

I. Departamento de Derecho Público.

1. Derecho Constitucional.

SISTEMA POLÍTICO Y REGLAMENTOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Por la Dra. D.^a M.^a del Coro CILLÁN Y GARCÍA DE ITURROSPE.

Profesora Titular Numeraria de Derecho Constitucional.
Universidad de Extremadura.

S U M A R I O

- 1. CONCEPTO DE SISTEMA.**
 - 1.1. Elementos del Sistema.*
- 2. SISTEMA POLÍTICO.**
- 3. LOS REGLAMENTOS ESPAÑOLES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**
- 4. SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS.**
 - 4.1. Verificación de Poderes.*
 - 4.2. Presencia - Quorum.*
 - 4.3. Prerrogativas de los Diputados.*
- 5. ORGANIZACIÓN BÁSICA.**
 - 5.1. Naturaleza del procedimiento.*
 - 5.2. La Mesa - Consideraciones Generales.*
 - 5.2.1. La Mesa Provisional.*
 - 5.2.2. La Mesa Definitiva.*
 - 5.2.3. La figura del Presidente.*
 - 5.3. La Diputación Permanente.*
 - 5.4. La Junta de Portavoces.*
 - 5.5. Publicidad.*
- 6. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO.**
 - 6.1. Trabajos iniciales.*
 - 6.2. Calendario de Trabajo.*
 - 6.3. Organización de los trabajos.*
 - 6.4. Reglamentación de los Debates.*
 - 6.5. Procedimientos dilatorios.*
 - 6.6. Sistemas de votación.*

7. LEGISLACIÓN.

7.1. Procedimiento ordinario. Las enmiendas.

7.2. Votos particulares.

7.3. De las especialidades en el procedimiento legislativo.

7.4. Desacuerdo entre las Cámaras.

8. CONTROL DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL.

8.1. Procedimiento individual: Ruegos y Preguntas.

8.1.1. Materia.

8.1.2. Procedimiento.

8.1.3. Tiempo.

8.1.4. Publicidad.

8.1.5. Preguntas urgentes.

8.1.6. Conclusión.

8.1.7. Regulación actual.

8.1.7.1. Preguntas.

8.2. La Interpelación.

8.2.1. La interpelación de los Reglamentos parlamentarios españoles.

8.2.2. Formulación de la interpelación.

8.2.3. Fecha de fijación de la Discusión de la interpelación.

8.2.4. Discusión de la interpelación.

8.2.5. Conclusiones del Debate.

8.3. Procedimiento Mixto: La Proposición.

8.3.1. Concepto.

8.3.2. Clases.

8.3.3. Legitimación Activa.

8.3.4. Órgano resolutor.

8.3.5. Tramitación.

8.3.6. Proposiciones de no haber lugar a deliberar.

8.3.7. Proposiciones incidentales.

8.3.8. Proposiciones no de Ley.

8.4. Las Sanciones específicas del control: Modalidades.

8.4.1. La moción de censura y la cuestión de confianza. Conceptos fundamentales.

9. EL SISTEMA DE COMISIONES.

9.1. Las Comisiones en los Reglamentos parlamentarios españoles.

9.2. Comisiones de Investigación.

9.3. Medios de Actuación.

1. CONCEPTO DE SISTEMA.

El concepto de Sistema ha sido objeto de múltiples definiciones, cuyo denominador común viene a ser la relación o la interacción. Para von Bertalanffy se trata de un conjunto de unidades interrelacionadas mutuamente; Lesourne considera que es un conjunto de elementos unidos por un conjunto de relaciones; Rosnay define al sistema, como un conjunto de elementos de interacción dinámica, organizados en función de un fin, en tanto que Ladriere lo cifra en un objeto complejo, formado por distintos componentes unidos entre sí por un cierto número de relaciones¹.

1.1. ELEMENTOS DEL SISTEMA.

A la vista de estas definiciones se deduce la existencia en el sistema de unos términos-clave:

—Hace falta, en primer lugar, elementos diferenciados o que tratan de mantener sus diferencias.

—En segundo lugar, un conjunto u objeto complejo, formado por unidades o elementos componentes en relación situados en un espacio dado, con sus específicas diferencias el uno del otro, lo que indica la existencia de una frontera, de un límite del sistema.

