrario se producían las ausencias voluntarias necesarias que equilibraran las forzosas. De todas maneras es visible el carácter muy restrictivo con que se configura esta posibilidad lo cual también debe analizarse reflexionando sobre las posibilidades de la ciberdemocracia: si es posible que todos los diputados voten desde su casa... ¿cuál sería el siguiente paso? Y todo ello sin contar con otros problemas adicionales como los que han surgido con ocasión de la aplicación del artículo 155 de la Constitución en Cataluña y el planteamiento del posible voto electrónico de los diputados que se encuentran fuera de España o están sometidos a prisión provisional.

En fin, todas estas cuestiones nos hacen pensar en las posibles consecuencias de la extensión creciente de este sistema de votación. Sin embargo, no parece ser un motivo de preocupación para los grupos parlamentarios que el 19 de septiembre de 2017 presentaron una Proposición de reforma suscrita conjuntamente por todos ellos para modificar el artículo 82 del Reglamento en materia de voto telemático por la que se extiende la posibilidad de la emisión del voto por este sistema “a los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias Internacionales cuando la participación en sus actividades oficiales les impide la asistencia a la votación en una sesión plenaria, siempre que dicha participación haya sido autorizada por la Mesa”. (BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 161-1, de 29 de septiembre de 2017). Sin embargo, en todo este tiempo tal Proposición de reforma no ha sido sometida al trámite de toma en consideración por el Pleno.

2. Reforma global

En la III Legislatura la Propuesta de un texto articulado completo llegó a ser informada por la Ponencia de la Comisión de Reglamento y en la IV Legislatura se presentó otra propuesta similar que fue dictaminada por dicha Comisión en marzo de 1993.

Tras una interrupción durante la V Legislatura, en la VI se reanudaron los trabajos y se constituyó una Ponencia encargada de elaborar un proyecto de Reforma del Reglamento del Congreso sobre la base de los anteriores trabajos, especialmente de los concluidos en 1993 como consecuencia de la disolución anticipada de la Cámara. Dicha Ponencia llegó a elaborar dos textos provisionales, aunque no pudo culminar su Informe. No obstante, sus deliberaciones y acuerdos sirvieron de punto de partida para el Grupo de Trabajo constituido en el seno de la Comisión de Reglamento al comienzo de la VII Legislatura.

Este Grupo tuvo numerosas reuniones a puerta cerrada durante los años 2000 y 2001 y culminó su tarea con la aprobación de un texto provisional. Sin embargo, los avances se interrumpieron sin que hubiese lugar al nombramiento de una Ponencia encargada de emitir Informe sobre la propuesta de los Grupos. Esto no obstante, la existencia de algunos acuerdos sobre determinados aspectos puntuales llevó a la incorporación de los mismos a la práctica vigente como sucedió con:

- Las interpelaciones urgentes y su debate en Pleno, del que se excluye desde entonces y por acuerdo de la Junta de Portavoces ya asentado como criterio general, el turno de fijación de posiciones del resto de grupos parlamentarios distintos a aquel del que proceda la interpelación que establece el artículo 183.2 lo cual agiliza el debate y lo sitúa entre el Gobierno y el interpelante.
- Asimismo la agilización de la tramitación de las mociones consecuencia de interpelación y de las proposiciones de ley en Pleno para las que se fijan turnos más breves (7 minutos el autor y 5 los enmendantes y los grupos que fijan posición).
- Las comparecencias durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que originalmente se desarrollaban todas ante la Comisión de Presupuestos (como se sigue haciendo en el Senado) y ahora se distribuyen entre todas las Comisiones sectoriales por Departamentos y entidades públicas, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, etc.

En ciertos casos, además, dieron lugar a la aprobación de Resoluciones de la Presidencia, como la de 18 de junio de 1996, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral

en Pleno, que incorpora la posibilidad de formular preguntas sobre asuntos de especial actualidad y fija el cupo de preguntas que corresponden a cada grupo.

Y la de 26 de junio del mismo año, sobre el procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara que pone algo de orden en esta materia habida cuenta de su proliferación y atribuye la misma composición que las Ponencias en defecto de fijación de otra composición distinta, así como la necesidad de que se aprueben por el Pleno y por la Mesa, en su caso, el debate en Pleno de sus informes.

