

LA REFORMA DE 1997 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS ITALIANA: HACIA LA RECUPERACIÓN DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO (*)

BEATRIZ S. TOMÁS MALLÉN (**)

SUMARIO: I. EL CONTEXTO DE LA REFORMA.—II. LA REORGANIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LOS INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS LEYES. 1. El Comité para la Legislación. 2. Modificaciones relativas a la organización de los trabajos parlamentarios. 3. Medidas de racionalización del procedimiento legislativo.—III. LA REORGANIZACIÓN INTERNA DEL GRUPO MIXTO. 1. La constitución de agrupaciones políticas en el seno del Grupo Mixto. 2. La constitución de una agrupación específica de las minorías lingüísticas en el Grupo Mixto.—IV. EL REFORZAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO.—V. LA INCORPORACIÓN DE SANCIONES POR ABSENTISMO EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—VI. CONSIDERACIÓN FINAL.

(*) El presente trabajo tiene su origen en la estancia de investigación desarrollada en el Dipartimento di Teoria dello Stato de la Università degli Studi di Roma «La Sapienza» desde el 20 de septiembre al 20 de diciembre de 1997. Resulta obligado agradecer, de un lado, la ayuda de la Fundación Caixa Castelló que la hizo posible, y de otro, la cordial acogida del profesor Fulco Lanchester (Director del mencionado Departamento) y de sus colaboradores.

(**) Profesora Ayudante de Derecho Constitucional. Universidad Jaume I de Castellón.

I. EL CONTEXTO DE LA REFORMA

Desde que el Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana fuera aprobado el 18 de febrero de 1971 ha sido modificado en veinte ocasiones, incluyendo la reciente reforma aprobada por el Pleno de la Cámara los días 24 de septiembre y 4 de noviembre de 1997, y publicada en la *Gazzetta Ufficiale* de 11 y 12 de noviembre del mismo año (1). Dicha reforma afecta a un elevado grupo de artículos repartidos a lo largo de las cuatro partes en que se divide el Reglamento (2), en concreto, a un total de cuarenta y uno de los cuales treinta y uno han sido modificados, ocho añadidos y dos derogados. Por ello se ha considerado como la más amplia y quizá la más importante de las numerosas reformas del Reglamento de 1971 habidas hasta el momento.

La reforma tiene su origen en la toma de conciencia por parte de la Junta para el Reglamento (3) de los problemas que venía planteando el trabajo

(1) *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale*, núm. 263, de 11 de noviembre de 1997 (págs. 26 y sigs.), y núm. 264, de 12 de noviembre de 1997 (págs. 34 y sigs.).

(2) Dedicadas respectivamente a la organización y al funcionamiento de la Cámara (artículos 1 a 67), al procedimiento legislativo (artículos 68 a 109), a los procedimientos de dirección, control e información (artículos 110 a 150) y a las disposiciones finales (artículos 153 a 154).

(3) Como es sabido, la Junta para el Reglamento, existente tanto en la Cámara de los Diputados como en el Senado, es el órgano al que corresponde la iniciativa y el examen de cada propuesta de modificación del Reglamento que le someta el Presidente de la Cámara respectiva. Se compone de diez miembros que nombra el Presidente tras quedar constituidos los grupos parlamentarios, procurando una adecuada representatividad de los mismos y

y funcionamiento de la Cámara. En particular, pesaba el temor de que la irracionalidad y la confusión que han caracterizado la vida parlamentaria italiana terminaran por repercutir negativamente, bien sobre el *status* del parlamentario, bien sobre las instituciones, bien sobre el conjunto de la democracia representativa, debilitando al Parlamento. En estas coordenadas, la Junta para el Reglamento ha elaborado durante casi un año un conjunto de propuestas de modificación del Reglamento a partir de las cuales se ha desarrollado el procedimiento de revisión, que ha culminado con la aprobación por mayoría absoluta del Pleno de la Cámara (4).

En concreto, la reciente reforma reglamentaria italiana ha abordado de modo prioritario la reorganización del procedimiento legislativo y los instrumentos de mejora de la calidad de las leyes, destacando entre las novedades relativas a esta materia la creación de un Comité para la Legislación al que se encomienda dicha tarea de técnica normativa (5). Pero se ha ocupado igualmente de otros aspectos no carentes de interés, proporcionando al Grupo Mixto una nueva configuración caracterizada por la posibilidad de constituir en su interior agrupaciones políticas y una agrupación específica de las minorías lingüísticas, con el objetivo de mejorar su funcionamiento

teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad. Sobre este órgano parlamentario pueden verse, entre otros, V. DI CIOLO; L. CIAURRO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè Editore, Milán, 1994, pág. 271; S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè Editore, Milán, 1993, págs. 175 y sigs.; y A. P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Editore Colombo, Roma, 1995, págs. 55 y sigs.

(4) En síntesis, la regulación del procedimiento de reforma del Reglamento de la Cámara es el siguiente. La Junta para el Reglamento de la Cámara se encarga de proponer al Pleno las modificaciones que estima oportunas (art. 16.3 del Reglamento de la Cámara de los Diputados, en adelante RCD). Seguidamente se debate la propuesta de la Junta, pudiendo presentar cada diputado en el transcurso de la discusión una única propuesta con principios y criterios directivos para la reformulación de cada propuesta de la Junta. Dichas propuestas podrán ser defendidas al término de la discusión y sometidas a votación, previa declaración de voto de un diputado por grupo. El Presidente concede la palabra a los diputados que deseen votar con diferente sentido que su grupo (art. 16. 3-*bis* RCD). Si todas las propuestas de principios y criterios directivos son rechazadas, se pasa a la votación de la propuesta de la Junta, una vez hayan tenido lugar las declaraciones de voto. Si una o más de tales propuestas son aprobadas, la Junta presenta un nuevo texto teniéndolas en cuenta (art. 16.3-*ter* RCD). Por último, el texto de la Junta se aprueba por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara (art. 16.4 RCD) y se publica en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* (16.5 RCD).

(5) Para una aproximación exhaustiva a las cuestiones atinentes a la técnica legislativa en el Derecho comparado, puede acudir a R. PAGANO (a cura di), *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Roma-Camera dei Deputati, Quaderni di documentazione, 2 volúmenes, febrero 1997.

y proporcionarle un papel más relevante dentro de la Cámara; reforzando los instrumentos de control político, en particular, a través de la introducción del *question time* en las Comisiones y de las interpelaciones urgentes; incorporando ciertas sanciones para los diputados que no asistan a las sesiones del Pleno, de las Juntas o de las Comisiones.