—En tercer lugar, una relación o una interrelación entre los elementos del sistema consistente en una acción reversible, según una cierta lógica, que modifica el comportamiento o la naturaleza de estos elementos. La relación no es una simple acción causal del uno sobre el otro, sino recíproca; es una especie de red de comunicación.

—El sistema implica, en cuarto lugar, una totalidad, lo que significa, no una suma de elementos, sino una síntesis, es decir, una totalidad redu-

¹ Citados por Duran D.: La systemique, París. 1979.

cible a partes. Como tal totalidad de elementos, le es imprescindible una organización, estructural y funcional. La organización estructural tratará de encontrar un modelo teórico general, que permita describir y comparar, aproximado, en sociología, a la tradición analítica, mientras que el aspecto funcional se podría describir y concretar en un programa.

—Finalmente, al sistema se le concibe situado en un entorno en el cual todo ocurre, como si el centro del sistema estuviese sometido a choques o conflictos por parte de los elementos componentes.

El sistema, así dicho, necesita de una objetivación para que adquiera un significado concreto de sentido: sistema social global o los subsistemas que lo integran, ecológico, económico, cultural, bio-social, político, que Lapierre considera como categorías del sistema de una sociedad global².

2. SISTEMA POLÍTICO.

El sistema político, que es el que aquí interesa, se contempla desde diversas ópticas:

Desde la óptica funcionalista parsoniana se le considera como un sistema social, cuya función es la organización y movilización de los recursos necesarios para la realización de los fines de una colectividad particular³.

La óptica cibernética nos dice que es el conjunto de interacciones por medio de las cuales se efectúa una asignación autoritaria de valores⁴.

Este concepto es utilizado de un modo más amplio por Dhal, sin inscribirse en la teoría general de los sistemas: se trata, cualquiera que sea, de un conjunto constante de relaciones de poder, de gobierno o de autoridad⁵.

El conjunto de interacciones o conjunto constante de relaciones humanas encaminadas a una asignación autoritaria de valores —núcleo central del sistema político— se advierte que se compone de una serie de factores que se plasman en lo que se llama «estructuras» y «roles», llevados a efecto por «actores», en interacción, a nivel individual o colectivo.

2 Lapierre J.V.: *L'analyse des systemes politiques*, París 1973.

3 Parson T. y otros: *Theories of Society*, New-York, 1961.

4 D. Easton: *A Systems Analysis of Political Life*, New York, 1967.

5 Dhal R.: *L'analyse politique contemporain*, París 1973.

Por eso, cuando se quiere evidenciar la composición de un sistema político, siempre se termina por distinguir dos series de características:

—Unas son estructurales, en las que se ponen de manifiesto redes de comunicación o relaciones.

—Las otras son funcionales, no estáticas, evolutivas, movimientos o evolución, que se aprecia a través del cambio continuo de la relación de fuerzas entre los actores plasmada en lo que se llama un «proceso», esto es, un conjunto de relaciones, que evolucionan en el tiempo: por medio de cambios y también por luchas.

En esta línea de orientación, como dicen Cot y Mounier, en un cierto número de sociedades modernas, se constata una estructura política compuesta de un conjunto de «roles» políticos, que se encuentran en interacción, reforzada por una cultura política que constituye su basamento. Esta estructura con la evolución histórica se ha especializado y ha dado lugar al nacimiento de un conjunto de diversos elementos, profesionales especializados y «roles», todos ellos de carácter político⁶, como es el Parlamento, en cuanto el primero es uno de los tantos de la pluralidad de subsistemas literalmente incrustados en el sistema político, o como red de relaciones, formales unas, (Parlamento, comisiones, etc,...) informales otras (como los grupos religiosos, los grupos étnicos,...) o, como dice Lavroff, la estructura de las Asambleas parlamentarias es un elemento importantísimo para el análisis del sistema político en cuanto a su organización, estudios de sus estructuras y significación política en la sociedad política considerada. El número de Asambleas, las bases y modalidades de su elección, las normas que definen su organización interna, están regidas por consideraciones que, aparentemente técnicas, expresan voluntades políticas, que manifiesten la ideología dominante en un momento y en una sociedad dada o bien de aquel grupo que pretende expresarla⁷.

No hay que perder de vista a este respecto que el Reglamento parlamentario es su obra fundamental por mor de la autonomía concebida por las Constituciones para su redacción.

