

NOTAS SOBRE EL PROYECTO DE REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Por MARIA ROSA RIPOLLES

Con esta comunicación no se pretende abordar un estudio doctrinal exhaustivo en esa rama del Derecho público, cual es el Derecho parlamentario, disciplina no demasiado cultivada entre nosotros, en gran medida por la ausencia durante cierto tiempo de normas reglamentarias autónomas, nota ésta esencial al Reglamento parlamentario, y, de otra parte, por cierta tendencia a extrapolar aquella definición de Von Balssasina de las normas reglamentarias como *interna corporis*, lo que, metodológicamente, ha llevado a considerar su estudio como propio de los técnicos parlamentarios, o considerarlo como un aspecto más dentro del estudio del Parlamento como órgano constitucional; antes bien, como hemos señalado, se trata de analizar, siquiera someramente, lo que, hasta hoy, no es sino proyecto de nuestro futuro reglamento de la Cámara Baja.

El proyecto de Reglamento se estructura en XIII títulos, una disposición derogatoria, cuatro finales y dos transitorias.

Título preliminar: «De la sesión constitutiva del Congreso», dividido en cinco artículos cuyo contenido supone una variación sustancial respecto del título I del actual Reglamento provisional vigente, modificándose el propio encabezamiento del título, pues «De la constitución del Congreso» pasa a denominarse «De la sesión constitutiva del Congreso», realmente con más propiedad, ya que en tanto no se verifica la sesión constitutiva, no cabe hablar, en propiedad, de constitución del Congreso, puesto que la Constitución, en su artículo 67.5, preceptúa la reglamentariedad de las reuniones de parlamentarios como *conditio sine qua non* para su legítimo ejercicio. Por otro lado, factor importante del proyecto es su lógica y necesaria adecuación a la Constitución, ya que el Reglamento provisional vigente, por ser anterior

a la misma, necesita, a todas luces, ser modificado. El nuevo procedimiento de constitución provisional y definitiva de la Cámara se caracteriza por una regulación más simple que la actual, en la que desaparece el quórum de acreditaciones previo al Real Decreto de convocatoria (si bien, tal desaparición no implica inexistencia de quórum, pues el artículo 79.1 de la Constitución preceptúa la necesidad de mayoría para que las Cámaras puedan aceptar acuerdos), que según el artículo 68.6 de la Constitución debe convocar al Congreso electo dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones; también deja de regularse la primera presidencia, hasta ahora cronológica, de la Junta preparatoria, de forma que en esta fase del *iter* constitutivo del Congreso sólo se prevé en el proyecto de la Mesa de edad previa a la Mesa definitiva, sin mención a la hasta ahora denominada Mesa interina entre ambas; tan sólo el artículo 36 del proyecto dispone que se procederá a nueva elección de los miembros de la Mesa cuando las sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales supusieran cambio en la titularidad de más del 10 por 100 de los escaños, y una vez que los nuevos diputados hayan adquirido la plena condición de tales, de lo que se deduce que el proyecto establece la elección de la Mesa definitiva, tras la de edad, en la sesión constitutiva, condicionada a la variabilidad superior al 10 por 100 de los diputados electos, por causa de las sentencias en los contenciosos-electorales que estuvieran planteados. Se mantiene el mismo procedimiento para elegir al presidente, es decir, sistema mayoritario uninominal a dos vueltas, y los cuatro vicepresidentes, por sistema mayoritario de voto limitado. Novedad importante que introduce el proyecto, es la exigencia de juramento o promesa de acatar la Constitución, que se efectuará una vez elegida la Mesa definitiva, y que es requisito anterior a la declaración presidencial de constitución definitiva del Congreso, a partir de la cual, y una vez comunicada al Rey, Senado y Gobierno, dentro del plazo de quince días, se producirá la solemne sesión de apertura de la legislatura. Se innova, por tanto, lo referente a la comunicación que se extiende al Rey y al Senado, y también se habla de «solemne sesión de apertura de la legislatura», con lo que se «reglamentariza» —valga la expresión— el término legislatura propio de la nomenclatura francesa, hasta ahora desconocido en nuestros textos legales, aunque no así en la práctica donde tal denominación ha ido ganando progresivamente terreno al más arcaico y más autóctono de Diputación.

El *título I*, bajo la rúbrica «Del Estatuto de los diputados», se divide en cuatro capítulos que se refieren, respectivamente, a: «De los derechos de los diputados» (arts. 6 a 9 del proyecto); «De las prerrogativas parlamentarias» (artículos 10 a 14 del proyecto); «De los deberes de los diputados» arts. 15 a 19), y «De la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de dipu-

tado» (arts. 20 a 22 del proyecto). En este caso, al contrario que en el título preliminar, la nueva regulación en este punto es mucho más exhaustiva que la actual, y bastante más coherente y ordenada.

En primer lugar, se distingue entre derechos de los parlamentarios y prerrogativas; y, así, en el capítulo primero se contienen el derecho de asistencia y voto, con la novedad de contemplar el derecho de asistencia sin voto a las comisiones a las que no perteneciera el diputado; derecho a recibir información de la Administración Pública; derecho a una asignación, siendo también innovador en esta cuestión la introducción en el proyecto de Reglamento de la sujeción a las normas tributarias de carácter general de todas las percepciones de los diputados; derecho a ayudas, franquicias e indemnizaciones, conceptos éstos más amplios que el actual del Reglamento provisional donde se alude directamente al pase de libre circulación y derecho a continuar disfrutando de los beneficios de la seguridad social o mutualidades, donde se introduce la posible afiliación *ex novo* a cargo del Congreso; y entendidos todos ellos como derechos propios del ejercicio de una función, que en este caso es la parlamentaria. Y de otra parte, las denominadas «prerrogativas» contenidas en el capítulo segundo, voz que —como señalara Pérez-Serrano— «si bien rezuma cierto aire malsano de favorecimiento injusto, conserva valor específico en cuanto se trata de garantías que aseguren el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes que pudieran perturbarlas: ahora bien, no son *lex privata*, sino una normación especial impuesta por la naturaleza de la institución y necesarias por el rango constitucional del Parlamento y la necesaria independencia de sus miembros»; pues bien, dentro de estas prerrogativas, que pueden ser de carácter colectivo —como el autogobierno, las facultades de policía, etc.—, o de carácter individual, en cuanto se refieren a los parlamentarios *uti singuli*, el proyecto de reglamento contempla la inviolabilidad, lo que en la técnica inglesa se denomina *freedom of speech*, o libertad de tribuna en otros países, que nace en el artículo 9 del *Bill of rights* inglés, y reconocido hoy en distintas Constituciones, entre ellas, en el artículo 71.1 de nuestra Constitución; precepto del proyecto que introduce una novedad en el artículo de la Constitución citado, al expresar «aun después de haber cesado en su mandato», y, asimismo, innova la regulación reglamentaria actual al sustituir la expresión «cargo» por la más ajustada de «función».

Igualmente se contempla, en el mismo capítulo segundo del título I, la inmunidad —*freedom from arrest* en el parlamentarismo británico—, corolario de la inviolabilidad, y de regulación desigual según los distintos países, pues si en unos no cubre las infracciones juzgadas más graves, en otros sólo se da plenamente en período de sesiones. Entre nosotros, el artículo 71.2 de

la Constitución atiende a una concepción amplia de la inmunidad durante todo el mandato parlamentario y salvo en caso de flagrante delito; la regulación que el proyecto hace de la inmunidad es, en la definición de la misma, idéntica al artículo constitucional concordante, e introduce, como novedad respecto de la vigente regulación, la intervención de la Mesa, cuyo acuerdo es previo al envío por el presidente a la ahora llamada Comisión del Estatuto de los Diputados, de la solicitud de autorización para proceder contra un diputado por medio de suplicatorio; la Comisión del Estatuto en un plazo máximo de treinta días, y tras la audiencia del interesado por escrito o mediante comparecencia, dictamina para que el Pleno conceda o deniegue dicha autorización; una modificación importante en esta materia es la concepción negativa del silencio que contiene el proyecto, transcurrido sesenta días naturales durante el período de sesiones a partir del siguiente al del recibo del suplicatorio, con lo que se equipara la regulación a la contenida en el Reglamento provisional del Senado, y desaparece la contradicción lógica entre el actual silencio positivo del Congreso y negativo del Senado en materia de autorización para proceder contra un parlamentario.

El capítulo tercero regula los deberes del diputado: asistencia, respeto al Reglamento, orden, cortesía y disciplina parlamentaria, y la necesaria novedad de incluir entre dichos deberes la no divulgación de aquellas actuaciones que tengan carácter secreto, y la prohibición de invocar su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional, manteniéndose la actual obligación de efectuar declaración notarial de bienes y actividades que proporcionen ingresos económicos, así como la de mantener la incompatibilidad en todo momento, de acuerdo con el artículo 70.1 de la Constitución y la Ley electoral, incompatibilidad cuyo análisis corre a cargo de la Comisión del Estatuto del Diputado, introduciéndose la posibilidad, en caso de declaración de incompatibilidad, de optar entre el escaño y el cargo incompatible en el plazo de ocho días, plazo que es negativo respecto de la condición de parlamentario, en concordancia con la regulación actual del Reglamento provisional del Senado.

El capítulo cuarto introduce la necesaria regulación de la pérdida de la condición de diputado, inexistente hasta el momento; en efecto, allí, junto a la adquisición de la condición de diputado que mantiene los requisitos vigentes —credencial y declaración de datos relativos a profesión y cargos públicos—, más la necesidad de juramento o promesa de acatar la Constitución; se contempla la suspensión de derechos y deberes parlamentarios —por aplicación de normas de disciplina, prisión preventiva o sentencia firme condenatoria que lo comporte— y la pérdida de la condición de diputado por decisión judicial firme que anule la elección o proclamación, falleci-

miento o decisión judicial firme de incapacitación, extinción del mandato (fin legislatura o disolución de las Cámaras, y salvo los miembros de la Diputación permanente) y por renuncia ante la Mesa del Congreso; faltando, a mi juicio, la pérdida por grave y continuo incumplimiento de sus deberes, entre los cuales, no se olvide, se encuentra la asistencia y participación en los trabajos de la Cámara, si bien tal necesidad se palía por la posibilidad de suspensión, más respetuosa con el principio de representatividad.