Desde el punto de vista de su efectiva puesta en funcionamiento, la reforma reglamentaria presenta *dos velocidades*. En este sentido, la entrada en vigor de la parte relativa a la reorganización del procedimiento legislativo y a los instrumentos para mejorar la calidad de las leyes, publicada en la *Gazzetta Ufficiale* de 12 de noviembre de 1997, quedó aplazada hasta el día 1 de enero de 1998, mientras que la del resto de disposiciones tuvo lugar quince días después de su publicación en la *Gazzetta Ufficiale* de 11 de noviembre de 1997. Se trata de un desfase temporal, justificable desde la perspectiva de la mayor envergadura del primer bloque de materias, que ha suscitado escasa controversia en el seno de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. No ha ocurrido lo mismo en relación a la oportunidad de la reforma, considerada por algunos perentoria en aras a una inmediata funcionalidad del Parlamento, y por otros precipitada teniendo en cuenta que al mismo tiempo se estaba abordando por la denominada *Commissione Bicamerale* el más ambicioso proyecto de reforma constitucional de la Carta Magna italiana de 1947 —todavía pendiente e incluso de incierta aprobación— (6). Esta última postura no deja de tener sentido si se

(6) También la *Commissione Bozzi* (1982-1985) planteó una amplia reforma que afectaba a la mayoría de instituciones del sistema político, pero sin considerar la posibilidad de una «segunda República», perspectiva que sí contempla la *Commissione Bicamerale*. Como es sabido, el proyecto de revisión de la *Bicamerale* (instituida por la ley constitucional de 24 de enero de 1997, núm. 1) afecta a la práctica totalidad de la segunda parte de la Constitución —forma de Estado, forma de gobierno, Parlamento y fuentes normativas, y sistema de garantías—. Sobre la primera de las comisiones citadas puede verse, entre otros, J. F. LÓPEZ AGUILAR, «La relación conclusiva de la Comisión Bicameral del Parlamento italiano para la reforma constitucional de 29 de enero de 1985. Un comentario a la Commissione Bozzi», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, págs. 8 y sigs.; así como A. SÁIZ ARNÁIZ, «La Comisión bicameral para las reformas institucionales en Italia», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 8, enero-abril 1984. Entre la abundante bibliografía relativa a la *Bicamerale* puede verse A. PACE, «Procesos constituyentes italianos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 20/21, 1997, págs. 7 y sigs.; asimismo, P. PICIACCHIA, «Dal dibattito sulle riforme all'istituzione della Commissione Bicamerale. Interrogativi e prospettive», *Il Politico*, a. LXII, núm. 1, 1997, págs. 47 y sigs.; mereciéndole un juicio profundamente negativo —que extiende a la *Commissione bicamerale De Mita-Iotti* (1993)— puede verse G. FERRARA, «La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione Bicamerale», *Politica del Diritto*, a. XXI, núm. 1, marzo 1998, págs. 93 y sigs.

repara en la circunstancia de que algunas de las materias reformadas por vía reglamentaria podrán serlo asimismo por vía constitucional —como es el caso del régimen de los decretos-leyes— existiendo el riesgo de que la reforma del Reglamento de la Cámara —en principio coherente con la reforma constitucional en curso que en gran medida tiende asimismo a confirmar la *centralidad* del Parlamento— pueda quedar desprovista de sentido en alguno de sus aspectos.

II. LA REORGANIZACION DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LOS INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS LEYES

Se trata de la parte de la reforma de mayor alcance pues afecta al denominado «corazón» del Reglamento, y también la más amplia al comprender la modificación de dieciocho artículos, la derogación de dos y la introducción de otros tres (7). Nos hallamos ante la revisión de una materia ciertamente difícil y compleja, que persigue potenciar la centralidad del Parlamento, creando las condiciones para favorecer, de un lado, el funcionamiento adecuado de la Cámara; y de otro, las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, entre la mayoría y la oposición, entre el Gobierno y la mayoría, entre los grupos, y entre los grupos y los parlamentarios individuales. De los problemas más graves a los que se intenta dar solución merecen mencionarse el exceso de actividad y de producción legislativa, frecuentemente carentes de coordinación respecto al conjunto de las normas existentes, y un procedimiento legislativo a menudo inadecuado, con una escasa verificación de las consecuencias de los cambios normativos.

En síntesis, destacan en este ámbito los siguientes aspectos que serán objeto de atención seguidamente. En primer lugar, se establece el nuevo Comité para la Legislación encargado de supervisar el *drafting* legislativo. En segundo lugar, se modifica la disciplina de la programación de los trabajos de la Cámara y de la formación del calendario, destacando la reducción del quórum para la aprobación tanto del programa como del calendario y la suspensión durante una semana al mes de los trabajos de la Cámara con la

(7) En concreto, se modifican los artículos 23, 24, 25, 40, 44, 65, 69, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 94, 96-*bis*, 107 y 154, se derogan los artículos 25-*bis* y 84 y se introducen los artículos 16-*bis*, 85-*bis* y 153-*bis* del Reglamento. Todo ello se contiene en el Documento II, núm. 26 de la Junta del Reglamento aprobado por el Pleno de la Cámara el 24 de septiembre de 1997.

finalidad de posibilitar a los diputados el desempeño de actividades relacionadas con el trabajo político externo. Por último, se pretende lograr una racionalización del procedimiento legislativo simplificándose a tal efecto la disciplina de la declaración de urgencia de los proyectos de ley y de los proyectos de ley de conversión de decretos-leyes, adoptándose al mismo tiempo ciertas medidas para evitar la desnaturalización de estos institutos normativos; se fortalece el papel de la oposición e institucionaliza la figura de los ponentes de minoría; y se perfila la contribución del Gobierno en la tarea de mejorar la calidad de las leyes.

1. *El Comité para la Legislación*

Considerada una de las novedades más atractivas de la reforma, el Comité para la Legislación (artículo 16-bis RCD) se compone de ocho miembros elegidos por el Presidente de la Cámara -no necesariamente entre los componentes de la Junta para el Reglamento, como ésta pretendiera originariamente- de modo que se garantice la representación paritaria de la mayoría y de la oposición, lo que previsiblemente provocará en más de una ocasión el bloqueo del órgano (8). No suscita por el contrario ningún problema la presidencia del Comité para la Legislación, que se asigna rotativamente entre sus miembros por períodos de seis meses.