En otras ocasiones el acuerdo se tradujo en la aprobación de reformas parciales concretas que plasmaban el consenso existente. Es el caso de la reforma del artículo 205 del Reglamento aprobada el 27 de junio de 2001 antes mencionado, y de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado. Ambas reflejan el acuerdo básico existente entre los Grupos Parlamentarios en la materia regulada por su Título XII, relativo a las propuestas de nombramiento y designación de personas. Así se creó un órgano parlamentario de naturaleza consultiva, la Comisión Consultiva de Nombramientos que, integrada por representantes de los distintos Grupos parlamentarios, está encargada de informar al Pleno acerca de la idoneidad de las personas propuestas para acceder a los diferentes cargos previa comparecencia ante la Comisión, si se estima conveniente, de los candidatos.

Algo parecido sucedió en la VIII Legislatura en la que, sobre la base del trabajo efectuado en pasadas legislaturas y, en particular, el texto provisional aprobado en 2001, el Grupo de Trabajo designado en la Comisión de Reglamento celebró doce reuniones entre el 2 de junio y el 14 de octubre de 2004, estableciendo los principios y líneas generales del texto que serviría para iniciar de nuevo las discusiones (por ejemplo, sobre el procedimiento legislativo, la reducción de tiempos en las intervenciones, etc.)

Tras la conclusión de esta fase se convocó a la Comisión de Reglamento el 15 de noviembre de 2004 para proceder a la distribución y conocimiento por los Grupos Parlamentarios del Borrador de Propuesta

de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, elaborado por los Letrados de la Comisión a partir de los criterios adoptados en el Grupo de Trabajo.

El texto estaba acompañado de una Propuesta de Normas de Funcionamiento cuyo objetivo era incorporar soluciones concretas a algunos problemas planteados por la práctica parlamentaria y que no encuentran acomodo en una norma de carácter general y mayor grado de abstracción como es el Reglamento de la Cámara. De esta forma en las Normas de Funcionamiento se incorporaban numerosos usos, precedentes y acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces que han servido para regular distintos aspectos de funcionamiento del Congreso en materias prácticas tan importantes como:

- La elaboración del orden del día del Pleno (incluyendo el régimen de cupo, las reglas para su modificación, etc.).
- La ordenación de los debates de cada tipo de iniciativas de que conoce el Pleno.
- La convocatoria de las sesiones, o la tramitación de las preguntas orales en la Comisión de Control de RTVE, hoy en día Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades.

Dada su naturaleza y la mayor facilidad de aprobación y modificación, estas Normas podrían servir para regular con mayor flexibilidad cualesquiera otras cuestiones no resueltas en el Reglamento.

La Comisión acordó designar una Ponencia y abrir un plazo para la presentación de enmiendas por los Grupos Parlamentarios. Tras la presentación de las enmiendas y propuestas por parte de los Grupos Parlamentarios, la Ponencia celebró un total de 13 reuniones entre los días 24 de febrero y 10 de noviembre de 2004. Durante las mismas se fue avanzando en la adopción de acuerdos sobre la incorporación de las modificaciones, sin perjuicio del derecho a mantener vivas aquéllas enmiendas o propuestas que no fuesen incorporadas por parte de los Grupos autores de las mismas y sosteniendo, asimismo, el principio de que tan sólo podría hablarse de un acuerdo final, cuando se adoptase un acuerdo global sobre el conjunto del texto.

De las reuniones celebradas en el Parador Nacional de Sigüenza (Guadalajara) surgió una propuesta en la que se incorporaban las enmiendas que habían recibido el apoyo mayoritario de los miembros de la Ponencia, dejando de lado algunas otras cuestiones concretas sobre las que no había sido posible llegar a acuerdos como, señaladamente, la cuestión del uso de las lenguas cooficiales distintas del castellano en el Congreso de los Diputados. Dicha propuesta abarcaba tanto al Reglamento del Congreso como al texto completo de las Normas de Funcionamiento que lo completaban.

