

DR 13 116

Derecho administrativo 1 y 2. Incidencia del nuevo reglamento del Congreso en el cuadro de fuentes de nuestro ordenamiento. Parte segunda. Autor Ignacio Astarloa Huarte Mendicó.

Iniciábamos la pasada semana un estudio pormenorizado de la repercusión que para los problemas de fuentes ha tenido la aprobación del nuevo reglamento del Congreso. Destacábamos allí la singular importancia de este texto a tal efecto al ser quien disciplina la actividad normativa del Congreso en el marco constitucional y estudiamos en concreto las figuras de la ley orgánica y del procedimiento legislativo común. Dejando para esta sesión los decretos leyes, los decretos legislativos y especialmente los problemas que se suscitan en este reglamento en torno al proceso autonómico.

Vayamos por orden. En cuanto a los decretos leyes el reglamento del Congreso viene a mencionar la práctica seguida desde 1978 por la propia actividad del Congreso. De forma que si en la Constitución se preveían dos sistemas distintos de convalidación por parte del Congreso de un decreto ley, bien convalidación directamente quedando la figura como tal decreto ley o bien tramitación como proyecto de ley, la práctica parlamentaria en virtud de la perentoriedad del plazo vino a imponer que dentro de los 30 días que se concedían al Congreso los diputados para estudiar la convalidación o derogación del decreto ley se pronunciase de una manera inicial sobre su convalidación o derogación y posteriormente pudiese decidir su tramitación o no como un proyecto de ley.

Esto es definitivamente lo que ha consagrado el propio reglamento al determinar que esos dos momentos son posibles en la convalidación del decreto ley de forma que el proceso de control del Congreso de los diputados ante los decretos leyes quedaría del siguiente orden. Aprobado un decreto ley por el gobierno y en 30 días el Congreso de los diputados debe pronunciarse sobre su convalidación o derogación. Pronunciado el Congreso sobre su convalidación o derogación si algún grupo parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley lo planteará y si lo hay efectivamente se somete a la Cámara y la Cámara se pronuncia en consecuencia sobre la posibilidad de tramitarlo una vez convalidado bien como proyecto de ley o no tramitarlo como proyecto de ley.

Si se hace efectivamente como tal proyecto de ley se seguirá eso sí el procedimiento de urgencia sin que quepan enmiendas a la totalidad que significasen en su caso la devolución del proyecto. El decreto ley sin embargo con no agotar aquí su problemática plantea además una cuestión que en principio parece marginal pero que sin embargo puede ser una cuestión de primer orden. En principio se ha dicho es el pleno del Congreso de los diputados quien debe convalidar o derogar y decidir en su caso su tramitación como proyecto de ley el caso de un decreto ley.

Sin embargo sabido es que en el momento en que el Congreso se encuentra disuelto o ha expirado su mandato corresponde a la Diputación Permanente por mandato constitucional el

ocuparse de las tareas del Congreso especialmente en el caso previsto del decreto ley. El reglamento del Congreso así lo ha acogido significando que si bien entre sesiones no tiene la Diputación Permanente nada que decir puesto que procedería a la reunión inmediata del Congreso que en pleno decidiría sobre el decreto ley es lo cierto que disueltas las Cámaras corresponden a la Diputación Permanente en virtud de los artículos 56 a 59 del reglamento todas todas las facultades del Congreso. Eso puede querer decir respecto del decreto ley que podrá convalidar o derogar en 30 días pero también podría querer decir que podrá igualmente tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Ante ello hay que significar la rareza de que la Diputación Permanente pueda ser efectivamente quien apruebe una ley aunque sea por este procedimiento marginal y debe interpretarse el articulado del reglamento en este caso el artículo 150 en el sentido de que la Diputación Permanente decida en ese momento la tramitación o no como ley y sean las Cortes posteriormente elegidas las que realicen esa tramitación como tal proyecto de ley. Eso en cuanto a los decretos leyes. En cuanto a los decretos legislativos el artículo 153 del reglamento significa la forma de control respecto de los aprobados por el gobierno previa delegación, previa ley de delegación o previa ley de autorización del Congreso de los Diputados y ante ello lo cierto es que el reglamento del Congreso el nuevo reglamento del Congreso no ha sido especialmente explícito.

Viene a significar en definitiva en el artículo 153 como significábamos que el Congreso de los Diputados verificará un control de acuerdo con lo previsto de acuerdo con las previsiones concretas de la ley de delegación. El Congreso delega y en la ley de delegación verifica el sistema de control que estime oportuno ante cada decreto legislativo. A ello se reduce a la postre la previsión del artículo 153 del reglamento.

Dicho esto podemos entrar ya en la actividad a seguir de acuerdo con el reglamento del Congreso por el Congreso de los Diputados respecto de el proceso autonómico. Sabido es que la Constitución establecía la presencia del Congreso en todas y cada una de las fases del proceso autonómico. Estaba el Congreso presente en la iniciativa autonómica y lo estaba fundamentalmente en dos momentos, tanto en la admisión a trámite de los proyectos de estatutos presentados por aquellos que lo tienen que aprobar, como según el artículo 144 de la Constitución, en virtud de la aprobación de una serie de leyes orgánicas que vienen a autorizar en casos especiales o a sustituir incluso la iniciativa autonómica cuando no siguen el procedimiento ordinario previsto por el artículo 143 o previsto por el artículo 151.

Presente está también según la Constitución el Congreso de los Diputados en la tramitación de los Estatutos de Autonomía, en tanto en cuanto sabido es los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas y como tal deben aprobarse. Presente está lógicamente y en consecuencia el Congreso de los Diputados en la modificación de los Estatutos, y así efectivamente lo prevé la Constitución en sus artículos 147 y 152. Y presente además está el Congreso de los Diputados en otra serie de actos importantes para la vida de las autonomías.