El *título II*, bajo la rúbrica «De los grupos parlamentarios», consta de siete artículos (desde el 23 a 29, inclusivos), se inicia con el polémico artículo 23, uno de los más enmendados, sobre los requisitos mínimos para constituirse como grupo parlamentario, y la prohibición de constituir grupos distintos quienes pertenezcan al mismo partido o a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado, artículo que eleva a quince el número de componentes mínimo para constituirse en grupo, al igual que lo hacía el actual artículo 20.1 del Reglamento provisional hoy rebajado a cinco componentes desde el 3 de mayo de 1979, o 15 por 100 de votos en las circunscripciones en que se hubiera presentado dicho partido y tuvieran un mínimo de cinco diputados, o el mismo número y el 5 por 100 de los votos emitidos en toda la nación. El proyecto modifica, igualmente, el momento de constitución de los grupos que pasa a ser en el plazo de cinco días tras la sesión constitutiva del Congreso, y recoge la posibilidad de cambio de un grupo a otro, sin necesidad de incorporación automática al Grupo Mixto, durante los cinco primeros días de cada período de sesiones; en materia de subvenciones, se establece, como novedad, la necesidad de que cada grupo lleve una contabilidad específica de la subvención que pondrá a disposición de la Mesa siempre que ésta lo requiera.

El *título III* (arts. 30 a 60, inclusivos) constituye una de las piezas esenciales del proyecto de Reglamento, no en balde regula los órganos funcionales de la Cámara cuya principal razón de ser se centra en la necesidad de división del trabajo y de participación de los grupos parlamentarios en las actividades de la Asamblea. El capítulo primero, «De la Mesa», contiene las disposiciones referentes a este órgano rector colegiado, cuya composición actual se mantiene, pero cuyas funciones aparecen novedosa y exhaustivamente enumeradas en el artículo 31 del proyecto que recoge las siguientes: adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara; elaborar el proyecto de presupuesto del Congreso, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno al final de cada ejercicio un informe acerca de su cumplimiento; ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que acuerde; calificar, según el Reglamento, los escritos y documentos de índole par-

lamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos —función esencial y en torno a la cual habrá de construirse la teoría del acto parlamentario—; decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria de acuerdo con el Reglamento; programar las líneas generales de actuación de la Cámara; fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de portavoces; y, por último, cualesquiera otros que le recomiende el Reglamento y aquellos no atribuidos a un órgano específico; como puede observarse, se trata de una importante acotación de las funciones de la Mesa que, en buena lógica, contribuirá a acrecentar su importancia entre los órganos de la Cámara, tal y como ya viene sucediendo en la práctica. Se contempla, asimismo, el derecho —individual y de grupo— de discrepar de una decisión calificadora o de tramitación de la Mesa, lo que puede conducir a solicitar su reconsideración, siendo, en tal supuesto, la decisión final motivada, oída la Junta de portavoces.

La regulación de la Presidencia en el mismo capítulo es similar a la vigente, pero introduce como novedad entre sus atribuciones su capacidad para ordenar los pagos o, mejor aún, la reglamentarización de tal atribución; de otro lado, en la línea de primar a los órganos rectores colegiados, se establece que, cuando en el ejercicio de la función supletoria, el Presidente se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y la Junta de portavoces; con todo, sin embargo, se mantiene la preeminencia de esta figura que, además de las importantes atribuciones constitucionales, cuenta con amplias facultades reglamentarias.

Nueva es también la especificación del proyecto en el sentido de que la Mesa estará asesorada por el letrado secretario general, en lugar de la actual referida al letrado mayor, cargos, como se sabe, diversificados desde julio del presente año, función del letrado secretario general del Congreso que se completa con la de cuidar, bajo la dirección del presidente, de la ejecución de los acuerdos. Por otra parte, se regula por primera vez el nombramiento de secretario general que se realizará por la Mesa, a propuesta del presidente, entre los letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos.

El capítulo II, «De la Junta de portavoces», en un solo artículo —el 39 del proyecto—, rebaja el número de grupos necesarios para convocar la Junta de portavoces a dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara, frente a la regulación actual que requiere la mitad más uno de los grupos, de forma que, siendo diez actualmente, se requieren seis grupos como mínimo. Establece la necesaria presencia en Junta de porta-

voces, al menos de un vicepresidente y un secretario, y el secretario general, y el sistema de voto ponderado, que ya se viene usando como método de adopción de decisiones.

El capítulo III, «De las Comisiones», introduce importantes variaciones respecto de la actual regulación. De entrada es la Mesa, oída la Junta de portavoces, quien, atendiendo a su importancia numérica, designa el número de miembros de cada grupo parlamentario en cada Comisión; la convocatoria se verificará por el presidente de la Comisión, de acuerdo con el del Congreso, a iniciativa propia o petición de dos grupos parlamentarios o un quinto de los miembros de la Comisión, si bien el presidente del Congreso podrá convocar y presidir cualquier Comisión. Se prevé la posibilidad de que la Mesa, por propia iniciativa, o a petición de una Comisión interesada, pueda acordar que, sobre una cuestión de la competencia principal de una Comisión, informe previamente otra u otras Comisiones. El tiempo máximo de tramitación de un asunto en Comisión será de dos meses, salvo plazo constitucional o reglamentario distinto, o acuerdo de la Mesa en circunstancias excepcionales. Se incluye la función del letrado de asesoramiento jurídico-técnico ante la Comisión, Mesa y ponencias de las mismas, así como la redacción de los informes de ponencia y dictámenes de Comisión.

Distingue el proyecto entre Comisiones permanentes y no permanentes. Las Comisiones permanentes pueden ser legislativas, que serán diez: la Constitucional; Asuntos Exteriores; Justicia e Interior; Defensa; Educación y Cultura; Economía, Comercio, Hacienda y Presupuestos; Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Obras Públicas y Servicios; Política social y de empleo y Régimen de las administraciones públicas. Como se observa, el proyecto de Reglamento tiende a la creación de macrocomisiones por áreas, en lugar de la hasta ahora equiparación con ministerios del Gobierno. Serán también Comisiones permanentes, además de aquellas que deban constituirse por disposición legal, la de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Peticiones. De este modo, desaparecen las comisiones de incompatibilidades y suplicatorios, que pasan a integrarse en la más amplia del Estatuto de los Diputados, compuesta por un miembro de cada uno de los grupos parlamentarios, y que tendrá una Mesa especial con un presidente, sólo un vicepresidente y un secretario; y que, cuando así le competa, actuará como órgano preparatorio de las resoluciones del Pleno a quien elevará, debidamente articuladas, las propuestas que hubiere formalizado.

Las actuales comisiones de Competencia legislativa y de Gobierno Interior desaparecen, siendo sus funciones absorbidas por la Mesa; y la Comisión de Peticiones, tras analizar las individuales o colectivas que reciba podrá acordar su remisión, según proceda, por conducta del presidente de

la Cámara, al Defensor del Pueblo, Comisión del Congreso competente, Senado, Gobierno, Tribunales, Ministerio fiscal, Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento que proceda, o bien proceder al archivo, sin más trámite que el acuse de recibo y comunicación al peticionario del acuerdo adoptado. Desaparece también la Comisión de Urgencia legislativa, y se abre la posibilidad de que el Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de portavoces, pueda crear o disolver otras comisiones de carácter permanente, además de las prescritas.

Las Comisiones no permanentes aparecen definidas en el proyecto como órganos creados para un trabajo concreto que se extinguen al realizarse, y cuya duración, en todo caso, termina al finalizar la legislatura. De entre las cuales, el proyecto se refiere expresamente a las comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, creadas por el Pleno a propuesta del Gobierno, la Mesa, dos grupos parlamentarios, o la quinta parte de los miembros de la Cámara, siendo los caracteres con que el proyecto las contempla semejantes al artículo 76 de la Constitución. La creación de otras comisiones no permanentes distintas y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes, podrá acordarse por la Mesa del Congreso a iniciativa propia, de dos grupos parlamentarios, o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia con la Junta de portavoces.

El capítulo IV, «Del Pleno», tan sólo contiene dos pequeñas variaciones respecto de la regulación vigente. La primera, suprimir en la convocatoria por parte del Presidente, el acuerdo de la Mesa, y cifrar en una quinta parte de los miembros de la Cámara el número de diputados que pueden solicitar del presidente la convocatoria del Pleno; y la segunda, sustituir el término «personal del Congreso» por el más *ad hoc* de «funcionarios de las Cortes», en el acceso al salón de sesiones durante el Pleno.

El capítulo V, «De la Diputación Permanente», ajusta la composición de esta Comisión de continuidad a lo preceptuado en el artículo 78 de la Constitución, cuya Mesa se compone de dos vicepresidentes y dos secretarios, amén del presidente del Congreso como presidente de la Comisión, que será el encargado de convocarla a iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de aquélla.

El capítulo VI, «De los medios personales y materiales», añade a la actual regulación el que la fijación de puestos de trabajo y la determinación de funciones se hará por la Mesa del Congreso; con lo que, una vez más, encontramos a la Mesa como órgano central de la actividad parlamentaria, tanto externa como de régimen interior.