El cometido de este nuevo órgano consiste en expresar su parecer en relación a la calidad de los textos de los proyectos de ley que las Comisiones examinen, pero únicamente cuando éstas lo soliciten a través de un quinto de sus miembros. Dicho requerimiento debe formularse después de la aprobación del texto que se adopte como base para el examen posterior, y dentro de un plazo compatible con la programación de los trabajos de la Comisión y del Pleno respecto al proyecto de ley al cual se refiera y que no implique ninguna modificación del calendario de los trabajos del Pleno o de la Comisión. Durante el examen, en el que también participarán el ponente del proyecto de ley y el representante del Gobierno, el Comité valorará «la homogeneidad, simplicidad, claridad y propiedad de la formulación del texto, así como la eficacia del mismo con vistas a la simplificación y reordenación de la legislación vigente» (artículo 16 bis, apartado 4 RCD). Al fi-

(8) En el mismo sentido, M. CARDUCCI, «Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"», *Quaderni Costituzionali*, a. XVIII, núm. 1, abril 1998, pág. 167.

nalizar dicho examen, el nuevo órgano deberá expresar su parecer, sobre la base de los criterios y requisitos técnicos de la Constitución, las leyes y el propio Reglamento.

En cuanto a los plazos de que dispone el Comité para la Legislación para emitir su opinión, el Reglamento se remite a los señalados en el artículo 73 para las Comisiones requeridas en fase de dictamen a propósito de un proyecto de ley asignado a otra Comisión, es decir, ocho días por regla general y tres días en el caso de proyectos de ley declarados urgentes y de proyectos de ley de conversión de decretos-leyes, a contar desde el día de la solicitud formulada por la Comisión competente. Cuando el parecer se emita en fase de dictamen (*sede referente*), se imprimirá como anexo al dictamen de la Comisión para el Pleno, debiendo reflejar las eventuales opiniones discrepantes de los miembros del Comité para la Legislación, si así lo solicitaran. En el supuesto de que la Comisión competente decidiera no adecuar el texto del proyecto de ley a las consideraciones expresadas por el Comité para la Legislación, deberá indicar las razones en el dictamen que eleve al Pleno. Sin embargo, cuando el proyecto de ley se examine en fase legislativa (*sede legislativa*) o en fase de redacción (*sede redigente*) y la Comisión no acepte el parecer del Comité para la Legislación, el Reglamento remite a las previsiones contenidas en sus artículos 93.3 y 96.4 RCD respectivamente; lo que significa, en el primer caso, que el proyecto de ley será devuelto al Pleno, y en el segundo, que el presidente del Comité para la Legislación deberá exponer ante el Pleno la opinión del órgano que preside inmediatamente después del ponente del proyecto de ley, decidiendo el Pleno después de oír a cada uno de ellos durante un máximo de cinco minutos. Si el resultado de la votación es favorable al parecer del Comité para la Legislación, la Comisión competente deberá examinar de nuevo el proyecto de ley para adaptarlo a aquél. Por último, se concede al Presidente de la Cámara la facultad de convocar conjuntamente al Comité para la Legislación y a la Junta para el Reglamento cuando lo considere necesario.

Por lo que se refiere a la eficacia de este nuevo órgano parlamentario poco puede decirse por el momento. La finalidad con la que ha nacido, orientar al Gobierno y a la Cámara en pro de una actividad normativa más correcta y de una mejora en la calidad de la legislación, no podía ser más loable. Y qué duda cabe, un órgano con competencia para verificar las características de homogeneidad y de especificidad de los proyectos de ley y proponer a la Comisión competente incluso la eventual supresión de partes del texto podría desempeñar un relevante papel en la labor legislativa de la

Cámara. Sin embargo, no puede por menos de resultar dudosa la legitimidad de un órgano que llamado teóricamente a verificar aspectos técnico-formales tenga la posibilidad de inmiscuirse en la labor *sustancial* de los órganos parlamentarios competentes.

2. *Modificaciones relativas a la organización de los trabajos parlamentarios*

El mismo objetivo de favorecer una mejor actividad y producción legislativa que ha guiado la creación del Comité para la Legislación ha inspirado los cambios relativos a la programación de los trabajos de la Cámara (artículo 23 RCD) y a la formación del calendario (artículo 24 RCD). Una de las modificaciones más relevantes consiste en la reducción del quórum para la aprobación tanto del programa como del calendario: el requisito de unanimidad de los presidentes de grupo que venía funcionando se sustituye por el de consenso de los presidentes de grupos cuyos efectivos sean en conjunto al menos igual a los tres cuartos de la Cámara, introduciéndose de este modo el voto ponderado. Se pretende evitar la marginación de los grupos discrepantes mediante la reserva por el Presidente de la Cámara de una cuota del tiempo disponible para las materias indicadas por los mismos, que repartirá en proporción a los miembros que los compongan. Por otro lado, cuando en la Conferencia de presidentes de grupo no se alcance la referida mayoría tanto el programa como el calendario se prepararán por el Presidente, como sucedía anteriormente en defecto de acuerdo unánime. Resulta evidente, considerando la dificultad de lograr este requisito, que la modificación reducirá los supuestos en los que la programación quede en manos del Presidente de la Cámara.

Respecto del programa, ciertos actos legislativos se incluyen en el mismo al margen del criterio expuesto, como es el caso de los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado o los proyectos de ley comunitaria —que fija las bases de la incorporación del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento interno italiano—, que seguirán requiriendo unanimidad para su inclusión. Por otra parte, se prevé la actualización del programa al menos una vez al mes, frente a la anterior previsión de examinar y aprobar, en su caso, las eventuales propuestas de modificación del programa que pudieran ser sometidas por el Gobierno o por algún presidente de grupo. Destaca asimismo la introducción de una semana de suspensión de los trabajos de la Cámara cada mes —con exclusión del lapso de tiempo en que se

desarrolle la sesión presupuestaria— para que los diputados puedan desarrollar otras actividades inherentes al mandato parlamentario. Esta semana de interrupción de la actividad parlamentaria habría de servir, según los ponentes de la propuesta de la Junta, para «eliminar los “tiempos muertos”, la dispersión de los tiempos, la frustración del parlamentario» (9).

Por lo que concierne al calendario, todavía cabe destacar que en la hipótesis subordinada de formación por el Presidente de la Cámara, se incorpora una medida tendente a limitar las atribuciones de éste y a potenciar en la misma medida el papel de la oposición. Se trata de la obligación del Presidente de incluir en el calendario las propuestas de los grupos de oposición, de modo que se les garantice un quinto de las materias a tratar o del tiempo total disponible para los trabajos del Pleno. También en la hipótesis principal de formación del calendario por la Conferencia de presidentes de grupo tiene su reflejo el principio de tutela de la oposición. Así, para el examen de los proyectos de ley la Conferencia reservará a los grupos de la oposición una cuota del tiempo disponible más amplia que la atribuida a los grupos de la mayoría, si bien en el resto de supuestos el tiempo reservado a las intervenciones de los ponentes de la minoría se determinará generalmente en proporción al tamaño de los grupos que representen, y nunca por debajo de un tercio del que se atribuya al ponente de la mayoría.