Presente está en los procesos posibles de delegación en virtud de las leyes marco del artículo 151 de la Constitución, y presente está el Congreso de los Diputados autorizando en su caso transferencias o delegaciones en virtud de las leyes del 152 de la Constitución. Igualmente está presente y en consecuencia el Congreso en los sistemas de control del ejercicio de esas delegaciones derivadas del artículo 151 y del 152, y presente también finalmente en lo previsto en el artículo 153 en las ya tan debatidas leyes de armonización que deben ser aprobadas por mayoría absoluta para apreciar su necesidad y posteriormente tramitadas mediante el trámite correspondiente. Por fin presente está el Congreso de los Diputados en los convenios de gestión entre comunidades autónomas y en los acuerdos de cooperación de comunidades autónomas previstos en el artículo 145 de la Constitución.

Pues bien, ante todo ello el reglamento del Congreso viene a significar como notas principales en todo este proceso los siguientes datos. Se ocupa efectivamente en primer lugar el reglamento del sistema de iniciativa aprobación y modificación de los estatutos de autonomía, ante lo cual hay que decir las siguientes notas. En cuanto a la iniciativa el problema principal es la admisión a trámite y significa el reglamento que es efectivamente, como señala el artículo 136 de esta norma, que es efectivamente al Congreso de los Diputados a quien corresponde la decisión sobre la admisión o no a trámite de un determinado proyecto de estatuto de autonomía.

Recibido, dice ese artículo 136, recibido el proyecto, la mesa examina el texto y la documentación recibida al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales, de forma tal que si estima cumplidos esos requisitos se tramita ya como ley orgánica, mientras que si no estima cumplidos esos requisitos comunica a la asamblea redactora para su modificación y suspende la tramitación hasta que aquella se haya cumplido o se subsane cualquier tipo de defecto. En la iniciativa, por tanto, el reglamento del Congreso sitúa con carácter principal la presencia del Congreso de los Diputados. Igualmente en la tramitación, como es lógico del Estatuto, bien sea por la vía del 143, exigencia normal de una ley orgánica, bien sea por la vía estatutaria del 151, que curiosamente es regulada al detalle en este reglamento y sin embargo es lo cierto que si se cumplen las previsiones actuales verificadas por los partidos mayoritarios en los pactos autonómicos ningún estatuto de autonomía más requerirá estas previsiones reglamentarias por cuanto ningún estatuto más será aprobado por la vía del artículo 151 de la Constitución.

Por fin y en cuanto a la modificación de los estatutos hay que significar que el reglamento, el nuevo reglamento del Congreso no es especialmente explícito en tanto en cuanto sin distinguir entre los estatutos aprobados por la vía del 147 y los aprobados por la vía del 152 determina que en todo caso deben intervenir las Cortes Generales remitiendo el resto a la regulación de todos y cada uno de los estatutos de autonomía. Se exige, eso está claro, una ley orgánica pero no se determina en qué momento debe intervenir el Congreso de los Diputados en ese proceso de modificación dejando a los estatutos que sean los que marquen los ritmos concretos de la reforma. Hay que significar aquí que en los estatutos ya aprobados como son el de Andalucía, Galicia, País Vasco y Cataluña por el procedimiento, eso sí, del artículo 151 de la Constitución se

determina que la aprobación de la modificación de un estatuto pasará por las tres quintas partes del Parlamento Autonómico por una ley orgánica inmediata de las Cortes Generales y posteriormente por un referéndum positivo entre los electores de la comunidad autónoma.

Junto a todos estos datos del proceso estatutario el reglamento del Congreso de los Diputados, el nuevo reglamento, regula igualmente aquellos actos del Congreso concernientes a las autonomías que no son propiamente los actos de aprobación o modificación de los estatutos. Y así estudia el reglamento del Congreso en su artículo 166 el tema de la comunicación debida en el caso de convenios de gestión entre las comunidades autónomas. En tal caso el reglamento del Congreso significa que la Mesa del Congreso remitirá a la Comisión Constitucional a los efectos de lo prevenido en los correspondientes estatutos.

Nueva remisión en consecuencia del reglamento a las disposiciones estatutarias de entre las cuales podríamos destacar en virtud de los estatutos ya aprobados lo siguiente, que en principio todos los estatutos determinan que antes de que entre en vigor ese acuerdo, ese convenio de gestión entre las comunidades autónomas debe enviarse la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. Que las Cortes Generales en 30 días según tasan cada uno de los estatutos, algunos desde la recepción de la comunicación, otros sencillamente desde su envío por la comunidad autónoma de que se trate, determinarán si efectivamente hay reparos o no hay reparos a ese acuerdo, a ese convenio de gestión entre comunidades autónomas. Si no los hay, ese convenio queda aprobado.

Si los hay, en principio se tramita de la forma que ahora veremos para los acuerdos de cooperación. En todo caso, si hay en 30 días silencio de las Cortes sobre este punto, se entiende que efectivamente el convenio de gestión ha sido aprobado sin ningún tipo de reparos por el Congreso de los Diputados. En cuanto a los acuerdos de cooperación recibida la correspondiente comunicación del Senado, el Congreso, previa tramitación por su Comisión, dictamina en pleno de forma que si coincide con el dictamen del Senado, se comunica a la comunidad autónoma entendiendo aprobado el acuerdo y si no, se comunica al Senado a efectos de lo previsto en la Constitución en su artículo 74.

Del Senado que conceda o deniegue la autorización para ese acuerdo de cooperación, la Mesa del Congreso remite a la Comisión Constitucional