El título IV, «De las disposiciones generales de funcionamiento» (artículos 61 a 107, inclusives), se estructura en siete capítulos que regulan:

1.º, las sesiones; 2.º, el orden del día; 3.º, los debates; 4.º, las votaciones; 5.º, cómputo de plazos y presentación de documentos; 6.º, la declaración de urgencia, y 7.º, la disciplina parlamentaria. Por tanto, introduce dos nuevos capítulos, el 5.º y el 6.º; el primero de los citados recoge y amplía la resolución de la presidencia núm. 3 sobre interpretación del Reglamento en materia de cómputo de plazos de 8 de febrero de 1978 (*BOCG* 11-2-78), en cuanto prescribe que el cómputo de los plazos señalados por meses se hará de fecha a fecha, excluyéndose del cómputo los períodos en que el Congreso no celebre sesiones, salvo que el asunto estuviera incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria, salvo prórroga o reducción acordada por la Mesa y que, salvo excepción, no superarán otro tanto del plazo en supuestos de prórroga o la mitad en caso de reducción; y fijación de días y horas para la presentación de documentos en la Secretaría General. El capítulo sexto recoge el actual capítulo II del título VI del Reglamento provisional, con pequeñas modificaciones como el número de diputados que pueden solicitar la declaración de urgencia que se cifra en la quinta parte de los miembros de la Cámara; por lo demás, el trasvase de procedimiento de urgencia desde su presente ubicación en el título VI, «Del procedimiento legislativo», hasta el IV del proyecto, «De las disposiciones generales de funcionamiento», supone una concepción de la declaración de urgencia no como procedimiento autónomo, lo que realmente nunca ha sido, sino como un mecanismo funcional general y, por tanto, aplicable a cualquier procedimiento.

La regulación de las sesiones se adecúa al artículo 73 de la Constitución, ampliándose la iniciativa para celebrar sesiones en días no ordinarios a la Mesa, mediante acuerdo aceptado por la Junta de portavoces, y uniformizándose la iniciativa tanto en Pleno como en Comisión a los grupos parlamentarios o una quinta parte de sus miembros. Se extiende el carácter secreto de las sesiones de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Investigación y los Plenos en que se debatan temas con ellas relacionados, y en cuanto a la iniciativa de sesión secreta, en Pleno o en Comisión, corresponde aprobarla por mayoría absoluta a propuesta de la Mesa, del Gobierno, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros del Pleno o de la Comisión, suprimiéndose el debate en torno al carácter secreto o no de la sesión.

En cuanto al orden del día, uno de los aspectos básicos de la vida parlamentaria, el proyecto distingue según se trate de orden del Pleno —fijado por el Presidente de acuerdo con la Junta de portavoces—, y de Comisiones —fijado por la Mesa de la Comisión de acuerdo con el Presidente de la Cámara, teniendo en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congre-

so—. Se mantiene la prioridad gubernamental en orden a incluir un asunto que haya cumplido los trámites reglamentarios, y por acuerdo unánime de la Junta de portavoces a iniciativa de un grupo parlamentario o del Gobierno y por razones de urgencia se podrá incluir un asunto aunque todavía no hubiere cumplido los trámites reglamentarios; no en balde el orden del día es resultado de un compromiso entre la autonomía de las Cámaras y los objetivos el Gobierno. Ligada a esta cuestión, la alteración del orden del día obedece a acuerdo de Pleno o Comisión a iniciativa de los presidentes respectivos, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros.

Respecto de los debates, persiste la necesidad actual de reparto con cuarenta y ocho horas de antelación del texto documental base del debate, salvo acuerdo en contrario de la Mesa respectiva debidamente justificado; así como la inclusión de que los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz desde la tribuna o desde el escaño. En materia de alusiones, el proyecto define éstas como manifestaciones que «impliquen juicios de valor o inexactitudes sobre la persona o la conducta de un diputado», rebajándose el turno de alusiones a tres minutos de los diez actuales y ampliándose la alusión «al decoro o dignidad de un grupo parlamentario», lo que en la práctica ya venía comprendiéndose. En lo que se refiere a la réplica o rectificación, la intervención permite el uso de la palabra una sola vez y por cinco minutos. Salvo especificación del Reglamento, el proyecto prevé que los debates se desarrollen mediante un turno a favor y otro en contra de no más de diez minutos, ampliados a quince en los debates a la totalidad, y en el caso de explicación de voto de diez minutos; procediéndose a una regulación exhaustiva de la intervención en los debates del Grupo Mixto, que prevé la intervención de un miembro en caso de acuerdo de grupo, o bien tres o dos por la tercera o mitad del tiempo según la duración establecida; en caso de discrepancias la decisión compete al Presidente del Congreso, que puede incluso denegar la palabra a todos los componentes de dicho grupo, que será en los turnos generales de intervención quien primero use la palabra. El cierre del debate es decisión presidencial, de acuerdo con la Mesa. Cabe también decidirlo a petición de un grupo parlamentario, previo debate con un turno a favor y otro en contra, de cinco minutos cada uno.

El capítulo referente a votaciones incorpora importantes modificaciones tanto estructurales cuanto de contenido. Así, se incorpora al Reglamento el quórum de presencia preceptuado en el artículo 79.1 de la Constitución, que opera como *conditio sine qua non* para la validez de una votación y que, como novedad, afecta a las votaciones antes y después de su celebración, sin duda con el objeto de forzar la presencia constitucionalmente requerida tanto en Pleno como otros órganos congresuales, lo que de hecho, y por el

juego del principio general de la presunción de existencia de quórum, salvo reclamación y prueba en contrario, puede convertirse en una táctica indirecta de obstruccionismo, al desaparecer la norma reglamentaria actual que dispone que la comprobación de quórum sólo podrá solicitarse antes del comienzo de cada votación. El proyecto recoge el carácter general e indelegable del voto, y el quórum de acuerdos se cifra en la mayoría simple de los presentes, sin perjuicio de las mayorías cualificadas que establezcan la Constitución, las Leyes Orgánicas o el Reglamento. Otra de las modificaciones que introduce el proyecto contempla la posibilidad —de acuerdo con el Reglamento o por decisión presidencial— de anunciar previamente la hora de la votación, lo que parece obedecer a la idea de reforzar la existencia del quórum de presencia y, en la práctica, permitir a los parlamentarios lo que ya viene siendo costumbre de abandonar el hemiciclo durante los debates y entre votaciones. Las clases de votación que prevé el proyecto son: por asentimiento a la propuesta de la presidencia; ordinaria; pública por llamamiento o secreta, cuando lo disponga el Reglamento o lo soliciten dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros, prevaleciendo, en caso de solicitudes concurrentes, la de votación secreta, sistema éste que no podrá utilizarse cuando se trate de materia legislativa, y siendo pública por llamamiento la votación correspondiente a investidura, censura y confianza. La votación secreta puede verificarse por procedimiento electrónico, por papeletas cuando se trate de elección de personas, lo decida la presidencia o se solicite esta modalidad de voto secreto. En caso de triple empate, y tras una suspensión de la sesión después del segundo, se entiende desechado el dictamen, artículo, enmienda, voto particular o proposición, salvo en las votaciones en Comisión sobre cuestiones que deban someterse ulteriormente al Pleno, donde se aplica el criterio de contabilizar los votos correspondientes a cada grupo en Pleno a efectos de obviar el empate, recogiendo el precepto final de la Resolución de la Presidencia sobre ponderación de voto en las votaciones de las Comisiones de 27 de abril de 1979 (BOCG de 2-5-79). Se rebaja el turno de explicación de voto a cinco minutos para cada grupo, en lugar de los diez actuales. En los proyectos o proposiciones de ley y tratados o convenios internacionales tan sólo se permite explicación de voto tras la votación última o la última de cada parte, con posibilidad de ampliación presidencial de las intervenciones a diez minutos. Se prohíbe la explicación de voto en caso de votación secreta o cuando todos los grupos hubieran intervenido en el debate, salvo explicación de cambio del sentido de voto.

En materia de publicación y publicidad de los trabajos del Congreso, el proyecto recoge en el capítulo VII, título V, la existencia de un Diario de

Sesiones de la Diputación Permanente y la posibilidad de que la Mesa decida no publicar los acuerdos de una sesión secreta, así como que la Presidencia, por razones de urgencia, ordene la reproducción documental por otro medio mecánico y de reparto distinto a la publicación en el *BOCG*, sin perjuicio de su debida constancia ulterior. Respecto de los medios de comunicación social, compete a la Mesa adoptar las medidas para facilitar información sobre las actividades de los distintos órganos del Congreso y regular la concesión de credenciales. Por último, salvo expresa autorización del Presidente, no se podrán realizar grabaciones gráficas o sonoras de las sesiones de los órganos de la Cámara.

Innovadora es también la regulación de la disciplina parlamentaria en materia de sanciones por el incumplimiento de los deberes de los diputados; según el proyecto, la Mesa, por acuerdo motivado, puede privar a un diputado de alguno o todos sus derechos en caso de inasistencia voluntaria, reiterada y notoria a las sesiones de cualquier órgano, o de quebrantamiento del deber de secreto, sanción que, además, puede extenderse a la parte alícuota de subvención, y que viene a reglamentarizar la solución de problemas disciplinarios presentes en la práctica. Las sanciones previstas en el proyecto abarcan desde la expulsión inmediata y la prohibición de asistir a una o más sesiones —ya contemplada actualmente—, hasta la suspensión temporal en la condición de diputado, acordada por el Pleno de la Cámara, en caso de persistencia en la inasistencia voluntaria, reiterada y notoria o en el deber de secreto; cuando el diputado portare armas en el recinto parlamentario y cuando se negare a abandonar el salón de sesiones habiendo sido expulsado, debiendo formular la propuesta de suspensión para estos tres supuestos la Mesa; y propuesta de suspensión temporal realizada por la Comisión del Estatuto y decidida por el Pleno cuando el diputado invocara su condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional, admitiéndose en los debates en Pleno sobre la suspensión temporal de la condición de diputado la intervención, por medio de sus portavoces, de los grupos parlamentarios. Como última e importante novedad prevé el proyecto que, si la causa de la sanción pudiera ser, a juicio de la Mesa, constitutiva de delito, la presidencia pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente, que no es sino, según el artículo 71.3 de la Constitución, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, juez natural de los parlamentarios, precepto de difícil lectura que puede convertir a la Mesa en fiscal interno de los parlamentarios.