Posteriormente, la Ponencia se reunió en cuatro ocasiones más entre los días 21 de noviembre de 2006 y el 12 de septiembre de 2007 para debatir sobre la posibilidad de seguir avanzando en la reforma global del Reglamento del Congreso de los Diputados o, por el contrario, trabajar en orden a la aprobación de un conjunto de reformas parciales para abordar una serie amplia de cuestiones que se plantearon con la aprobación de nuevas leyes y que no habían sido tenidas en cuenta en la reforma de conjunto. Sin embargo, la Ponencia hubo de concluir sus trabajos constatando que, por el momento, no se daba el grado de acuerdo suficiente para emprender un proceso de reformas de esta naturaleza. No obstante, también en este caso se produjeron algunas modificaciones puntuales como consecuencia del estudio de estos aspectos susceptibles de reforma parcial en los que había, más o menos, coincidencia entre todos los Grupos parlamentarios. En esta línea habría que considerar la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre Secretos Oficiales de 11 de mayo de 2004 que permitía ampliar el acceso a las materias clasificadas a todos los Grupos Parlamentarios.

De otra parte, algunas de las innovaciones que se pretendían introducir en el Reglamento se incorporaron, de hecho, a la práctica parlamentaria por la vía de acuerdos de la Junta de Portavoces, como sucedió según vimos con las interpelaciones urgentes y su debate en Pleno; con la tramitación de las mociones consecuencia de interpelación (en relación con el debate de ambas iniciativas, la Junta de Portavoces, en su reunión del día 9 de mayo de 2001, acordó reducir el número y la duración de las intervenciones previstas en ambos debates, conforme a lo acordado en el Grupo de trabajo para la reforma del Reglamento). De manera similar, la Junta de Portavoces, por acuerdo de 21 de junio de 2005 acordó reducir el tiempo de las intervenciones en la tramitación de las Propositiones no de Ley, tomando como

ejemplo los anteriores y a propuesta, asimismo, del Grupo de trabajo para el estudio de la Reforma del Reglamento.

El texto mencionado de 2005 se ha tomado como punto de partida en posteriores intentos de reforma global por considerar que suponía un alto grado de acuerdo entre los grupos en cuestiones básicas como simplificación del procedimiento legislativo. Ha sido conocido después como “Propuesta Marín” por el empeño que puso este Presidente en sacarla adelante. Sin embargo, y sin perjuicio de que la excusa formal de su fracaso fuese la insistencia de las fuerzas nacionalistas en la admisión del uso de las lenguas distintas del castellano que tuvieran el carácter de cooficiales en alguna Comunidad Autónoma, lo cierto es que los dos grandes partidos nunca parecieron confiar en serio en que la reforma llegase a buen puerto y la mejor prueba de ello es que no hubo iniciativas de grupos parlamentarios como tales (proposiciones de reforma del Reglamento registradas) ni Informe de Ponencia que se pudiese elevar a la Comisión, sino que todos los esfuerzos se hicieron en grupos de trabajos de naturaleza informal.

A la vista de lo anterior, en la IX Legislatura pareció haberse renunciado temporalmente al objetivo de la aprobación de una reforma global, sin que dejaran de aprobarse también modificaciones parciales del Reglamento sobre aspectos en los que había unanimidad como las citadas reformas del artículo 63.2 en materia de publicidad de los dictámenes de la Comisión del Estatuto de los Diputados sobre incompatibilidades en 2009, y de los artículos 79 y 82 sobre voto mediante procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave, del año 2011. Y en esta línea también se aprobaron algunas normas supletorias como la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno que derogaba la anteriormente mencionada y que ha sido modificada por última vez el 15 de noviembre de 2016, fijando el número máximo de preguntas en 24: 9 del Grupo Parlamentario Popular, 6 del Grupo Parlamentario Socialista, 4 del Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, 2 del Grupo Parlamentario Ciudadanos y 1 de cada uno del resto de grupos parlamentarios; la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta de 26 de mayo de 2008, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado; o el Acuerdo de

las “Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta” de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprobaban nuevas normas en materia de Registro de intereses. Asimismo debe mencionarse la creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, cuya composición y funcionamiento se regula por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas conjuntamente, de 19 de julio de 2011.