6 Cot, J.P. Mounier J.P.: Pour une sociologie politique t. 1, Paris 1974.

7 Lavroff D. G.: Le systeme politique français, Paris 1979.

3. LOS REGLAMENTOS ESPAÑOLES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Si la multiplicidad de Constituciones, sin la rica tipicidad, que distingue a Francia, es la nota principal del constitucionalismo español, no le han ido a la zaga en variedad los Reglamentos parlamentarios en nuestra Nación. Si se presta atención especial a los del Congreso de los Diputados, se debe a que los Reglamentos del Senado siguieron como pauta para su redacción a los de la Cámara Baja.

Los Reglamentos que se van a considerar, fueron introduciendo en su contenido al compás del tiempo mejoras indudables, lo que supuso una mayor racionalización de acuerdo con los avances del Derecho parlamentario.

A tal fin, se seguirá una serie de coordenadas comunes y que, al mismo tiempo, son propias de la vida reglamentaria de las Cortes, dentro de la cronología en que se desarrollaron.

4. SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS.

4.1. VERIFICACIÓN DE PODERES.

Se entiende con la expresión «verificación de poderes» o «regularización de poderes» el control de la legitimidad de la proclamación de los candidatos elegidos diputados en orden a la existencia de los requisitos personales establecidos por la Ley y a la validez de la operación electoral, o más estrictamente dicho, de acuerdo con el Derecho Constitucional español, la comprobación de la legitimidad de los poderes parlamentarios.

La verificación de poderes es un fenómeno políticamente complejo.

Una vez efectuadas las elecciones, es requisito para que los representantes elegidos se constituyan en Asamblea orgánica-funcional, la verificación y legalización de los poderes de los elegidos.

Esta verificación abarca dos extremos:

- 1.º Demostración de la elegibilidad de los presuntos representantes.
- 2.º Demostración de la regularidad de la elección para lo cual se pueden seguir sistemas diferentes: el de la Asamblea soberana o de los Tribunales.

a) La Asamblea Parlamentaria, como órgano verificador.

La teoría que defiende la supremacía de las Cámaras como órgano competente para comprobar la validez o nulidad de las elecciones de los representantes que han de integrarlas, se escinde en dos subteorías:

—Aquella que se considera que la Cámara actúa en virtud de su soberanía, y

—Aquella que estima que las Asambleas parlamentarias operan en la verificación de poderes de los diputados como órgano jurisdiccional.

b) Los Tribunales de Justicia como órgano de control.

Tampoco existe conformidad en los que defienden la tesis en favor de los Tribunales, como órganos controladores de la regularidad de las elecciones parlamentarias.

Se pueden señalar también en este campo distintas direcciones.

—La que sustenta que el control debe corresponder a los Tribunales ordinarios;

—La que defiende la necesidad de un Tribunal especial, y

—La que encarna el control en la función de los Tribunales contencioso-administrativos.

Tanto unas como otras teorías tienen sus defensores y detractores. A guisa, de simple ilustración se aportan algunos puntos de vista que contienen los argumentos de razón más esenciales sobre ambos sistemas de control.

a) Control por las propias Asambleas.

En opinión de Colmeiro corresponde este derecho al Congreso, porque sólo el Congreso tiene potestad para verificar los poderes de sus miembros y constituirse después de la elección, aunque esto no impida que la Junta haga constar en el acta cuantas reclamaciones, dudas y protestas se presenten con tal motivo, debiendo, además, consignar su propia opinión de dichas reclamaciones, protestas y dudas para que con pleno conocimiento de causa pueda el Congreso resolver definitivamente sobre dichas cuestiones.

El Congreso es juez único de las condiciones de elegibilidad, y en este sentido, comprueba los hechos, confirma las operaciones electorales, anula las actas y proclama diputados a otros concurrentes, cuando la violación de las formas esenciales y protectoras de la libertad del sufragio y de la verdad de los votos lo requieren⁸.

8 Colmeiro M.: Derecho administrativo español, Madrid 1858.

Pérez Serrano cree que la intervención de la Cámara en la regularidad de las elecciones es un acto jurisdiccional y que los motivos políticos han de estar ausentes de la resolución; en otro caso, dice, no habría minorías que tuvieran puestos en el Congreso. Por eso es del mayor interés no sentar soberanía en lo que es simple aplicación de reglas pre-existentes⁹.

Hauriou sostiene que el examen de los poderes es una prerrogativa constitucional de las Cámaras.

Todas las elecciones, afirma, deben ser aprobadas con arreglo al procedimiento parlamentario establecido por el régimen interior de cada Cámara.