En el mismo capítulo VIII, pero en sección aparte, se regulan las llamadas a la cuestión y al orden, manteniéndose la regulación actual de las primeras junto con la aplicación de una sanción presidencial automática con-

sistente en retirar la palabra al orador a quien se hubiera de hacer una tercera llamada a la cuestión en la misma sesión. Respecto de la llamada al orden, se adiciona una cuarta causa cuando, retirada la palabra a un orador, pretendiere continuar haciendo uso de ella, e igualmente se prevé una sanción automática consistente en retirada de la palabra y posible prohibición de no asistir al resto de la sesión, a la tercera llamada al orden en una misma sesión, con advertencia de las consecuencias en la segunda; sanción que se refuerza en el caso de que el diputado no atendiera al requerimiento de abandonar el salón de sesiones, con posible prohibición de asistir a la siguiente sesión. En el supuesto de una de las causas de la llamada al orden, como es proferir palabras o conceptos ofensivos al decoro de la Cámara, sus miembros, instituciones estatales o cualquier otra persona o entidad, el Presidente —dice el proyecto— requerirá al orador para que retire las ofensas y ordenará que no consten en el *Diario de Sesiones*, siendo considerada la negativa a retirarlas como nueva llamada al orden.

La siguiente sección del mismo capítulo se refiere al orden dentro del recinto parlamentario; recoge los poderes de policía previstos en el artículo 72.3 de la Constitución disponiendo que el Presidente podrá adoptar, a tal efecto, cuantas medidas considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que pertubaren aquél, fuese o no diputado, y en sesión o fuera de ella, cuando promoviere grave desorden será inmediatamente expulsado, y si fuere diputado, suspendido temporalmente un mes como mínimo, ampliable a propuesta de la Mesa y con las consecuencias, ya reseñadas, de la suspensión temporal. Los signos de aprobación o desaprobación por parte del público en las tribunas o la falta de la debida compostura, son causa de expulsión inmediata por parte de la Presidencia, con posible levantamiento de las oportunas diligencias por si los actos producidos pudieran ser constitutivos de delito o falta.

Entramos ya en la más importante modificación reglamentaria y, a la vez, el capítulo básico en todo Reglamento, el procedimiento, entendido como el *iter* a través del cual, y mediante una sucesión de actos concatenados, se forma la voluntad de la Cámara para el ejercicio de sus diversas funciones, de forma que siendo la actividad legislativa el eje nuclear del Parlamento, es el procedimiento legislativo uno de sus mecanismos fundamentales, junto con el procedimiento de control. Pues bien, el procedimiento legislativo es la rúbrica bajo la que se desarrolla el título V del proyecto que comprende los artículos 108 a 150, inclusivos.

La estructura del *título V* del proyecto es la siguiente:

Capítulo I: De la iniciativa legislativa (art. 108 P.).

Capítulo II: Del procedimiento legislativo común (arts. 109 a 129 P.).

Sección I: De los proyectos de ley (arts. 109 a 123):

- I. Presentación de enmiendas (arts. 109 a 111).
- II. Debates de totalidad en el Pleno (art. 112).
- III. Deliberación en Comisión (arts. 113 a 116).
- IV. Deliberación en el Pleno (arts. 117 a 119).
- V. Deliberación sobre acuerdos del Senado (arts. 120 a 123).

Sección II: De las proposiciones de ley (arts. 124 a 127 P.).

Sección III: De la retirada de proyectos y proposiciones de ley (artículos 128 y 129).

Capítulo III: De las especialidades en el procedimiento legislativo (artículos 130 a 150 P.).

Sección I: De los proyectos y proposiciones de Ley orgánica (arts. 130 a 132 P.).

Sección II: Del proyecto de Ley de Presupuestos (arts. 133 a 135 P.).

Sección III: De los Estatutos de Autonomía:

- I. Procedimiento ordinario (art. 136).
- II. Del procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución (artículos 137 a 144 P.).
- III. De la reforma de los estatutos (art. 145).

Sección IV: De la revisión y reforma constitucional (arts. 146 y 147).

Sección V: De la competencia legislativa plena de las Comisiones (artículos 148 y 149).

Sección VI: De la tramitación de los proyectos de ley en lectura única (art. 150).

Según se desprende de la simple comparación de epígrafes entre el texto del proyecto en este punto y el Reglamento provisional vigente, las diferencias son notables, no sólo en cuanto estructura del título, sino, como veremos, de contenido. Así, pues, hay que destacar, en primer lugar, la modificación de nuestro procedimiento legislativo en su fase constitutiva en el Congreso, ya que de la primera lectura en Comisión, se pasa a primera lectura en el

Pleno siempre que se hubieran presentado enmiendas a la totalidad; en segundo lugar, se prevé un procedimiento «sumarísimo» en lectura única hasta ahora inexistente; en tercer lugar, la regulación del procedimiento es más exhaustiva y sistemática que en el actual Reglamento; en cuarto lugar, la regulación proyectada es más técnica; en quinto lugar, se diferencia, en buena lógica, entre el procedimiento para la tramitación de los proyectos de ley y de las proposiciones de ley, dentro del procedimiento legislativo común; en sexto lugar, se señalan como especialidades procedimentales las referentes a Leyes orgánicas, Ley de Presupuestos, Estatutos de Autonomía, revisión y reforma constitucional, competencia legislativa plena de comisiones y tramitación de proyectos en lectura única, si bien, no se acaba de entender cómo la tramitación de los decretos-leyes como proyecto de ley —proposición parecería más correcto, por cuanto una vez convalidado, es a iniciativa de un grupo parlamentario su tramitación en la Cámara, y no del Gobierno, aun cuando puedan coincidir grupo parlamentario y partido del Gobierno— se regula en título aparte (VI), salvo que se entienda que la convalidación previa a su tramitación legislativa no es un acto legislativo propiamente dicho, lo que, desde luego, sería erróneo puesto que es la convalidación la que dota de fuerza legal al decreto-ley, y la no convalidación lo que deroga tal norma.

Señaladas estas diferencias generales, pasamos a analizar las diferencias específicas que prevé el proyecto:

El *capítulo I*, «De la iniciativa legislativa», recoge lo previsto en el artículo 87 de la Constitución; el *capítulo II*, en su *sección primera* regula el procedimiento legislativo común para la tramitación de los proyectos de ley incluyéndose en cuanto a su presentación los requisitos constitucionales preceptuados en el artículo 88 de la Constitución, es decir, exposición de motivos y antecedentes; por lo demás, es la Mesa quien ordena la publicación, apertura del plazo de enmiendas y envío a la Comisión correspondiente, al igual que en la regulación vigente; en cuanto a las enmiendas, distingue el proyecto con mejor sistemática, entre las de totalidad y las presentadas al articulado, pudiendo presentarse las primeras sólo por los grupos parlamentarios, y regularizándose, en cuanto a las enmiendas al articulado, las de supresión, no contempladas en el texto del vigente Reglamento, aunque sí en la práctica reglamentaria; novedosa es también la concreción de que, a efectos del procedimiento legislativo, cada disposición adicional, final, derogatoria, transitoria, título de la ley, rúbricas, ordenación sistemática y exposición de motivos, tendrán la consideración de un artículo. La necesidad de conformidad gubernamental para la admisión de enmiendas que comporten aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios pasa de su

actual ubicación en el procedimiento presupuestario al procedimiento común, lo que resulta más adecuado, pues tales enmiendas no son sólo susceptibles de tramitación en la Ley de Presupuestos; nueva, en esta cuestión, es también la atribución a las ponencias de la facultad de calificar la existencia o no de dichas enmiendas, a efectos de solicitar la conformidad gubernamental, requisito que de no verificarse faculta al Gobierno para manifestar su disconformidad en cualquier momento de la tramitación, verdadera cláusula de seguridad para el Gobierno en materia presupuestaria.

El debate en Pleno, en primera lectura, tras fin del plazo de presentación de enmiendas, procede, y precede al de Comisión, cuando se hubieran presentado enmiendas de totalidad, lo que nos conduce a un sistema de triple lectura en el caso de presentarse tales enmiendas, semejante al de Alemania Federal, dos de ellas en Pleno (primera y tercera) y una en Comisión (segunda); comenzando la primera lectura en Pleno por las enmiendas a la totalidad denominadas de devolución, que en caso de prosperar, suponen el rechazo del proyecto, para después debatir las que contengan un texto alternativo, cuya admisión supone reapertura de nuevo plazo de enmiendas al articulado.

El debate en Comisión —en primera lectura si no se hubiesen presentado enmiendas a la totalidad, o en segunda para tal supuesto— se inicia por la designación de ponencia y elaboración del informe de ponencia, regulados con caracteres semejantes a los actuales, salvo que en el debate en Comisión del articulado se suprimen las intervenciones del Gobierno, y las enmiendas presentadas a la exposición de motivos se discuten al final del articulado si la Comisión acuerda incorporar la exposición de motivos como preámbulo; admitiéndose durante el debate en Comisión, además de las enmiendas transaccionales —ya contempladas hoy— las que tengan por finalidad subsanar incorrecciones técnicas. El presidente de la Comisión podrá establecer el tiempo total para la conclusión del dictamen, lo que supone atribuirle importantes facultades de organización de los debates y de clausura. Una vez finalizado el dictamen de Comisión, el proyecto acorta el plazo para la comunicación de votos particulares y enmiendas «defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen que se pretenda defender en el Pleno», como dice con mayor tecnicismo y corrección el texto del proyecto, de los cinco días actuales a cuarenta y ocho horas.

El debate en Pleno limita las intervenciones y tiempo a sólo una por el Gobierno y otra por la Comisión, por no más de quince minutos; concediéndose importantes atribuciones a la presidencia, oída la Mesa y la Junta de portavoces, para ordenar los debates y las votaciones, usando incluso la guillotina a tales efectos, y no admitiéndose a trámite enmiendas transac-

cionales cuando algún grupo parlamentario se oponga o no se retiren las enmiendas respecto a las que se transige; de otro lado, el reenvío a Comisión cuando el texto resultara oscuro o incongruente, procede verificarse a petición de la propia Comisión y por decisión de la Mesa.