Durante la X Legislatura el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 29 de noviembre de 2012, con motivo del debate de la Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentarios de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, acordó lo siguiente:

El Congreso de los Diputados:

1. Manifiesta su voluntad de encomendar a la Comisión de Reglamento, de conformidad con los cauces reglamentarios oportunos, la puesta en marcha de los trabajos para impulsar, desde el mayor consenso posible, los cambios reglamentarios que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la Cámara y a lograr una mayor identificación en su capacidad de representación de los ciudadanos.
2. Adopta el compromiso, desde los principios de transparencia, responsabilidad y fortalecimiento institucional, de impulsar y debatir, en su seno, medidas que incidan en la profundización y regeneración democrática tomando como base de discusión el informe que, a estos efectos, ha encargado el Gobierno al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Asimismo, en el debate de política general sobre el estado de la Nación celebrado en 2013, se aprobaron (el 26 de febrero de 2013) distintas resoluciones presentadas por los Grupos Parlamentarios. Entre ellas, la Resolución Número 1, referente a Regeneración democrática y transparencia que incluía la previsión de estudiar en las correspondientes Comisiones parlamentarias los siguientes aspectos:

- I. Medidas oportunas a adoptar para regular las organizaciones de intereses o “lobbies”, con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites.

- II. Forma de aplicación a Diputados y Senadores de las normas de transparencia incluidas en la futura Ley Reguladora del Ejercicio de las Funciones Políticas, estableciendo un procedimiento concreto de publicidad de las declaraciones tributarias, de actividades y bienes.
- III. Reformas necesarias para modernizar las campañas electorales (sondeos, tratamiento por los medios, debates e incluso duración).
- IV. Nuevas medidas a adoptar contra el transfuguismo político.
- V. Posibles reformas de la Ley Orgánica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular para facilitar su impulso y tramitación.
- VI. Posibles reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para mejorar el procedimiento de votación de los ciudadanos españoles residentes en el exterior.
- VII. La puesta en marcha inmediata de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

La Ponencia encargada de la reforma en la X Legislatura se constituyó el 24 de abril de 2013 y celebró un total de nueve reuniones que finalizaron con la del 17 de diciembre de 2014 con la constatación de que no parecía posible avanzar en las negociaciones en busca de consenso.

En las distintas reuniones se acordó trabajar sobre la base del texto de 2005 agrupando los temas tratados e introduciendo algunos nuevos. Así por ejemplo:

- En cuanto al Estatuto del Diputado además de las cuestiones relativas al protocolo y la situación al cese y la suspensión y pérdida de la condición del diputado, el suplicatorio, el juramento y sus efectos, se presentaron nuevas propuestas respecto a la relación del diputado individual con el grupo, su derecho a la información, los derechos económicos, los deberes de asistencia, incompatibilidades y ética del cargo, declaraciones y Registro de intereses o incompatibilidades.
- Por lo que se refiere a los grupos parlamentarios, se mantuvieron los temas del número de portavoces, el Reglamento interno, el funcionamiento del Grupo Mixto, y el acceso a la información de Registros Públicos. Y además se incluyeron cuestiones como los requisitos de constitución y los diputados no adscritos.
- Respecto a la Mesa, se incorporaron temas como los relativos a la función de calificación de los escritos y documentos de índole parla-

mentaria que corresponde a este órgano y la cobertura y posibles ceses en la Mesa de la Cámara.

- En relación con las Comisiones, a los temas anteriormente discutidos se añadió el del funcionamiento general y la programación de los trabajos con reuniones periódicas de las Comisiones. Así como una propuesta de reforzamiento de la Comisión de Peticiones.
- En el punto relativo a las normas de funcionamiento, se incorporaron materias relativas a publicidad y transparencia; ordenación de los períodos de sesiones, y horarios y días de sesión, fijación del orden del día, regulación de turnos y tiempos de debate, votaciones, plazos, publicidad de actas, seguimiento del cumplimiento de acuerdos, especialmente de las proposiciones no de ley y las mociones por el Gobierno, y los grupos nacionalistas incluyeron un punto relativo al respeto a las minorías.
- Dentro del procedimiento legislativo, se añadió un cambio completo del procedimiento ordinario, la reforma de las proposiciones de ley y de la iniciativa legislativa popular; el acceso de los ciudadanos al procedimiento, revisión de la delegación en Comisión y del procedimiento de lectura única; cuestiones de técnica legislativa y evaluación de la calidad de las leyes.
- En materia de control al Gobierno, se plantean nuevas regulaciones de interpelaciones y mociones, la moción de censura o reprobación a los Ministros y la regulación de la intervención de los Ministros en Pleno y Comisión y nuevo régimen completo de las proposiciones no de ley o resoluciones.

