

DR 13 115

En el cuadro de fuentes de nuestro ordenamiento. Autor Ignacio Astarloa Huarte Bendicoa. Con fecha de 24 de enero de 1982, el Boletín Oficial de las Cortes Generales, sección Congreso de los Diputados, publicó el nuevo reglamento del Congreso, aprobados pocos días antes por el Pleno de esta Cámara.

Tal norma, ya en vigor tras su publicación en el Boletín Oficial del Estado, viene a desarrollar la previsión constitucional contenida en el artículo 72 de nuestro texto fundamental, que establecía la tradicional posibilidad de autonormación de las Cámaras, quienes competentes para aprobar, como es sabido, sus propios reglamentos, son por tanto las encargadas de regular dentro del marco, lógicamente, y de los mandatos concretos de la Constitución, que, como sabemos respecto de la nuestra de 1978, son desarrollados con bastante detalle, principalmente en su título 3, pero también en otros momentos de su articulado, encargadas de regular, decimos, los aspectos estructurales, procedimentales y funcionales que regirán la vida parlamentaria cotidiana de esta Cámara. Debe advertirse de entrada que la norma aprobada, y que aquí va a ser objeto de estudio, es tan sólo el reglamento del Congreso, que viene a sustituir al reglamento provisional de 13 de octubre de 1977, con el que hasta ahora han venido trabajándose en esa Cámara. Queda por tanto en pie, y eso hay que significarlo, la exigencia de que junto a él se aprueben en su día, y cuanto antes mejor, el reglamento que ha de regir la vida del Senado, quien todavía se mueve en base a un reglamento provisional anterior a la Constitución, si bien que modificado, eso sí, para adaptarlo a ella, y el que el artículo 72 de la Constitución nombra reglamento de las Cortes Generales, que regulará en su día las cuestiones generales y globales que atañen a las Cortes como institución unitaria por encima del funcionamiento cotidiano de cada una de sus Cámaras.

Ceñidos por tanto al reglamento del Congreso, recientemente aprobado, estudiaremos aquí en esta sesión, y en la de la próxima semana, las cuestiones relevantes que del mismo se derivan en relación con el cuadro de fuentes normativas, en relación con el cuadro de las fuentes normativas, a las que afectan directamente, y de forma bien importante, como tendremos ocasión de comprobar. Piénsese como reflexión general, que al ocuparse este reglamento de disciplinar la actuación del Congreso en todas y cada una de sus actuaciones, incide directamente en puntos clave de cada una de las concretas fuentes del derecho, que en Derecho Administrativo estudiamos con especial atención. Por dar de partida solamente una aproximación general, comprobamos que el reglamento afecta, entre otras, a las siguientes cuestiones.

Primero a la Constitución, lo cual es bien significativo, en tanto en cuanto el reglamento regula el procedimiento a seguir para su reforma, en el capítulo tercero del título quinto del reglamento, y concretamente en la sección cuarta de ese capítulo tercero, artículos 146 y 147, disciplinando, como es lógico, la actividad a seguir por el Congreso de los Diputados en el caso de una reforma de la Constitución. En segundo lugar, el reglamento afecta también a las leyes

orgánicas, al discutido problema, a los múltiples y discutidos problemas, mejor dicho, que se originan en base a las leyes orgánicas. Resolviendo aquí, quién es el titular de la facultad de calificar una ley como tal, de calificar una ley como ley orgánica, y significando y disciplinando también las formas de aprobación por el Congreso de una ley orgánica.

Y en general regula también el reglamento, toda ley, en tanto en cuanto se significa el íter procedimental, que desde su iniciativa hasta su aprobación debe seguirse dentro del Congreso de los Diputados. En tercer término, el reglamento regula también la actividad del Congreso en orden a los tratados internacionales, allí donde la Constitución exige su intervención, y en concreto lo hace este reglamento en el capítulo primero de su título séptimo, artículos 154 a 160. Se ocupa también el reglamento de la actividad del Congreso en orden al proceso autonómico, en virtud de la regulación de los trámites previstos para la aprobación de los estatutos, para su reforma, para su iniciación en su caso, por los cauces previstos en la Constitución por el artículo 144, y su posterior control incluso allí donde la Constitución determina la presencia del Congreso.

Y en fin, y en quinto lugar, por no alargar más este listado, regula también el reglamento las normas con fuerza de ley, o se ocupa de las normas con fuerza de ley emanadas del Ejecutivo, al desarrollar el reglamento, el esquema de control que sobre ellas otorga al Congreso la Constitución. Afrontaremos hoy, de todo este cuadro, las previsiones concretas sobre procedimiento legislativo ordinario, leyes orgánicas, decretos leyes y decretos legislativos, dejando para el próximo día los temas relativos a la incidencia del reglamento del Congreso de los Diputados en el proceso autonómico. Vayamos por orden.

En primer lugar, la regulación que el reglamento hace del procedimiento legislativo en general. Regulado como está en este reglamento, en el título quinto de su articulado, artículos en concreto 108 y siguientes, es claro que no procede de tenerse aquí en un estudio pormenorizado de cada una de las fases que se van desarrollando en ese proceso, iniciativa, enmienda, debate de totalidad en el pleno, informe de ponencia, deliberación en comisión y pleno, votación y aprobación final. Baste destacar que en el esquema común, en lo que el propio reglamento denomina procedimiento legislativo común, se mantiene el sistema de tres lecturas, informe de ponencia, dictamen de comisión y aprobación final por el pleno, que sumadas a las otras tres posibles lecturas del Senado, pueden dar un total de siete, en el caso de que el Congreso tenga que volver a estudiar las modificaciones propuestas, en su caso, por el Senado.