La organización de los trabajos de la Cámara constituye asimismo ocasión de potenciar el papel del Gobierno, que comunicará al Presidente de la Cámara y a los presidentes de los grupos las propias indicaciones, en orden de prioridad, al menos dos días antes del día de la convocatoria de la Conferencia de presidentes de grupo prevista para preparar el programa, y con un plazo de veinticuatro horas de antelación si se trata del calendario. Por último, se pretende que la programación sea más integrada a través del contacto de los presidentes de las Comisiones con la Conferencia de los presidentes de grupo, como también mediante un sistema de relaciones y controles continuos de la Conferencia sobre la actividad de las Comisiones, dado el cometido de la primera de gestionar y organizar el programa y el calendario.

(9) Diputado TASSONE, *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 23 luglio 1997, págs. 20927 y sigs.

3. *Medidas de racionalización del procedimiento legislativo*

En el ámbito de la racionalización del procedimiento legislativo se han introducido medidas que, guiadas por el mencionado espíritu de dotar de mayor funcionalidad al Parlamento, persiguen facilitar la tarea opositora —que no obstruccionista— de la minoría parlamentaria, y correlativamente, propiciar la gobernabilidad de la mayoría sin darle la posibilidad de abusar de su posición.

En este terreno, destaca la simplificación de la disciplina de la discusión y votación de la declaración de urgencia de los proyectos de ley. Con tal orientación, se prevé que sea adoptada por la Conferencia de presidentes de grupo con el voto de los presidentes de grupos cuyos miembros sumen en conjunto tres cuartos de la Cámara como mínimo, frente al anterior debate en el Pleno y adopción por mayoría simple. Solamente cuando no se alcance la mayoría requerida, la petición se someterá al Pleno que decidirá con mayoría simple sobre la misma (artículo 69.2 RCD). Sin embargo, se introducen dos importantes limitaciones dirigidas a evitar la desnaturalización de este instituto normativo: por un lado, no podrán declararse urgentes más de cinco proyectos de ley en cada programa trimestral de los trabajos del Pleno, ni más de tres si se trata de un programa bimestral; por otro, no podrán declararse urgentes los proyectos de ley constitucional ni los proyectos de ley relativos a cuestiones de excepcional relevancia política, social o económica referidas a los derechos previstos en la primera parte de la Constitución (artículo 69.3 RCD). Una vez realizada la declaración de urgencia, el plazo en que las Comisiones competentes deben presentar al Pleno los dictámenes sobre los proyectos de ley declarados urgentes que era de dos meses a partir del inicio del examen en *sede referente* se reduce a un mes —cabe señalar que también para los proyectos de ley no declarados urgentes el plazo se reduce, pasando de cuatro a dos meses— (artículo 81 RCD).

Asimismo ha resultado modificada la regulación de los proyectos de ley de conversión de decretos-leyes (artículo 96-*bis* RCD) (10), que se asignarán no sólo a las Comisiones competentes sino también al nuevo Comité para la Legislación para que, en el plazo de cinco días, exprese su opinión

(10) La importancia del artículo 96-bis se deriva, en palabras de V. DI CIULO y L. CIAURRO, «del hecho de influir no sólo sobre el *iter legis* del proyecto de ley de conversión, sino también sobre las relaciones Parlamento-Gobierno, y puede incluso incidir, a medio plazo, también en el desarrollo de la forma de gobierno en Italia» (*op. cit.*, pág. 432).

sobre los mismos a las primeras, pudiendo proponer incluso la supresión de las disposiciones del decreto-ley que contradigan las reglas sobre la especialidad y homogeneidad y los límites del contenido de los decretos-leyes previstas en la normativa vigente. Sin embargo, se elimina la remisión que anteriormente se hacía a la Comisión de Asuntos Constitucionales para que emitiera su parecer —escrito y motivado— sobre la existencia de los requisitos de necesidad y urgencia extraordinarias exigidos por el párrafo 2 del artículo 77 de la Constitución, toda vez que dichos requisitos serán examinados por la propia Comisión competente, en un intento de simplificar el procedimiento de verificación de su existencia (11). Resulta asimismo novedosa la obligación del Gobierno de emitir un dictamen que acompañe al proyecto de ley de conversión, justificando los presupuestos de necesidad y urgencia para la adopción del decreto-ley y describiendo los previsibles efectos de su puesta en práctica. Dicha medida se enmarca dentro del objetivo de evitar el uso abusivo del decreto-ley por parte del Gobierno y constituye una respuesta reglamentaria a la perversa práctica de reiteración de los decretos-leyes no convertidos en los plazos constitucionalmente previstos declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en su sentencia núm. 360/96, publicada en la *Gazzetta Ufficiale* de 30 de octubre de 1996.

Nuevas proyecciones del objetivo de mejorar la técnica legislativa se plasman en el procedimiento de examen de los proyectos de ley en fase de dictamen (*sede referente*) (12). En primer lugar, se enumeran una serie de aspectos que la Comisión competente se ve llamada a tomar en consideración durante el examen de los proyectos de ley con el fin de adquirir los elementos de conocimiento necesarios para verificar la calidad y la eficacia de las disposiciones contenidas en el texto. Tales aspectos, que deberán figurar en el dictamen elevado al Pleno de la Cámara, se reconducen básicamente a: la necesidad de la intervención legislativa para alcanzar los objetivos contemplados en la propuesta; la conformidad con la Constitución, la compatibilidad con la normativa de la Unión Europea y el respeto de las com-

(11) La remisión a la Comisión de Asuntos Constitucionales había sido criticada por la doctrina con toda justicia, pues la verificación de los presupuestos constitucionales de extraordinaria necesidad y urgencia, «casi nunca puede ser hecha en base a criterios automáticos o meramente textuales (basta pensar en las interpretaciones doctrinales de la expresión constitucional)» (V. DI CIOLO y L. CIAURRO, *op. cit.*, pág. 432).

(12) Tal procedimiento se compone de un examen preliminar para adquirir los elementos informativos necesarios, la formulación del texto de los artículos y la deliberación sobre otorgamiento del mandato para informar al Pleno (artículo 79.2 RCD).

petencias de las regiones y autonomías locales; la definición de los objetivos de la intervención y la congruencia de los medios aplicados para conseguirla, la adecuación de los términos previstos para la puesta en práctica de la regulación, así como las cargas para la administración pública, los ciudadanos y las empresas; y por último, el carácter unívoco y claro del significado de las definiciones y de las disposiciones, así como la sistematización congruente de la materia en artículos y apartados (artículo 79.4 RCD) (13).