Una vez aprobado un proyecto en el Congreso, dispone el proyecto de Reglamento, éste será enviado por el presidente de la Cámara, con los antecedentes y documentos producidos en la tramitación, al presidente del Senado. Distinguiéndose, para el caso de lanzadera o navaita, y de acuerdo con el artículo 90.2 de la Constitución, entre procedimiento para salvar el veto, o admitir o rechazar las enmiendas de la Cámara alta.

Respecto de las proposiciones de ley (sección II, capítulo II, título V) se extiende, en orden a su presentación, la necesidad de que vayan acompañadas de la exposición de motivos y antecedentes, ya reseñada en relación con los proyectos de ley; incluyéndose un precepto que viene a poner fin a la por algunos denominada «guerra de las Cámaras», por cuanto establece que las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado se tramitarán como tales, excluyendo la toma de consideración. En cuanto a las de iniciativa del Congreso, se amplía el plazo —de quince días actualmente a treinta— para que el Gobierno manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y, paralelamente, su adecuación o no a la cláusula presupuestaria. Las proposiciones de las Comunidades Autónomas o de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, con lo que, una vez más, aparece manifiesto el reforzamiento de la función calificadora de la Mesa; la única especialidad procedimental reside en que la defensa de la proposición en la toma en consideración corresponde a la delegación prevista en el artículo 87.2 de la Constitución; por lo demás, la tramitación es igual a la de los proyectos, tras la toma de consideración en el Pleno, de manera que las proposiciones de ley pasarán cuatro lecturas en el caso de existir enmiendas a la totalidad —primera, toma en consideración en Pleno; segunda, enmiendas de totalidad en Pleno; tercera, Comisión; cuarta, Pleno—, o tres en caso de que no hubiese tales enmiendas —primera, toma en consideración en Pleno; segunda, Comisión; tercera, Pleno.

La sección III del capítulo II, «Retirada de proyectos y proposiciones de ley», mantiene la regulación vigente, con la inclusión de la posibilidad de retirar una proposición de ley, tras su toma en consideración, si lo acepta el Pleno de la Cámara.

El capítulo III, «De las especialidades en el procedimiento legislativo», se inicia con la sección I, «De los proyectos y proposiciones de ley orgánica», donde se introduce una importantísima novedad, cual es la competencia cali-

ficadora de la Cámara —a través de la decisión de la Mesa, oída la Junta de portavoces— en materia de ley orgánica, calificación que se verificará de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente ponencia, en trámite de informe. Disposición de la que derivan dos claras consecuencias: en primer lugar, el acrecentamiento de la importancia de las ponencias, y en segundo lugar, la importante función calificadoradora de la Mesa, cuya competencia se extiende a la calificación originaria, o retroactiva —si se plantea en trámite de Comisión—, y total o parcial —también respecto de las enmiendas que contengan materias reservadas a ley orgánica—. En lo restante, la tramitación de un proyecto o proposición de ley orgánica se ajustará al procedimiento legislativo común con la peculiaridad impuesta en el artículo 81 de la Constitución, en su votación final, que, en caso de no obtener la mayoría absoluta requerida, supone la devolución del proyecto a Comisión para emisión de nuevo dictamen en el plazo de un mes; y en segunda votación final, de no resultar la mayoría absoluta, implica rechazo del proyecto o proposición. De este modo, previsiblemente, en materia de ley orgánica, caben las siguientes lecturas:

1.^a Proyecto de ley orgánica que tenga enmiendas a la totalidad y consiga la mayoría absoluta en la primera votación final: 1.º, Pleno; 2.º, Comisión; 3.º, Pleno.

2.^a Proyecto de ley orgánica que no tenga enmiendas a la totalidad y no consiga la mayoría absoluta en la primera votación final: 1.º, Comisión; 2.º, Pleno; 3.º, Comisión; 4.º, Pleno.

3.^a Proyecto de ley orgánica que no tenga enmiendas a la totalidad y consiga la mayoría absoluta en la primera votación final: 1.º, Comisión; 2.º, Pleno.

4.^a Proyecto de ley orgánica que tenga enmiendas a la totalidad y no consiga la mayoría absoluta: 1.º, Pleno; 2.º, Comisión; 3.º, Pleno; 4.º, Comisión; 5.º, Pleno.

5.^a Proposición de ley orgánica que tenga enmiendas a la totalidad y consiga la mayoría absoluta en la primera votación final: 1.º, Pleno; 2.º, Pleno; 3.º, Comisión; 4.º, Pleno.

6.^a Proposición de ley orgánica que no tenga enmiendas a la totalidad y no consiga la mayoría absoluta en la primera votación final: 1.º, Pleno; 2.º, Comisión; 3.º, Pleno; 4.º, Comisión; 5.º, Pleno.

7.^a Proposición de ley orgánica que no tenga enmiendas a la totalidad y consiga la mayoría absoluta en la primera votación final: 1.º, Pleno; 2.º, Comisión; 3.º, Pleno.

8.^a Proposición de ley orgánica que tenga enmiendas a la totalidad y

no consiga la mayoría absoluta en la primera votación final: 1.º, Pleno; 2.º, Pleno; 3.º, Comisión; 4.º, Pleno; 5.º, Comisión; 6.º, Pleno.

Obsérvese, pues, la diferente gama de tramitaciones, en materia de ley orgánica, que abarca desde dos a seis lecturas.

En cuanto a la navaité en materia de ley orgánica, se distingue entre emisión del veto por el Senado que requiere la mayoría absoluta del Congreso para salvarlo, e introducción de enmiendas que, de ser aceptadas por el Congreso, requieren una votación por mayoría absoluta, y, en caso contrario, de no obtenerse dicha mayoría quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas.

La sección II del capítulo III del proyecto regula las especialidades legislativas en cuanto al procedimiento presupuestario, acorde con el artículo 134 de la Constitución, y que en su tramitación contempla una primera lectura en el Pleno, la segunda en Comisión y la tercera en Pleno. Dicho procedimiento es igualmente aplicable a la tramitación y aprobación de los presupuestos de los entes públicos para los que la ley establece la necesidad de aprobación de las Cortes.

La sección III del mismo capítulo, «De los Estatutos de Autonomías», distingue entre el procedimiento ordinario previsto para la tramitación de estatutos elaborados de acuerdo con los artículos 143, 144, 146 y disposición transitoria primera de la Constitución, y el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución. En ambos casos la regulación del proyecto es semejante a las normas sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía (Resolución de 5 de junio de 1979, BOC de 8 de junio de 1979) anejas al actual Reglamento provisional, con las siguientes modificaciones: si la Mesa advirtiese el incumplimiento de algún requisito constitucional o la existencia de algún defecto de forma se comunicará a la Asamblea proponente y no al Gobierno o aquélla, como establece el actual artículo 1.3 de dichas normas anejas; asimismo desaparece la actual remisión al Pleno en caso de discrepancias de criterios entre la Mesa y la Asamblea proponente o el Gobierno. En el caso del procedimiento del artículo 151 de la Constitución, una vez admitido a trámite por la Mesa el proyecto de Estatuto, se aumenta en cinco días el plazo actual de diez para la presentación de los motivos de desacuerdo. En el mismo procedimiento estatutario especial se añade la regulación del voto de ratificación, una vez refrendado un proyecto de Estatuto, tras un debate que se ajustará a las normas de los de totalidad; y la reforma de los Estatutos, especifica el proyecto, requerirá aprobación mediante ley orgánica.

La sección IV, «De la revisión y reforma constitucionales», adecua el procedimiento reglamentario al título X de la Constitución, caracterizándose

procedimentalmente por el reforzamiento de la iniciativa que deberá ir suscrita por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados, tramitándose en lo demás como los proyectos o proposiciones de ley con las especialidades preestablecidas en la Constitución y ajustándose el debate de la reforma constitucional contemplada en el artículo 168 de la Constitución a las normas del de totalidad.

La sección V, «De la competencia legislativa plena de las comisiones», es novedosa respecto de la actual regulación y, en general, más rígida en cuanto a las atribuciones de avocación del Pleno; existe una presunción de acuerdo del Pleno de delegación de competencia legislativa plena en comisiones para todos los proyectos y proposiciones de ley constitucionalmente delegables según el artículo 75.2 y 3 de la Constitución, pero queda excluido de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma de consideración; momentos procesales en los que, además, se puede producir la avocación de la deliberación y votación final en Pleno; así como, en los restantes casos, antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno a propuesta de la Mesa y oída la Junta de portavoces puede igualmente avocar las competencias plenarias. El proyecto, en esta materia, contiene además un principio de congruencia en la tramitación legislativa plena de las comisiones entre Congreso y Senado, ya que se prohíbe, en los casos de navaite, las competencias legislativas plenas de las comisiones en caso de veto o enmiendas introducidas por el Pleno del Senado.

La sección VI, «De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única», incluye un procedimiento legislativo sumario y totalmente novedoso cuando «la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen a su simplicidad de formulación lo permita», el Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de portavoces, puede acordar que se tramite directamente y en lectura única, mediante un debate sometido a las normas de los de totalidad y con una sola votación que de resultar favorable supone la aprobación del proyecto o proposición y, en caso contrario, su rechazo. Encontramos, pues, nuevamente, en este caso, un ejemplo de las importantes atribuciones de la Mesa como órgano calificador de tal tipo de procedimiento, aunque la aprobación definitiva compete al Pleno; y, a la vez, una muestra de la finalidad agilizadora que, en diversos supuestos, preside la regulación del proyecto.