Se planteó, asimismo, la regulación del debate sobre el estado de la Nación, y se añadió también a la lista de cuestiones a tratar la definición de las delegaciones parlamentarias, las relaciones con la Unión Europea a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea; el fomento de una mayor participación ciudadana con la creación de una Oficina del Ciudadano, la regulación de los lobbies y la integración de los medios y nuevas tecnologías, así como se reiteró la cuestión del uso de las lenguas cooficiales y la de la regulación de la autorización de las operaciones de las Fuerzas Armadas.

En definitiva, se trabajó sobre la base de que todos los grupos deseaban conseguir un Congreso abierto y transparente, más cercano al ciudadano y más participativo así como más ágil y que elaborase leyes más eficaces¹⁶.

¹⁶ Un Parlamento abierto en el sentido en el que lo describen R. Rubio Núñez y R. Vela Navarro-Rubio, que aprovechando las facilidades que permiten las nuevas tecnologías

No se pudo llegar a un texto completo tampoco esta vez. No obstante, se consiguió poner en funcionamiento la Oficina Presupuestaria (Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales) y también aprobar las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a Derecho Administrativo; y abrir el Portal de Transparencia en la página web de la Cámara.

En la breve XI Legislatura, además de la solicitud de constitución de una Ponencia encargada de estudiar la reforma del Reglamento presentada por el Grupo Socialista, hay que citar dos proposiciones de reforma parcial. Concretamente: la Proposición de reforma para la inclusión de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad en el artículo 46.1 presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (BOCG. Congreso. Núm. B-37, de 15 de abril de 2016) y la Proposición de reforma para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Democràcia i Libertad) (BOCG. Congreso. Núm. B-36-1, de 15 de abril de 2016), que llegó a ser tomada en consideración en la sesión plenaria del 27 de abril de aquel año.

Ambas fueron recuperadas en la XII Legislatura, en la que se han presentado un total de diez proposiciones de reforma del Reglamento del Congreso.

De ellas dos estaban dirigidas a la adaptación de la enumeración de Comisiones Permanentes Legislativas del artículo 46.1 a la planta ministerial, fueron presentadas por la totalidad de los grupos parlamentarios y

incorpore no sólo el principio de transparencia sino también y, de forma especial, los principios de participación y de colaboración de los ciudadanos permitiendo el acercamiento entre representantes y representados y la recuperación por parte de éstos de la confianza en la Institución parlamentaria. RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R.: *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2017.

aprobadas por el procedimiento de lectura única en 2016 y en junio de 2018 como ya quedó reseñado.

Otras cuatro tan sido tomadas en consideración y se encuentran en plazo de presentación de enmiendas. En concreto son:

- La proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para el control parlamentario de acuerdos parlamentarios sin fuerza de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) con la intención de incluir un nuevo artículo 203 bis que obligase al Gobierno a remitir un informe al principio de cada período de sesiones sobre el grado de cumplimiento de las proposiciones no de ley, mociones y resoluciones aprobadas por el Pleno y las Comisiones, así como a comparecer ante la Comisión de Reglamento para explicar dicho Informe (BOCG. Congreso. Núm. 80-1, de 30 de enero de 2017).
- La proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de Interés, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que busca añadir un artículo 107 bis en el que se contemple la creación de un Registro Público de carácter obligatorio para la inscripción de los representantes de Grupos de Interés que mantengan encuentros con los Diputados y el personal de los grupos parlamentarios, regulando el contenido de dicho Registro y los datos de la inscripción así como las consecuencias de la infracción de sus previsiones. (BOCG. Congreso. Núm. 96-1, de 3 de marzo de 2017). Es similar a la Proposición de reforma del Reglamento para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies presentada al comienzo de la XII Legislatura por el Grupo Parlamentario Mixto recuperando la iniciativa presentada en la XI Legislatura por el Grupo Parlamentario Catalán de *Convergència i d'Unió*, aunque regulando de forma más amplia el Código de conducta de los representantes de los grupos de interés, los derechos de acceso y la supresión del Registro. Sin embargo, esta Proposición (BOCG. Congreso. Núm. 28-1, de 9 de septiembre de 2016) no se ha sometido aún al Pleno para su toma en consideración.
- La Proposición de reforma por la que se modifican los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG. Núm. 17-1, de 5 de mayo de 2017) fue tomada en consideración en