Se introduce en este ámbito una intervención del Gobierno —ausente por completo antes de la reforma— que habrá de contribuir de modo directo a la calidad de la legislación e indirectamente al control del Gobierno por el Parlamento. En concreto, la Comisión competente podrá solicitar al Gobierno que le proporcione datos e informaciones relativos a los proyectos de ley inscritos en el programa de trabajos de la Cámara con el fin de adquirir los elementos arriba enumerados. Tan relevante parece ser la tarea del Gobierno a estos efectos que la Comisión no podrá proceder a las deliberaciones finales relativas a cada artículo hasta disponer de esos datos e informaciones, a no ser que el Gobierno no pueda suministrarlos e indique el motivo. Aún más, se le concede un nuevo plazo para cumplimentar su deber si concluido el primero no hubiera proporcionado la referida información sin motivar su inactividad. En cualquier caso, la Comisión dará cuenta en su dictamen del retraso o incumplimiento gubernamental.

Se fortalece asimismo el papel de la oposición e institucionaliza la figura de los ponentes de minoría (*relatori di minoranza*). Así, la Comisión votará «por cada artículo, como regla general, al menos dos enmiendas, presentadas por cada Grupo, incluso enteramente sustitutivas del texto propuesto por el ponente» (artículo 79.10 RCD). Por su parte, los grupos discrepantes con el texto preparado por la Comisión podrán designar, por separado o conjuntamente, ponentes de minoría, los cuales presentarán su propio texto —incluso parcialmente alternativo al texto de la Comisión— formulado en artículos que se correspondan a este último (artículo 79.2 RCD), que se imprimirá y distribuirá al mismo tiempo que el de la Comisión.

Como es lógico, las modificaciones descritas tienen su corolario en otras que afectan en un sentido parecido a la posterior fase de discusión en

(13) En opinión de S. CECCANTI, será la práctica la que muestre si la aplicación de estos parámetros resulta formal o sustancial y más o menos operativa («Regolamentari ...», *cit.*, pág. 169).

el Pleno. De este modo, se introduce la facultad del Presidente de la Cámara de someter a votación las enmiendas, los artículos adicionales y las subenmiendas que considere relevantes presentadas por diputados que discrepen de sus propios grupos (artículo 85-*bis*, apartado 3 RCD). Por otro lado, se reserva un papel relevante a los ponentes de minoría: en primer lugar, cada ponente de minoría podrá presentar una subenmienda referida a cada enmienda o artículo adicional presentado por la Comisión o por el Gobierno, dentro del plazo que establezca el Presidente (artículo 86.5 RCD); en segundo lugar, podrán expresarse —durante un máximo de cinco minutos— sobre las propuestas de la Comisión que hayan sido explicadas al Pleno por el ponente de la mayoría, ya consistan en propuestas tendentes a eliminar parte del proyecto de ley o a reenviar el texto a la Comisión (artículo 86.7 RCD); por último, «los textos alternativos presentados de conformidad con el artículo 79.12 RCD serán sometidos a votación, a petición del ponente de minoría, como enmiendas enteramente sustitutivas de cada artículo, inmediatamente después de las enmiendas enteramente supresivas referidas al mismo artículo» (artículo 87.1-*bis* RCD).

III. LA REORGANIZACION INTERNA DEL GRUPO MIXTO

1. *La constitución de agrupaciones políticas en el seno del Grupo Mixto*

La propuesta de la Junta para el Reglamento objeto de atención en este epígrafe regula la constitución de agrupaciones políticas dentro del Grupo Mixto y ciertos aspectos derivados de la misma como la participación de los representantes de las agrupaciones en las reuniones de la Conferencia de los presidentes de grupo, con el principal objetivo de mejorar el funcionamiento de este singular grupo parlamentario que ha sido definido como «ejército sobre el que ondean cien banderas» o grupo de los «sin nombre» (14).

(14) En concreto, la propuesta de la Junta para el Reglamento contenida en el Documento II, núm. 20 dispone la modificación de los artículos 13, 14, 15, 24, 83, 85, 116, 118-*bis*, 119 y 125, y la adición del artículo 15-*bis* RCD. Dicho documento fue aprobado por el Pleno de la Cámara el 24 de septiembre de 1997.

Las expresiones que aparecen arriba entrecomilladas pertenecen a los diputados ARMAROLI (*Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Resoconto Stenografico, Seduta del 24 settembre 1997, p. 40*) y COMINO (*idem, Seduta del 31 luglio 1997, p. 21501*), respectivamente.

En opinión de los ponentes del texto de la Junta, la participación autónoma de las agrupaciones internas del Grupo Mixto en los trabajos de la Cámara resultará útil tanto para garantizar los derechos de los diputados y de las fuerzas políticas que forman parte del Grupo Mixto como para la propia actividad parlamentaria en general (15). Conviene recordar que ha sido este mismo grupo parlamentario el que ha solicitado que se afrontara su problemática, agravada en la presente legislatura. Si en el pasado tenía cierta homogeneidad interna en cuanto estaba formado únicamente por las minorías lingüísticas (16) y algunos diputados independientes, en la actual XIII Legislatura se caracteriza por su elevado número de miembros —cuarenta y siete en el momento en que se ha producido el debate sobre la reforma del Reglamento— y por la heterogeneidad ideológica de los mismos, que unas veces están aislados, en cuanto provienen de otros grupos, y otras representan movimientos políticos organizados que no llegan a poder constituir un grupo parlamentario autónomo (17). El origen de esta situación se encuentra en la decisión de la Mesa de la Cámara de la anterior legislatura de no permitir la constitución de grupos parlamentarios con menos de veinte diputados —posibilidad que reconoce el artículo 14.2 RCD—, adoptada a raíz de la introducción del nuevo sistema electoral mayoritario que favorece la bipolarización y obliga a las numerosas fuerzas minoritarias a reagruparse (18).

(15) Diputado GUERRA, *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 23 luglio 1997, pág. 20920.

(16) En este contexto, debemos reconducir tales minorías lingüísticas a las representadas por aquellos pequeños partidos políticos de implantación regional que se caracterizan por defender los intereses de ciudadanos de lenguas minoritarias, sobre todo en algunas regiones italianas de estatuto especial. Nos referimos por ejemplo al Partido Popular Sur-Tirolés (*Sudtiroler Volkspartei*) que nació con el objetivo de reivindicar la autonomía y subsiguiente anexión a Austria de la provincia de Bolzano y cuyo electorado es de lengua alemana, o a la Unión Valdostana creada para defender la autonomía administrativa y los intereses de los habitantes de lengua francesa del Valle de Aosta. Para conocer los orígenes e historia de estos partidos puede verse F. LEONI, *Los partidos políticos italianos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, págs. 207 y sigs.