El título VI contempla el control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley, y no acaba de entenderse cómo la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes y legislación delegada, que en la Constitución se contemplan en el mismo capítulo II, título III —«De la elaboración de las

leyes»—, que regula la tramitación de las leyes orgánicas y ordinarias, proyectos o proposiciones, en el proyecto de Reglamento, en lugar de constituir una variedad procedimental del procedimiento legislativo regulado en el título V del proyecto, constituye título aparte —el VI—, cuyo contenido se ajusta al artículo 86 de la Constitución, en cuyo apartado 2 *in fine* se remite a un «procedimiento especial y sumarísimo», que el proyecto, tras la convalidación, reconduce al de urgencias, no contemplado como procedimiento legislativo especial en el proyecto, sino en el título IV, «De las disposiciones generales de funcionamiento». De otro lado, el título VI del proyecto prevé las facultades que el artículo 78.2 de la Constitución atribuye a la Diputación Permanente en relación con el artículo 86, y la publicidad de la convalidación o derogación en el *BOE*. En cuanto a la delegación legislativa, se prevé la comunicación gubernamental al Congreso del uso de la delegación y la publicación en el *BOC* del texto articulado o refundido; y en materia de control sobre la legislación delegada, cuando de acuerdo con el artículo 82.6 de la Constitución las leyes de delegación establezcan que el control adicional de la legislación delegada se realice por el Congreso, el proyecto prevé un procedimiento controlador nuevo consistente en la apertura del plazo de un mes tras la publicación de la ley delegada para que un diputado o grupo parlamentario presente objeciones; transcurrido dicho período, si no se hubiesen planteado objeciones se entiende que el Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación; y si se hubieran presentado objeciones ante la Mesa, ésta las remite a la Comisión correspondiente para que dictamine, dictamen que será debatido en el Pleno con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo y con los efectos jurídicos previstos en la ley de delegación.

El título VII del proyecto, bajo una difícil rúbrica, «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa», engloba tramitaciones tan diferentes como la actuación del Congreso en materia de tratados internacionales (capítulo I, arts. 154 a 160 del proyecto); referéndum consultivo (capítulo II, art. 161); estados de alarma, excepción y sitio (capítulo III, arts. 162 a 165); actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas (capítulo IV, arts. 166 a 168); acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado (capítulo V, art. 169). Todos ellos, pues, comprenden actos parlamentarios consistentes en declaraciones de voluntad o de conocimiento de la Cámara en ejercicio de la potestad legislativa o controladora; se plantea así de nuevo por qué aquellas manifestaciones de la actividad parlamentaria legislativa como la aprobación de una ley orgánica de autorización de un tratado de los previstos en el artículo 93 de la Constitución, se incluyen en el título VII,

cuando una vez más estamos ante una especialidad procedimental legislativa que podría estar recogida en el título V.

En materia de tratados internacionales el proyecto se ajusta a la diferenciación constitucional entre tratados que requirieren la previa autorización de las Cortes en los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución, para las cuales el proyecto dispone que el Gobierno solicitará de las Cortes la concesión de dicha autorización mediante el envío al Congreso del correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros, junto con el texto del tratado o convenio, memoria justificativa de la solicitud y reservas y declaraciones que el Gobierno pretendiera formular, dicha solicitud será presentada por el Gobierno al Congreso dentro de los noventa días siguientes al acuerdo del Consejo de Ministros, plazo ampliable justificadamente hasta ciento ochenta días, debiendo adoptarse el acuerdo del Congreso en un plazo de sesenta días y tramitarse según el procedimiento legislativo común, pero entendiéndose que las propuestas de los diputados y grupos parlamentarios tendrán la consideración de enmiendas a la totalidad cuando pretendan la denegación o el aplazamiento de la autorización, o propongan reservas o declaraciones no previstas por el tratado o convenio, y de enmiendas al articulado cuando propongan la supresión, adición o modificación a las reservas o declaraciones que el Gobierno pretenda formular, o formulen reservas o declaraciones previstas por el tratado. Importante en este tema es la posibilidad de control previo de constitucionalidad que viene a desarrollar el artículo 95.2 de la Constitución y puede ser instada por decisión del Pleno durante la tramitación del tratado o convenio, a iniciativa de dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados, interrumpiendo la tramitación hasta tanto el Tribunal se pronuncie favorablemente, y si es desfavorablemente, previa revisión constitucional. Las discrepancias entre las Cámaras en materia de tratados se reglamentarizan conforme al artículo 74.2 de la Constitución. Y respecto de los tratados previstos en el artículo 94.2 de la Constitución, de la comunicación del Gobierno, se dará cuenta inmediatamente a la Comisión de Exteriores de la Cámara. Iguales procedimientos se señalan en el proyecto para la denuncia de un tratado o convenio.

El desarrollo reglamentario del artículo 92 de la Constitución —referéndum consultivo— contiene una curiosa prescripción ya que contempla la autorización previa del Congreso para la propuesta de decreto de convocatoria del presidente del Gobierno, tras un debate en Pleno sobre la comunicación que al efecto dirija el presidente del Gobierno al Congreso.

En materia de estados de alarma, excepción y sitio, el contenido reglamentario de las facultades que al Congreso concede el artículo 116 de la Constitución, en lo tocante a autorización del Congreso de la prórroga del

estado de alarma, se admite la presentación de propuestas por los grupos parlamentarios sobre el alcance y condiciones vigentes durante la prórroga hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización, debate que se inicia con la intervención explicativa del Gobierno, se tramita en lo restante como debate de totalidad y se finaliza con la votación de la solicitud y propuestas planteadas; la tramitación procedimental del estado de excepción y del de sitio se ajusta taxativamente a lo dispuesto en la regulación constitucional del artículo 116.

El proyecto contempla las atribuciones parlamentarias del artículo 145.2 de la Constitución en relación con las Comunidades Autónomas; importa destacar en tal cuestión que en cuanto a los acuerdos de gestión y prestación de servicios públicos interautonómicos, es la Comisión Constitucional de la Cámara quien entiende a los efectos previstos en los estatutos de autonomía; en materia de autorización, el Congreso conoce tras la decisión del Senado, tramitándose la referida autorización en dos lecturas, la primera en la Comisión Constitucional y la segunda en Pleno, como los debates de totalidad, y para el supuesto de discrepancias, en lugar de la técnica de navaite se recurre a la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2, si bien en caso de falta de aprobación del texto por esta Comisión planteado, decide el Congreso por mayoría absoluta. La modalidad de control prevista en una ley-marco (art. 150.1 de la Constitución) se tramita con igual procedimiento al control previsto para la legislación delegada. Y la apreciación de la necesidad para dictar leyes de armonización (art. 150.3 de la Constitución) se verifica como un debate de totalidad a propuesta del Gobierno, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados.

El procedimiento mixto de acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado se adecua a lo establecido en el artículo 102.2 de la Constitución, debatiéndose como en los de totalidad y con intervención del acusado en cualquier momento, efectuándose la votación secreta por papeletas.

Los títulos VIII, IX, X y XI regulan los mecanismos de control parlamentario; así, el primero de ellos —«Del otorgamiento y retiradas de confianza»— comprende en su capítulo I la investidura presidencial (arts. 170 a 172); en el capítulo II la cuestión de confianza (arts. 173 y 174), y en el capítulo III la moción de censura (arts. 175 a 179); es decir, los mecanismos de control mayor y productores de efectos jurídicos. El título X contiene un capítulo I, «De las interpelaciones» (arts. 180 a 184); capítulo II, «De las preguntas» (arts. 185 a 190); capítulo III, «Normas comunes» (arts. 191 y 192). El título X, «De las proposiciones no de ley» (arts. 193 a 195). Y título XI, «Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del

Gobierno y otros informes», en cuyo capítulo I regula las comunicaciones del Gobierno (arts. 196 y 197); en el capítulo II el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno (art. 198); en el capítulo III el examen de informes que deban remitirse al Congreso (arts. 199 a 201); en el capítulo IV las informaciones del Gobierno (arts. 202 y 203); es decir, los mecanismos de control menor y no productores de efectos jurídicos, sino instrumentos de control político de carácter secundario.

En cuanto a la investidura, el procedimiento que prevé el proyecto, de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución, se asemeja a las dos resoluciones anejas al Reglamento sobre regulación parlamentaria de la votación de investidura de 29 de marzo de 1979 (*BOC* de 29 de marzo de 1979) y de 11 de febrero de 1981 (*BOC* de 13 de febrero de 1981), especialmente a la segunda, si bien existen algunas diferencias en la nueva regulación en cuanto al tiempo de intervenciones del candidato y los grupos parlamentarios.

La regulación de la cuestión de confianza, tras la definición reglamentaria de la misma que reproduce el artículo 112 de la Constitución, difiere de la actual normativa contenida en la resolución sobre presentación y votación de la cuestión de confianza (Resolución de 15 de septiembre de 1980, *BOC* de 19 de septiembre de 1980), puesto que en el procedimiento previsto en el proyecto, la presentación se hará en escrito motivado presentado ante la Mesa, acompañado de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros y, una vez admitido a trámite, la Presidencia dará cuenta a la Junta de portavoces y convocará al Pleno. El debate se desarrolla como el de investidura, correspondiendo al Presidente del Gobierno o a los miembros del Gobierno las intervenciones del candidato en el debate de investidura; finalizado el debate, y transcurridas veinticuatro horas de plazo, se procede a la votación, con los resultados previstos en el artículo 112 de la Constitución.

La moción de censura definida en el proyecto contiene dos innovaciones en relación con el artículo 113 de la Constitución, ya que el escrito de presentación deberá ser motivado y el candidato propuesto tendrá que haber aceptado la candidatura. Por otra parte, la Mesa sólo admite a trámite la moción de censura cuando se ha comprobado que ésta reúne los requisitos constitucionales y reglamentarios. En cuanto al debate parlamentario, desaparece la actual limitación de tiempo en la primera intervención a favor de uno de los firmantes (según las vigentes normas sobre el procedimiento en el debate y votación de las mociones de censura: Resolución de 28 de mayo de 1980, *BOC* de 6 de junio de 1980; es de treinta minutos) y en la del candidato propuesto como presidente alternativo; se piensa, además, que el candidato en su intervención deberá exponer el programa político del Gobierno que pretenda formar; después de esta intervención se incluye una inte-

rrupción decretada por el presidente del Congreso y que precede a las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios que sí tienen limitación de tiempo por treinta minutos, con posibles turnos de réplica y rectificación por diez minutos, ajustándose en lo restante a lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución, con la precisión de que se entiende presentada en el período siguiente cuando se presente en período intersecciones.