la sesión celebrada el 24 de octubre de 2017 y tenía por finalidad la modificación de dichos preceptos para fijar los límites formales a los que el Gobierno debe atenerse para ejercer la facultad que le atribuyen para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 134.6 de la Constitución. En el fondo de esta proposición de reforma se encuentra el problema planteado con el uso ciertamente amplio de esta facultad por parte del Gobierno de la primera mitad de la XII Legislatura y el planteamiento de sendos conflictos entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional por la negativa de la Mesa de la Cámara a aceptar dos de los llamados “vetos” del Gobierno a las proposiciones de ley orgánica de suspensión del calendario de la implantación de la LOMCE y de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista. Como es sabido, el Tribunal falló a favor del Congreso de los Diputados desestimando el conflicto en las STCs. 34/2018, de 12 de abril de 2018 y 44/2018, de 26 de abril de 2018.

- Y la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas (BOCG. Congreso. Núm. B-147-1, de 8 de septiembre de 2017) presentada por el Grupo Parlamentario Socialista que fue tomada en consideración en la Sesión Plenaria de día 30 de octubre de 2018. Con esta reforma se pretende incorporar al Reglamento el uso vigente en pasadas legislaturas según el cual las dos primeras ampliaciones del plazo de enmiendas se concedían siempre que lo pidiese algún grupo parlamentario, pero en cambio para las sucesivas ampliaciones se exigía que lo pidan, al menos, dos grupos que representen a la mayoría absoluta de la Cámara.
- Además, se han presentado dos proposiciones de reforma del Reglamento dirigidas a incluir entre las Comisiones Permanentes Legislativas la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad, retomando la iniciativa de la XI Legislatura antes reseñada, y siendo retirada la última de ellas presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, para no duplicar la iniciativa

presentada con anterioridad por el Grupo Parlamentario Mixto (BOCG. Congreso. Núm. B-50-1, de 21 de octubre de 2016).

VI. CONCLUSIONES

Del examen de los distintos textos provisionales elaborados durante los trabajos desarrollados en el seno de la Comisión de Reglamento desde la VI a la X Legislatura, así como de los puntos esenciales de acuerdo entre los Grupos Parlamentarios que trascendieron y de las proposiciones de reforma que se han presentado durante la XI y la XII Legislaturas, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

1. Existe un primer grupo de modificaciones respecto de las que parece existir un acuerdo básico en el que hay que incluir cuestiones muy diversas que van desde las que afectan a los Grupos Parlamentarios (como la regulación del funcionamiento interno del Grupo Mixto, o la de la figura de los Diputados no inscritos aunque existen divergencias respecto a su plasmación concreta); hasta las referidas al procedimiento legislativo, como la celebración obligatoria del debate de totalidad (inversión de la previsión del artículo 48), la eliminación del debate de enmiendas singulares en Pleno y la nueva regulación del debate presupuestario. Asimismo habría que mencionar, en relación con otros procedimientos, la mejora técnica general de la regulación de las comparecencias, del acceso a secretos oficiales y el control de gastos reservados, el reforzamiento de las facultades investigadoras de la Comisión del Estatuto de los Diputados, o el incremento de las funciones de la Comisión de Peticiones.
2. En cuanto a las reglas generales de funcionamiento, existía un alto grado de consenso sobre cuestiones como la de las reuniones de las Mesas de las Comisiones junto a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, la extensión del principio de publicidad de las sesiones de Comisión, la incorporación de la figura de las resoluciones internas o la regulación del Debate sobre el Estado de la Nación.
3. Mención aparte requerirían aquellas cuestiones relativas al Estatuto de los Diputados, como su retribución, protección social, garantías parlamentarias, regulación de su tratamiento protocolario y de sus deberes y régimen disciplinario respecto de los que se plantea la conveniencia de abordarlos conjuntamente con las que afectarían a los Senadores e,

incluso, como materia propia de un futuro Reglamento de las Cortes Generales.