(17) A título de ejemplo, en septiembre de 1997 formaban parte del Grupo Mixto diputados pertenecientes a *Socialisti Italiani*, *Patto Segni*, *Sudtiroler Volkspartei*, *Vallée d'Aoste*, *Lega d'Azione Meridionale*, *Verdi-l'Ulivo*, *La Rete-l'Ulivo* y *Cristiani Democratici Uniti*.

(18) Al respecto, el diputado ARMAROLI ha manifestado: «En esta legislatura —y lo mismo se verificó en la pasada— el Grupo Mixto ha adquirido dimensiones mastodónticas. Esto se debe sobre todo al hecho de que no se ha concedido —ni en ésta ni en la anterior legislatura— la denominada derogación de la constitución de grupos menores» (*Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 4 novembre 1997, pág. 44).

Teniendo en cuenta la situación descrita, la reforma otorga a los diputados del Grupo Mixto la posibilidad de formar agrupaciones políticas compuestas por un número no inferior a diez diputados o a tres a condición en este segundo caso de que formen un grupo homogéneo (artículo 14.5 RCD), a las que atribuye la capacidad de expresarse de modo autónomo en ciertas ocasiones. En particular, el Presidente de la Cámara ostenta la facultad de invitar a participar en la Conferencia de presidentes de grupo a un representante por cada una de las agrupaciones políticas del Grupo Mixto a las cuales pertenezcan al menos diez diputados, cuando la extraordinaria relevancia de la cuestión a examinar lo requiera (artículo 13.2 RCD). De igual manera, el tiempo atribuido al Grupo Mixto para la discusión de las materias inscritas en el calendario de los trabajos del Pleno «se repartirá entre las agrupaciones políticas constituidas en el mismo teniendo en cuenta su consistencia numérica» (artículo 24.7 RCD).

2. *La constitución de una agrupación específica de las minorías lingüísticas en el Grupo Mixto*

Con carácter previo al examen de la nueva posibilidad de formar dentro del Grupo Mixto una agrupación de las minorías lingüísticas, resulta pertinente realizar una aproximación a la fracasada propuesta de la Junta sobre esta materia que pretendía la constitución de un grupo parlamentario autónomo compuesto por los diputados pertenecientes a las minorías lingüísticas.

Esta audaz iniciativa propugnaba la sustitución del criterio corrector del artículo 14.2 RCD antes referido por uno del siguiente tenor: «La Mesa de la Cámara podrá autorizar la constitución de un grupo con un número de diputados inferior a veinte en el caso de que lo soliciten todos los diputados pertenecientes a minorías lingüísticas protegidas por la Constitución y determinadas por la ley y elegidos, sobre la base o en relación con listas que sean expresión de minorías lingüísticas, en las zonas donde tales minorías son protegidas» (19). En relación con este texto se presentaron diversas proposiciones para su reformulación, de las que destacaremos dos coincidentes en considerar suficiente que la especial regulación prevista para el

(19) Dicha propuesta figuraba en el Documento II, núm. 8 de la Junta del Reglamento, y puede verse en *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Allegato A ai resoconti, Seduta del 24 luglio 1997, pág. 9193.*

Grupo Mixto atribuyese relevancia autónoma a sus diversos subgrupos y en particular al representativo de las minorías lingüísticas. Una de ellas enumeraba incluso una serie de medidas entre las que destacaba la facultad del Presidente de la Cámara de invitar a un representante de la agrupación de las minorías lingüísticas del Grupo Mixto a las reuniones de la Conferencia de los presidentes de grupo (20). Como veremos seguidamente, serán estas ideas las que prosperarán finalmente el 4 de noviembre de 1997. Sin embargo, unos meses antes —concretamente, el 31 de julio— fueron acogidas por el Pleno de la Cámara con desigual entusiasmo. En este marco, se mostraron a favor de tales propuestas reformuladas *a la baja* quienes consideraron, por un lado, que el texto de la Junta daba un tratamiento privilegiado a las minorías lingüísticas respecto a otros «minigrupos» que no tendrían las mismas oportunidades para constituirse como grupos independientes, en violación del principio de igualdad reconocido en el artículo 3 de la Constitución; y por otro, que las referidas minorías podrían encontrar espacio y capacidad de intervenir en los trabajos parlamentarios a través de la nueva reglamentación del Grupo Mixto (21). Por el contrario, fueron acogidas con espíritu crítico por quienes valoraban positivamente que el texto de la Junta otorgara un espacio «más que proporcional» a los miembros del Grupo Mixto representantes de minorías lingüísticas que a la sazón ocupaban una posición marginal en un grupo de enormes dimensiones. Estos diputados consideraban que la aprobación del texto de la Junta situaría al Parlamento italiano a la vanguardia de la tutela de las minorías lingüísticas, sin que existiera peligro de proliferación de grupos con menos de veinte diputados ya que la propuesta de la Junta se refería a un solo grupo (22). Si bien se rechazaron todas las enmiendas, imprevisiblemente el texto de la Junta no prosperó en la votación celebrada en el Pleno el 24 de septiembre de 1997, tras producirse el resultado más ajustado de todo el proceso revisorio (23). Sin duda, preva-

(20) *Camera dei Deputati, Proposte di Principi e Criteri Direttivi per la riformulazione del testo della Giunta, Seduta del 28 luglio 1997, Testo a raffronto, págs. 6 y 7.*

(21) En este sentido, pueden verse las intervenciones de los diputados TASSONE y ARMAROLI, *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Resoconto Stenografico, Seduta del 31 luglio 1997, págs. 21487 y sigs.*

(22) Al respecto, pueden verse las intervenciones de los diputados LEMBO, CAVERI y MATARELLA, *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Resoconto Stenografico, Seduta del 31 luglio 1997, págs. 21486 y sigs.*

(23) El resultado de la votación fue de 307 votos a favor y 176 en contra, cuando hubieran sido necesarios 316 para obtener la preceptiva mayoría absoluta de los componentes del Pleno. Para las explicaciones finales de voto y votación, véase *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Resoconto Stenografico, Seduta del 24 settembre 1997, págs. 36 y sigs.*