Respecto de las instituciones de control menor, las novedades del proyecto se refieren a la posibilidad de que las interpelaciones sean presentadas tanto por los diputados como por los grupos, teniendo como destinatarios bien al Gobierno o algún departamento ministerial, con lo que se amplía la legitimación activa y se especifica la pasiva. Nueva es también la atribución calificadora de la Mesa que, de entender impropio de una interpelación el contenido planteado, lo comunicará al interesado para su conversión en pregunta con respuesta oral o escrita. En cuanto a la inclusión en el orden del día se prevé la preferencia de las interpelaciones individuales o de grupo que no hubieran consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez diputados o fracción pertenecientes al mismo grupo parlamentario; criterio que se compagina con el de prioridad en la presentación. El debate de las interpelaciones se verifica en el Pleno consistiendo el debate en un turno de exposición, seguido del de contestación del Gobierno y sendos turnos de réplica, con limitación del tiempo de intervención en diez minutos para la exposición y respuesta y cinco para el de réplica, que preceden a la posibilidad de intervenir de los grupos no interpelantes por cinco minutos. La presentación de una moción consecuencia de interpelación deberá realizarse al día siguiente al de sustanciación de aquella en el Pleno, a diferencia de los tres días o durante la misma sesión que establece la Resolución de 8 de febrero de 1978 (*BOC* de 13 de febrero de 1978) en su artículo 1.º; asimismo es a la Mesa a quien compete admitir la moción si es congruente con la interpelación.

Semejantes facultades calificadoras tiene la Mesa en relación con las preguntas, no admitiéndose la de exclusivo interés personal del formulante o cualquier otra persona singularizada, ni las que supongan consulta de índole estrictamente jurídica. Afecta a las preguntas la presunción de que se solicita respuesta por escrito salvo manifestación en contrario que deberá especificar en qué órgano de la Cámara se pretende la respuesta para, en caso contrario, serlo ante la Comisión correspondiente. Las preguntas ante el Pleno sólo podrán contener la escueta formulación de una cuestión y deberán presentarse como mínimo cuarenta y ocho horas antes, incluyéndose en el orden del día con preferencia las presentadas por diputados que todavía

no hubieran formulado preguntas en Pleno durante el período de sesiones. El presidente tiene facultades, de acuerdo con la Junta de portavoces, para la distribución de las preguntas en Pleno. El debate se simplifica con la existencia de dos turnos para el preguntante y dos para el Gobierno, y limitación de tiempo total en cinco minutos con clausura presidencial automática. Se admite que el Gobierno solicite, motivadamente, por una sola vez respecto de cada pregunta, que ésta sea pospuesta a la sesión siguiente y, salvo para este supuesto, el proyecto prevé la caducidad de las preguntas no incluidas en Pleno o las incluidas y no sustanciadas, que deberán ser reiteradas si se desea su mantenimiento. En los casos de respuesta oral en Comisión se preceptúa un plazo de siete días desde su publicación para la sustanciación, ampliándose el tiempo de intervenciones en diez minutos para primer turno y de cinco para réplica, y pudiendo ser respondidas por Secretarios de Estado o Subsecretarios. Finaliza el tratamiento de las preguntas en el proyecto con la inclusión de una cláusula de economía procedimental consistente en la conversión automática de cualquier pregunta pendiente de contestación al acabar el período de sesiones, en pregunta a responder por escrito antes de iniciarse el siguiente período.

La reserva de tiempo para estas cuestiones se rebaja a dos horas de Pleno en las semanas en que exista sesión ordinaria, lo que se facilita merced a la posible acumulación temática de estos mecanismos decidida por el presidente. De otra parte, la Mesa, oída la Junta de portavoces, puede declarar inadmisibles las preguntas e interpelaciones cuyos textos incurran en los supuestos previstos como causa de llamada al orden.

Las proposiciones no de ley se definen en el proyecto como actos parlamentarios de grupo que formulan propuestas de resolución de la Cámara, cuya admisibilidad compete a la Mesa, así como la decisión de sustanciación en Pleno o Comisión en función de la importancia del tema. Publicada la proposición, la presentación de enmiendas por los grupos permanece abierta hasta seis horas antes de la celebración de la sesión, y su inclusión en el orden del día se ajusta a lo dispuesto en la materia para las interpelaciones. El debate comprende turno de exposición del grupo proponente, turno de grupos enmendantes y no enmendantes después y votación.

Las comunicaciones del Gobierno —en Pleno o Comisión— se sustancian con una primera intervención por el Gobierno y las intervenciones de grupo por quince minutos cada uno, contestación gubernamental, según juicio del Gobierno, y turnos de réplica por diez minutos, después de lo cual se abre un plazo de treinta minutos para la posible presentación ante la Mesa de propuestas de resolución congruentes con el objeto del debate; a continuación las propuestas admitidas se defienden por cinco minutos, el mismo

tiempo que para los turnos en contra, votándose las propuestas de resolución según orden de presentación, salvo las que impliquen rechazo global de la comunicación que se votan en primer lugar. Los debates de programas y planes del Gobierno se tramitan en la Comisión competente, con posible designación de ponencia para su estudio, y ajustándose a los trámites previstos para las comunicaciones, con ampliación del plazo a tres días si la Mesa decide que se debata en Pleno. También es la misma tramitación la prevista para el examen de informes como el del Tribunal de Cuentas, a quien el Presidente del Congreso, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de portavoces, a petición de una Comisión, podrá requerir en los supuestos previstos en su ley orgánica para que remita a la Cámara informes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto, o el informe anual o extraordinario del Defensor del Pueblo que se abre con la intervención ante el Pleno del alto comisionado de las Cortes Generales, seguido de intervenciones de grupos por quince minutos. Asimismo en este caso cabe, a solicitud individual, de grupo o de Comisión, mediante escrito motivado a través del presidente, solicitar la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas de las administraciones públicas que, por mandato constitucional o reglamentario, deban rendirse ante el Congreso o las Cortes Generales y que se tramitan como las comunicaciones del Gobierno, excluyendo la intervención inicial de éste y con posibilidad de formular propuestas de resolución.

Las informaciones del Gobierno —comparecencias— vienen a desarrollar el artículo 76.2 de la Constitución y pueden realizarse a petición propia o de la Comisión correspondiente, recibiendo la denominación de sesiones informativas que se inician con la exposición oral del ministro (que podrá estar asistido de autoridades y funcionarios de su departamento); y suspensión por cuarenta y cinco minutos como máximo para que los grupos y diputados puedan formular preguntas u observaciones. Junto a las sesiones informativas de Comisión, se prevé las de Pleno o Comisión, a petición propia o por acuerdo de la Mesa y de la Junta de portavoces, para informar sobre un asunto determinado, correspondiendo la iniciativa a dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados miembros de la Comisión, o del total en caso de Pleno. En estos casos el debate se inicia con la exposición gubernamental, seguida de las de los grupos por diez minutos, y la réplica final del Gobierno, salvo casos excepcionales en los que por decisión de la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de portavoces, se abra turno de dúplica, con fijación en tal supuesto, de número o tiempo máximo de intervenciones.

El título XI del proyecto, «De las propuestas de nombramiento y de la

designación de personas» (arts. 204 a 206), establece el procedimiento de designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y magistrados del Tribunal Constitucional que los artículos 122.3 y 159.1 de la Constitución atribuyen al Congreso de los Diputados. La propuesta al efecto es de cuatro candidatos por grupo parlamentario como máximo, pudiendo intervenir a favor de la propuesta por cinco minutos, tras lo que se efectúa la votación por papeletas en que se podrán incluir hasta cuatro nombres en cada caso, resultando elegidos quienes obtengan más votos y hayan sobrepasado un quórum de tres quintos de los miembros del Congreso como mínimo; de no resultar nominados tales candidatos, se realizan votaciones sucesivas con posible reducción del número de candidatos hasta el doble de puestos a cubrir y votación de un máximo de cuatro por papeleta. La Presidencia puede interrumpir por un plazo prudencial las votaciones, y los empates se dirimen en segunda votación. El mismo procedimiento se sigue para otros supuestos legales que dispongan la propuesta, nombramiento o aceptación de personas por una mayoría cualificada de miembros del Congreso. Mientras que en caso de elección sin exigencia de mayorías cualificadas, la elección se verifica según la forma que proponga la Mesa, oída la Junta de portavoces, y acepte el Pleno, y que en caso de elección directa deberá contener una fórmula de sufragio restringido en función del número de nombramientos a hacer y de la composición de la Cámara.

El título XIII y último, «De los asuntos en trámite a la terminación del mandato del Congreso de los Diputados», establece en artículo único —el 207— la caducidad de todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente, en caso de disolución o fin de la legislatura.

Completan el proyecto una disposición derogatoria del actual Reglamento provisional de 13 de octubre de 1977 y sus normas anejas, y cuatro disposiciones finales: la primera sobre entrada en vigor el 1 de septiembre de 1981 —lo que obviamente ha de ser modificado— y publicación en el *BOCG* y en el *BOE*; la segunda sobre reforma reglamentaria que se tramitará como las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso y con una votación final por mayoría absoluta de acuerdo con el artículo 72.1 de la Constitución; la tercera, de remisión al Reglamento de las Cortes Generales para la regulación de asuntos de aquéllas, sesiones conjuntas o constitución de órganos mixtos (artículo 72.2 de la Constitución), sin perjuicio del carácter supletorio del Reglamento del Congreso, y su carácter independiente en los supuestos de tramitación o votación separada, y la cuarta, en que se remite al Estatuto de personal de las Cortes Generales la regulación de derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios de Cortes adscritos

al Congreso. Las disposiciones transitorias —dos— disponen que a la entrada en vigor del nuevo Reglamento la tramitación pendiente se ajustará a lo dispuesto en él, y que las proposiciones no de ley, interpelaciones y preguntas pendientes a 30 de junio —nuevamente modificables en función de la fecha de aprobación del nuevo Reglamento— quedan automáticamente convertidas en preguntas para contestación por escrito, salvo que en el período previsto se solicite por escrito motivado su mantenimiento que se ajustará al nuevo Reglamento en su tramitación.