4. En esta línea parece existir también consenso en la oportunidad de incluir algunas medidas que incidan en la consecución de un Parlamento más abierto y cercano a los ciudadanos como la introducción de mecanismos de participación y colaboración como la regulación del trámite obligatorio de comparecencias de expertos al principio de la tramitación de las iniciativas legislativas, y la regulación de las relaciones de los diputados y los grupos parlamentarios con los grupos de interés o lobbies. Asimismo existe un amplio grado de acuerdo en la necesidad de incorporar medidas de transparencia y de lucha contra la corrupción en la línea de las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción creado en el seno del Consejo de Europa (GRECO). En este sentido cabe mencionar el inicio de algunos trabajos en el ámbito de la Comisión del Estatuto del Diputado en orden a preparar un borrador de Código ético de conducta de los diputados que pudiera vincularse de alguna manera al Reglamento de la Cámara.
5. Además de estos aspectos existe otra serie de cuestiones en las que tradicionalmente se han centrado las divergencias de más difícil resolución. Entre ellas están los requisitos para la constitución de Grupos Parlamentarios, así como diversos aspectos de la figura de los Diputados no inscritos y de la llamada “firma de complacencia”; la regulación definitiva de las Comisiones de Investigación; la de las preguntas al Presidente del Gobierno en el Pleno; o la posibilidad de incorporar al Reglamento las interpelaciones dirigidas directamente a aquél.

Sin embargo, no es necesario decir que las condiciones no parecen las mejores para llegar a un acuerdo que finalice con éxito. Hoy en día la posibilidad de una reforma global del Reglamento del Congreso de los Diputados como otras tantas cosas, una reforma electoral, la reforma constitucional... parece más lejana que nunca.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, M.: “Procedimiento de reforma de los Reglamentos parlamentarios”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 30, 1993, pp. 7-51.
- ALBORG, J. L.: *Historia de la literatura española. Vol. I*. Ed. Gredos, 2ª ed. Ampliada. Madrid, 1970.

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones de El Cronista. Iustel. Madrid, 2017.
- ESCUDERO, J.A.: *Estudio Introductorio a la Teoría de las Cortes*. Edición de la Junta General del Principado de Asturias. Oviedo, D.L. 1996.
- FERNÁNDEZ, J.P.: *La década del gran cambio. El camino hacia el cuatripartidismo en España*. Biblioteca Nueva, S.L., Madrid, 2018.
- FRAGA IRIBARNE, M.: “Los Privilegios de los Procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 99, 1958, pp. 57-83.
- GAMBRA GUTIÉRREZ, A.: *Los opositores a la Constitución de Cádiz*. En Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años. Espasa, Madrid, 2011.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C.: “Disposición Final Primera”. En: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados. Madrid, 2012.
- HASTSCHEK, J.: *Das Parlamentsrecht (Das Parlamentsrecht Des deutschen Reiches)*. Leipzig, 1915. (Edición inglesa de Walter de Gruyter, 1973).
- JEFFERSON, T.: *The papers of Thomas Jefferson*. Princeton University. Disponible en: <https://Jeffersonpapers.princeton.edu>.
- MARCO MARCO, J.J.: *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes del derecho*. Cortes Valencianas, Valencia, 2000.
- MARTÍNEZ MARINA, F.: *Teoría de las Cortes o Grandes juntas nacionales de los Reinos de León y Castilla: monumentos de su constitución política y de la soberanía del pueblo: con algunas observaciones sobre la lei fundamental de la monarquía española sancionada por las Cortes Generales y Extraordinarias, y promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*. Imp. de Fermín Villalpando, Madrid, 1813.
- Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*. Cortes Generales, Secretaría. Madrid, 1977.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2010.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: *Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978*. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: “Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del derecho español”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1985.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R.: *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura*

parlamentaria. Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2017.

TORRES DEL MORAL, A.: “Naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 10, 1986, pp. 7-22.