leció, de un lado, el temor a la fragmentación parlamentaria —por lo demás justificado en un sistema político como el italiano— (24) y la voluntad de conferir funcionalidad y racionalidad a la Cámara y a sus trabajos, y de otro, el entendimiento de que no resulta razonable privilegiar a los representantes de minorías lingüísticas permitiendo que formen grupo parlamentario independiente del Grupo Mixto, en tanto que diputados en número superior pero no pertenecientes a las mismas deberían permanecer dentro de éste si no alcanzaban el mínimo establecido por el Reglamento (25). Ahora bien, la cuestión relativa a la especificidad de las minorías lingüísticas no quedó aparcada tras este fallido intento, pues algunos días más tarde —el 2 de octubre de 1997— la Junta presentaba a la Presidencia de la Cámara una nueva propuesta de reforma del Reglamento propugnando la constitución de una «agrupación de las minorías lingüísticas» en el Grupo Mixto, a través de sendas modificaciones de los artículos 13 y 14 del Reglamento de la Cámara, coordinadas, obviamente, con las relativas a los mismos preceptos ya aprobados por el Pleno de la Cámara el 24 de septiembre de 1997 (26). Por lo que respecta al artículo 14 RCD, se añadió la posibilidad de que los diputados, en número no inferior a tres, que pertenezcan a minorías lingüísticas reconocidas y protegidas por la Constitución y por la ley, y que hayan sido elegidos sobre la base o en conexión con listas que sean expresión de tales minorías en las zonas donde son protegidas, puedan constituir dentro del Grupo Mixto una única agrupación política (apartado 5, última frase). Si bien se trata de una propuesta mucho más modesta que la que pretendía que las mencionadas minorías pudieran organizarse como grupo parlamentario autónomo, contribuye asimismo al objetivo de potenciarlas perseguido por la Junta desde el principio. Por lo que concierne al artículo 13.2 RCD, establece que el Presidente de la Cámara podrá invitar a participar en las reuniones de la Conferencia de presidentes de grupo, cuan-

(24) En este sentido, según el diputado DEODATO, «la constitución de un grupo de mínima consistencia numérica, como habría sido necesariamente el de las minorías lingüísticas, resultaba incongruente respecto de la exigencia de simplificación del cuadro político manifestada en la elección del sistema electoral mayoritario y en la consiguiente tendencia hacia un orden bipolar (...)» (*Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 4 novembre 1997, pág. 45).

(25) En tono un tanto jocoso, ha apuntado el diputado ARMAROLI, que «no se puede distinguir entre 'figli dell'oca bianca' e 'figli dell'oca nera'» (*Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 4 novembre 1997, pág. 45).

(26) Las nuevas propuestas de modificación de los artículos 13 y 14 se contienen en el Documento II, núm. 27 de la Junta, aprobado por el Pleno de la Cámara el 4 de noviembre de 1997.

do la extraordinaria relevancia de la cuestión a examinar lo requiera, no sólo a un representante por cada una de las agrupaciones políticas del Grupo Mixto compuestas al menos por diez diputados, sino también a un representante de la que podría denominarse *agrupación político-lingüística*. Resulta claro el trato de favor dispensado a ésta última sobre las agrupaciones políticas formadas por un número de diputados comprendido entre tres y nueve, trato de favor que podría justificarse por la diferencia de fondo existente entre las fuerzas políticas nacionales y las que, por su naturaleza, radican en zonas determinadas y restringidas del país. No obstante lo cual hubiera sido preferible, en nuestra opinión, limitar la facultad de invitar del Presidente a las reuniones en que se hubieren de tratar temas específicos de interés para las minorías lingüísticas.

En conclusión, la reorganización del Grupo Mixto llevada a cabo a través de la posibilidad de constituir en su interior tanto agrupaciones políticas como una agrupación de minorías lingüísticas aumenta y mejora las posibilidades de sus miembros de participar en los trabajos de la Cámara, aunque ello pueda menoscabar en cierta medida el principio de funcionalidad de la Cámara (27). Se trata, no obstante, más de la institucionalización o formalización de una situación que ya existía en la práctica que de una verdadera innovación, pues justo es reconocer que las articulaciones internas o subgrupos del Grupo Mixto —en especial las denominadas minorías lingüísticas— tradicionalmente han gozado de un trato de favor (28).

(27) Como apunta S. TOSI, «la existencia del Grupo Mixto se debe a la confluencia de dos principios contrapuestos: el constitucional de la pertenencia obligatoria de cada parlamentario a un grupo y el conecctado a la necesaria funcionalidad de las cámaras que excluye tendencialmente la constitución si no está compuesto por un número mínimo de inscritos» (*op. cit.*, pág. 160).

(28) Por ejemplo, en las consultas iniciadas por el Presidente de la República el 23 de abril de 1994 para la formación del primer gobierno de la XII legislatura el Grupo Mixto contó con representantes tanto del propio grupo como de sus articulaciones internas: *Sudtiroler Volkspartei* (SVP), *UnionValdostana/Lista Valle d'Aosta* (UV), *Patto Segni* y *Alleanza Democratica* (AD), debiendo subrayarse que las dos primeras han disfrutado tradicionalmente de la cualidad de interlocutor autónomo. Véase al respecto C. DE CARO BONELLA, «I gruppi parlamentari nella XII legislatura», *Rassegna Parlamentare*, núm. 2, 1996, a. XXXVIII, pág. 363.

IV. EL REFORZAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO

La parte de la reforma objeto de atención en este epígrafe (29) ha venido a atribuir, en síntesis, mayores poderes de control político a la Cámara de los Diputados, si bien por tratarse de modificaciones menores ha sido calificada de «pequeñísima contribución» a la consecución del objetivo general de la reforma (30).

La propuesta de la Junta para el Reglamento presentaba inicialmente en opinión de uno de sus ponentes, «dos novedades y media» (31). La media novedad consistía en la reformulación del *question time* o pregunta con respuesta inmediata (32). Siguiendo el ejemplo de la Cámara de los Comunes, pretendía introducir el *Premier question time*, esto es, que a la pregunta le siguiera la respuesta inmediata del Presidente o del Vicepresidente del Consejo de Ministros en vez de la del Ministro competente en la materia objeto de la pregunta presentada. Sin embargo, esta idea de limitar el *question time* al Presidente o Vicepresidente del Consejo suscitó en bastantes diputados el temor a que el ritmo de respuestas fuera necesariamente lento (33). Finalmente, el texto aprobado por el Pleno dispone que el Presidente del Consejo de Ministros (o el Vicepresidente) deberá responder dos veces al mes a las preguntas con respuesta inmediata —lo que anteriormente era facultativo para él— y el Ministro o los Ministros competentes una vez al mes (artículo 135-*bis*, apartado 1 RCD). Cuando se pretenda que la respuesta sea dada por el Presidente o el Vicepresidente, las materias objeto de las preguntas presentadas deberán ser competencia propia del Presidente del Consejo de

(29) El *Documento II, núm. 17* de la Junta para el Reglamento fue aprobado por el Pleno de la Cámara el 24 de septiembre de 1997. En concreto, contiene la modificación del artículo 135-*bis* y la introducción de los artículos 135-*ter*, 138-*bis* y 139-*bis*.

(30) Diputada SIGNORINO, *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 23 luglio 1997, pág. 20919.

(31) Diputado ARMAROLI, *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 23 luglio 1997, págs. 20916 y sigs.