Concluyendo, en síntesis, se observan las siguientes novedades en el proyecto: formalmente, es más extenso que el actual, puesto que contiene una regulación exhaustiva, si bien más simple que la vigente; es también más formalista y presta mayor atención a las relaciones entre órganos constitucionales; más ordenado y uniforme en las diferentes tramitaciones que regula; más congruente que el provisional, tiende a eliminar discordancias con el del Senado —así, por ejemplo, en materia del silencio en las autorizaciones para proceder por medio de suplicatorio—; parece tender a un acortamiento de la tramitación —por ejemplo, el plazo general de dos meses en Comisión—; es más preciso en los quórum (así en los de presencia) y en la relación quórum-votación, si bien tiene títulos difícilmente unitarios como el VI y, especialmente, el VII. Materialmente destaca: la adecuación a la Constitución e incluso la complementación de la ley fundamental en algunos supuestos, como en materia de inviolabilidad o de moción de censura; cierto sentido «funcionario», valga la expresión, o «profesionalizado» del diputado —por ejemplo, manifiesto en la afiliación *ex novo* a la Seguridad Social—; mayor control de los grupos —así, la contabilidad preceptuada en materia de subvenciones—; mayores garantías internas —por ejemplo, en caso de discrepancia de la calificación o tramitación de la Mesa—. En cuanto a los órganos rectores, la Mesa se sitúa como órgano fundamental en cuanto a ella competen la admisibilidad y calificación, la consideración de un proyecto o proposición como orgánicos, la decisión de tramitación mediante el procedimiento legislativo sumarisimo en lectura única, la admisibilidad de interpelaciones y preguntas, etc.; por el contrario, decrece la importancia de la Junta de portavoces que, en general, aparece como órgano consultivo; la Presidencia continúa como órgano rector individual, si bien, en determinados supuestos, en colaboración con la Mesa y Junta de portavoces —así en materia de suplencia general de las normas reglamentarias—. Se observa igualmente las mayores atribuciones de las Comisiones que pasan a estructurarse como macrocomisiones por áreas (y, paralelamente, la mayor rigidez de la avocación al Pleno en los casos de competencia legislativa plena en Comisión.) Fundamental es la variación en los procedimientos legislativos,

en los que es preceptiva la primera lectura en Pleno para el caso de existir enmiendas a la totalidad y la inclusión del procedimiento en única lectura; resultan excesivamente diferenciados los seis procedimientos diferentes para ley orgánica. El sistema de sanciones se refuerza, como también el juego procedimental de la cláusula presupuestaria. Las ponencias adquieren mayores atribuciones; también se aumentan las atribuciones del diputado individualmente considerado y se institucionaliza la función y cargo de secretario general.

ANEXO

En la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, se aprobó el Reglamento definitivo de la Cámara Baja conforme a lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución. El nuevo Reglamento ha entrado en vigor el 24 de febrero de 1982, de acuerdo con lo dispuesto en su disposición final primera, fecha de la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (serie H, núm. 33-III, de 24-II-82). Siquiera al objeto de actualizar este trabajo, dejando constancia sumaria de las modificaciones que contiene el Reglamento definitivo respecto del proyecto, recogemos dichas variaciones, escasas en número, pero en algún caso de verdadera importancia, al objeto de actualizar estas «Notas sobre el proyecto de Reglamento del Congreso».

Debe precisarse que, como dijera el presidente del Congreso en la sesión de la Comisión de Reglamento, no se trataba «de reabrir el tema del Reglamento a efectos de nuevo dictamen, sino someter a la aprobación de la Comisión nuevas propuestas o propuestas complementarias de la Ponencia de Reglamento, a efectos de cerrar ya ese dictamen y poder llevarlo al Pleno» (*Diario de Sesiones de la Comisión de Reglamento*, 4-II-82, núm. 59, página 2855). Fue éste, pues, el criterio procedimental arbitrado para la aprobación del proyecto en este *iter* posterior, pero no nuevo, cuya finalidad ha sido la aprobación del Reglamento definitivo y cuya causa fue la necesidad de revisar la *lex interna* de la Cámara tras el escollo que supuso, fundamentalmente, la falta de acuerdo respecto del artículo 23, precepto que ha forzado la reconsideración operada. De otro lado, justifica el juicio de que se trata de una revisión procedimental, y no de la reapertura de un nuevo procedimiento, el hecho de que la votación del proyecto revisado se haya iniciado por el voto de ratificación de los veintidós primeros artículos, o más precisamente, de la ratificación de las votaciones que se verificaron en el mes de junio, para continuar después con el debate y votación del resto del articulado.

Sucintamente las variaciones del Reglamento definitivo vigente en relación con el proyecto afectan a los aspectos siguientes: el número mínimo de diputados para constituir un grupo parlamentario se mantiene en los términos establecidos en el artículo 23, pero la oposición de los grupos que se verían afectados por el mismo se salva recurriendo al derecho transitorio,

pues la disposición transitoria segunda aplaza la vigencia del citado artículo 23 a la nueva legislatura. Por otra parte, aumenta el número de las Comisiones permanentes legislativas, al separarse como autónoma la Comisión de Presupuestos, antes integrada en la macrocomisión de «Economía, Comercio, Hacienda y Presupuestos». Respecto de la nueva Comisión del Estatuto de los Diputados, la Mesa especial de esta Comisión permanente singular estará integrada por un presidente, un vicepresidente y un secretario que corresponderán, por su orden, a los representantes de los tres grupos parlamentarios de mayor importancia numérica en la Cámara al inicio de la legislatura, añadido que trata de evitar las fluctuaciones en dicha Mesa con ocasión de los posibles cambios de composición de los grupos durante la legislatura.

En materia de votaciones especiales se sustituye la anterior prohibición de votación secreta cuando se trate de materia legislativa, por la prohibición de votación secreta «en los procedimientos legislativos», de forma que se concibe como de «aplicación general a todos los procedimientos legislativos, en directo y a aquellos que se aplican por remisión» (Landelino Lavilla Alsina, *Diario de Sesiones de la Comisión*, 4-II-82, núm. 59, pág. 2857). En los casos de empate se establece que para aquellos supuestos en que la Comisión actúe con competencia legislativa plena y en la tramitación de mociones y proposiciones de ley en Comisión, si se produjera un triple empate, con suspensión de la sesión tras el segundo, la cuestión será dirimida en el Pleno.

Se suprime en materia de la cláusula de seguridad presupuestaria el anterior apartado 5.º del artículo 111 que disponía que las enmiendas que aun implicando disminución de ingresos tributarios no estuvieran sujetas a la conformidad del Gobierno para su tramitación, además de los requisitos generales deberían proponer una baja correlativa de los gastos; hay que entender dicha supresión por el carácter redundante de esta cláusula con lo dispuesto ya en esta materia en otros apartados del mismo artículo.

Modificación importante es la inadmisibilidad de presentación de enmiendas a la totalidad de devolución en tres casos: cuando se trate de proposiciones de ley, salvo aquellas tomadas en consideración por el Senado—supuesto que puede dar lugar a situaciones especiales no resueltas en el Reglamento, como ocurriría de aprobarse una enmienda a la totalidad de devolución de una proposición de ley que no ha requerido toma en consideración en el Congreso por haberlo sido ya en el Senado, cuando el artículo 89.2 de la Constitución dispone que las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado «se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición»—. La misma inadmisibilidad se introduce respecto de los Decretos-Leyes que se tramiten como proyectos de ley, y de los proyectos o proposiciones de ley de armonización, con la matización para este caso de que «no serán admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara» por el que se aprecie la necesidad de dictar leyes de armonización, precepto importante y que por sí sólo requiere un estudio profundo, ya que en torno a él subyacen cuestiones como la diferencia entre ley orgánica y ley de armonización, la extensión, ámbito y caracteres de la iniciativa legislativa, etc.

Queda modificada la fecha de entrada en vigor prevista en el proyecto, para disponerse la entrada en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (efectuada el 24-II-82).

Se adiciona una nueva disposición final —la quinta— por la que se establece que las preguntas orales en Comisión y con respuesta por escrito en materias propias de la competencia del ente público R. T. V. E. serán contestadas directamente por el director general o Consejo de Administración del ente público, con sujeción a las mismas normas previstas para las preguntas al Gobierno, con lo que se reglamentariza el control directo de la Comisión de Control sobre el citado ente público.

Completan las modificaciones reseñadas las correcciones de estilo efectuadas en los artículos 153.3, 96.2, 202.1 y 203.1 y las normas de Derecho transitorio tendentes a acomodar el funcionamiento de la Cámara a la vigencia del nuevo Reglamento, que prevén que los procedimientos legislativos en los que el plazo de presentación de enmiendas hubiera finalizado antes del 24 de febrero, sigan los trámites previstos en el anterior Reglamento provisional del Congreso; igualmente se dispone que la recomposición de las comisiones existentes a las previsiones reglamentarias se hará en el plazo de quince días a partir del 24 de febrero.

Dentro del Derecho transitorio se incluye como última disposición, la cuarta, una enmienda del grupo parlamentario de Coalición Democrática, incorporada en el Pleno de 10 de febrero, cuyo tenor literal es «Los diputados que lo fueren a la entrada en vigor del presente Reglamento cumplirán el requisito previsto en el artículo 20.1.3.º en la primera sesión plenaria a la que asistan.» De este modo, se introduce la prestación de promesa o juramento de acatar la Constitución respecto de los actuales 350 componentes del Congreso, requisito que permite a los diputados electos adquirir la condición plena de diputado, y para cuya interpretación, a falta de normas de Derecho transitorio que completen su alcance y significado, habrá que estar a lo dispuesto como principios generales de interpretación en el artículo 3 del Código civil.