Precisamente lo más destacable del reglamento en este punto es el intento que ha realizado para aligerar en lo posible tan farragoso proceso. Para ello, además de una regulación detenida de los debates que resulta más rígida que en el anterior reglamento provisional, instrumenta tres procedimientos especiales. El primero, ya conocido e incluso constitucionalizado en algunas de sus manifestaciones, el procedimiento de urgencia, que regulado en los artículos 93 y 94 de este reglamento, determina la modificación de los plazos a seguir en la tramitación de los procesos, reduciéndolos en principio a la mitad, pero según determina también el artículo

91 del reglamento, incluso reduciéndolos en mayor dimensión en los días de su tramitación.

Recoge también una figura nueva, en su artículo 150, que denomina al propio reglamento la tramitación de los proyectos, la tramitación de un proyecto de ley en lectura única. De forma que cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley que se tome en consideración lo aconsejen, o por su simplicidad se permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa del Congreso y oída a la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. Y en tercer lugar, articula también el reglamento del Congreso un tercer procedimiento especial de simplificación de los trámites parlamentarios, ya previsto y predeterminado en la Constitución, que es la posible delegación de la aprobación de una ley en comisión.

Esta es una regulación del reglamento que detalla las previsiones constitucionales que, desde el punto de vista de la Constitución, puede resultar incluso discutible. La delegación en comisión en el reglamento del Congreso, regulada y recogida en el título V de ese reglamento, capítulo III, y en concreto artículos 148 y 149, ofrece como datos nuevos respecto de la Constitución y significativos los siguientes. El acuerdo delegante del Pleno para que las comisiones aprueben una determinada ley se presume para todo proyecto o proposición constitucionalmente delegable.

Sabido es que la Constitución tasa aquellos proyectos que puedan ser aprobados en comisión, con este límite hay una presunción general de delegación del Pleno en comisión de todo proyecto o proposición de ley. Se excluye, eso sí, de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración que, en todo caso, deberá realizar el Pleno del Congreso. Pero, a salvo esto, todo proyecto se presume delegable y será estudiado y regulado por el procedimiento legislativo común excluida, eso es, la votación y deliberación final por el Pleno, que es precisamente lo que se trata de evitar para aligerar el procedimiento legislativo.

Sin embargo, como la Constitución prevé, el Pleno puede recabar para sí, y la Constitución significa que en todo momento, ahora veremos las matizaciones que el reglamento realiza, puede recabar para sí en la deliberación o votación final del proyecto, una vez estudiado en comisión. Pues bien, en el reglamento esa posibilidad del Pleno de recabar sólo tiene dos momentos posibles, o bien en el momento de la votación de totalidad o de toma en consideración de la proposición de ley, o bien, en los demás casos, antes de iniciarse el debate en comisión. Parece indicar el reglamento que, iniciado el debate en comisión, el Pleno ya no puede abocar la aprobación final de un proyecto de ley que, en principio, estuvo delegado en la comisión, lo cual resultaría, y lo anunciábamos de principio, dudosamente constitucional.

El problema, sin embargo, no acaba ahí, porque siendo general la presunción de delegación, a salvo las materias constitucionalmente no delegables, existe posteriormente el problema de qué ocurre con aquellos proyectos que vuelvan con enmiendas o, incluso, con un voto general de negativa por parte del Senado. Ante ellos, se significa expresamente en el reglamento del Congreso, en el nuevo reglamento, que las comisiones carecerán de competencia para conocer

con plenitud legislativa proyectos o proposiciones vetados o enmendados por el Senado. Pero añade inmediatamente, si ese veto o enmiendas hubiesen sido aprobados por el Pleno del Senado, lo cual parece dar a entender que, si el proyecto fue, igualmente, tramitado en el Senado a través de su aprobación en comisión y no directamente aprobado por el Pleno, podría, a la vuelta al Congreso de los Diputados, aprobarse definitivamente por la propia comisión, lo cual, igualmente, resulta dudosamente constitucional, si tenemos en cuenta que la Constitución determina la posible abocación por el Pleno en todo momento de su tramitación de un proyecto o proposición de ley.

En segundo lugar, tenemos que estudiar, significadamente, la tramitación que se hace de las leyes orgánicas. Las leyes orgánicas, en cuanto a su calificación y en cuanto a su aprobación, resultan reguladas en el artículo 130 y 131, igualmente el artículo 132 del reglamento. En líneas generales, significar que la calificación corresponde a la Mesa del Congreso o y de la Junta de Portavoces, a propuesta bien del Gobierno, bien del proponente o bien de la correspondiente ponencia en trámite de informe.

Pero, sin embargo, como señala el artículo 130 en su párrafo segundo, en un momento posterior puede, igualmente, plantearse ante la Mesa del Congreso la recalificación de una ley que, en principio, se tramitaba como ordinaria y, finalmente, va a resultar una ley orgánica. En cuanto a su aprobación, hay que significar la precisión constitucional de su aprobación por mayoría absoluta en votación de totalidad, que, en definitiva, es lo que recalca el artículo 131, determinando una serie de procedimientos sobre los que aquí no procede entrar.