(32) Cabe recordar que las preguntas con respuesta inmediata fueron introducidas en el Reglamento de la Cámara por la reforma aprobada los días 29 de septiembre y 12 de octubre de 1983 con la intención de reforzar el instituto de las preguntas con respuesta oral en el Pleno (D. MARRA, «La riforma del regolamento della Camera: una nuova tappa», *Quaderni Costituzionali*, a. III, núm. 3, diciembre 1983, pág. 566).

(33) A este respecto, puede verse la intervención del diputado MATTARELLA en *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 23 luglio 1997, pág. 20945.

Ministros de conformidad con el apartado primero del artículo 95 de la Constitución (artículo 135-*bis*, apartado 3 RCD). La primera de las novedades consideradas sustanciales por la Junta para el Reglamento es la introducción del *question time* en Comisión, que tendrá lugar dos veces al mes con todas las garantías de publicidad, incluida la transmisión a través de instalaciones audiovisuales en circuito cerrado (artículo 135-*ter* RCD). La segunda consiste en la regulación en el artículo 138-*bis* RCD de las interpellaciones urgentes (*interpellanze urgenti*), caracterizadas por su procedimiento abreviado en comparación con las interpellaciones previstas en el artículo 136 RCD, que podrán ser presentadas por cada presidente de Grupo —no más de dos al mes— o por un mínimo de treinta diputados —una solamente al mes— antes de la sesión del martes para poder ser planteadas en la sesión matutina del jueves siguiente, de modo que los diputados obtengan respuesta en cuarenta y ocho horas.

Para terminar, se ha considerado oportuno otorgar al Presidente de la Cámara la facultad de valorar la admisibilidad de los actos de control político, si bien, como resulta lógico, sólo desde un punto de vista formal. En este contexto, con el fin de publicar las mociones, preguntas e interpellaciones, el Presidente deberá comprobar que el contenido del acto puede calificarse realmente como moción, pregunta o interpelación, según lo previsto en el Reglamento, así como valorar la admisibilidad de tales actos en relación a la coherencia entre las diversas partes de los documentos, la competencia y la consiguiente responsabilidad propia del Gobierno ante el Parlamento, como también en lo relativo a la tutela de la esfera personal y del honor de las personas y del prestigio de las instituciones. Del mismo modo, no se publicarán los actos que contengan expresiones inconvenientes (artículo 139-*bis* RCD) (34).

V. LA INCORPORACION DE SANCIONES POR ABSENTISMO EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

La preocupación por la frecuente visión del Parlamento como un lugar de reposo y de crónico absentismo ha originado la introducción del un nue-

(34) Con el fin de justificar la introducción de esta nueva facultad del Presidente, el diputado ARMAROLI recordó las críticas «inaceptables desde el punto de vista parlamentario» que Francesco Cossiga recibió siendo Presidente de la República del entonces diputado y actualmente Jefe del Estado, Oscar Luigi Scalfaro (*Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 23 luglio 1997, págs. 20917 y 20918).

vo artículo 48-*bis* RCD, que viene a establecer ciertas sanciones por no asistir a las sesiones del Pleno, de las Juntas o de las Comisiones (35). Dicho precepto aparece estructurado en tres apartados. Mientras el primero establece el deber de los diputados de participar en los trabajos de la Cámara, el segundo y el tercero atribuyen a la Mesa de la Cámara la determinación, respectivamente, de los modos y criterios para verificar la presencia de los diputados en las sesiones del Pleno, de las Juntas o de las Comisiones, así como de las deducciones que por no asistir a las mismas se efectuarán sobre las dietas que perciben los diputados por su estancia en Roma. Debe entenderse que la participación en los trabajos de la Cámara puede comprender la presencia de diputados que ocasionalmente no hayan participado en la única votación de la jornada en el Pleno pero hayan tomado parte activa en los trabajos en Comisión, o viceversa (36). Cabe recordar el lógico fracaso de una propuesta de la Junta para el Reglamento relativa al apartado segundo, que pretendía establecer la presencia de los diputados, actualmente verificada por la Mesa de la Cámara en función de su participación en las votaciones producidas en el Salón de Plenos, también sobre la base de las actas parlamentarias en las que constan los diputados que hayan tomado la palabra en cualquiera de las sedes parlamentarias (37).

Aunque esta parte de la reforma fue aprobada por el Pleno con amplia mayoría, no faltaron en el debate previo a la votación final intervenciones críticas respecto de los apartados segundo y tercero por entender excesivo el deber bajo sanción de participar también en las actividades de las Comisiones y de las Juntas, preguntándose qué otra alternativa que no fuera la de ausentarse de los trabajos de una Junta tenía un diputado en desacuerdo con los mismos, considerando que el Reglamento no permite la renuncia o dimisión (38).

(35) Esta parte de la reforma trae causa del Documento II, núm. 15 de la Junta del Reglamento, aprobado por el Pleno el 24 de septiembre de 1997.

(36) Diputado LEMBO, *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 23 luglio 1997, pág. 20914.

(37) Véase dicha propuesta en *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Allegato A ai resoconti, Seduta del 24 luglio 1997, pág. 9197.

(38) Puede verse en este sentido la intervención del diputado GARRA, *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari*, Resoconto Stenografico, Seduta del 24 settembre 1997, pág. 44.

VI. CONSIDERACIÓN FINAL

La reforma del Reglamento de la Cámara de los Diputados aprobada en 1997 merece a nuestro entender un juicio positivo como balance genérico por la loable finalidad que se propone —esto es, la recuperación por parte del Parlamento, y en particular de la Cámara de los Diputados, de su funcionalidad y centralidad—. Ahora bien, esta consideración global debe efectuarse con las debidas cautelas: por una parte, a ello obliga la circunstancia de enmarcarse inexorablemente en la más amplia y siempre pendiente reforma institucional, con la incertidumbre añadida proyectada por los trabajos constituyentes de la *Commissione Bicamerale*; por otra parte, la misma envergadura de la reforma aconseja no realizar una valoración precipitada de esta revisión reglamentaria hasta tanto no se verifiquen mínimamente sus previsiones en la praxis parlamentaria. Precisamente en relación a esto último, el propio Reglamento (artículo 154, último párrafo) encomienda a la Junta para el Reglamento la misión de elaborar y presentar al Pleno de la Cámara un dictamen sobre la puesta en práctica de la parte de la reforma relativa a la reorganización del procedimiento legislativo y mejora de la calidad de las leyes, antes del 31 de enero de 1999. De este modo, tanto la Junta como posteriormente el Pleno podrán valorar su eficacia. Teniendo en cuenta la fecha de entrada en vigor de esta parte de la reforma —1 de enero de 1998— parece un plazo prudencial el que se establece para el referido balance.