Hauriou, como todos los partidarios de estas tesis en Francia, se apoya en la fórmula dada para la Constitución Francesa de 1875, que establecía que cada una de las dos Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de la elección¹⁰.

Para Eugene Pierre, quién sigue la teoría de la verificación de poderes como prerrogativa de las mismas Cámaras, ha de concebirse tal prerrogativa o derecho, como un poder absoluto, soberano, sin límites ni fronteras, en manos de las Cámaras.

La Cámara, agrega, resolviendo en materia de verificación de poderes, no está vinculada por el texto de las leyes, ni por las decisiones del sufragio universal. Es soberana, de una soberanía absoluta y sin reservas.

El texto de las leyes y el recuento de votos concurren a orientar su decisión pero no le imponen un juicio necesario y forzado; de lo contrario no sería un Tribunal soberano como lo quiere la Ley Constitucional, sino un simple comité de registro.

La ausencia de sanción, prueba, por otra parte, la soberanía de las Cámaras; sus decisiones son inatacables, no siendo susceptibles de ninguna apelación¹¹.

Cada una de las dos Cámaras es dueña de su reclutamiento. Puede rechazar el admitir en su seno a ciertos elegidos. Este rechazo puede estar fundado sobre motivos de derecho, es decir, sobre la irregularidad de la

9 Pérez Serrano, N.: La Constitución española de 1931, Madrid, 1932.

10 Hauriou, M.: Derecho público y constitucional (traducción, notas y adiciones de C. Ruiz del Castillo). Madrid, 1928.

11 Pierre, E.: *Traité de Droit Politique electoral et parlementaire*, Paris 1902-1924.

elección, pero está igualmente permitido a la Asamblea rechazar la admisión de tal o cual diputado que había sido, sin embargo, legalmente elegido. Esto puede suceder por razones de alta moralidad política o simplemente porque no le conviene acogerlo.

Existe aquí el ejercicio de un poder que se puede calificar de jurisdiccional, pero que, sin embargo, va más allá de lo que son habitualmente los poderes jurisdiccionales, ya que la apreciación no es solamente una apreciación de legalidad, sino una apreciación de oportunidad.

La razón que justifica este sistema está en la misma soberanía de la Cámara y en la necesidad de evitar que el poder ejecutivo pudiera oprimir la libertad de los representados, esto es, como dice Izaga, el sistema obedece al principio de la división de poderes, que prohíbe el que uno de ellos quede supeditado a otro, mucho menos en el momento de su constitución, que puede influir tanto en su ulterior vida y actividad¹².

Para fundamentar con más fuerza la teoría de la verificación de poderes por la propia Cámara, se recurre a su equiparación con la función judicial.

Por eso, este criterio de la verificación de poderes por las propias Cámaras, encierra una gran confusión de rasgos, ya que tan pronto se dice que la misión de las Cámaras que se arrojan en el campo de la regularización de los poderes parlamentarios, es judicial como que las Asambleas no se consideran siempre como un simple juez, sobre todo, teniendo en cuenta que si el aspecto jurídico retiene a menudo su atención, el elemento jurídico no es para ella más que un factor de formación, por lo que parece difícil en estas condiciones dar a sus actos carácter jurisdiccional, puesto que, en principio, las Asambleas son esencialmente órganos políticos y no jurisdiccionales.

Por otra parte, dentro de la función que hasta tiempos bien recientes se reconocía como primordial de las Asambleas la función legislativa, la verificación de poderes no reúne los caracteres puros de un acto legislativo y, en este sentido, con cierta imprecisión o vaguedad en el léxico, se podía darle la calificación de acto parlamentario.

El más importante argumento que se vierte contra la verificación de poderes por las Asambleas parlamentarias es la más que posible falta de

12 Izaga, L.: Elementos de Derecho político t. I, Barcelona, 1952.

imparcialidad; y esto puede ser así, porque la mayoría de la Cámara normalmente tendrá interés en reforzarse a sí mismo y en debilitar a las minorías contra las que tiene que luchar, por lo que estará inclinada a reputar válidas las actas de los miembros de la mayoría y a rechazar las de la minoría y, quizás, a invalidar algunas actas, cuyos titulares más pudiera temer.

Los casos de parcialidad han sido numerosos en todas las Cámaras, en virtud de esta teoría formulada por Clemenceau en 1879: La Cámara en materia de elegibilidad goza de un poder soberano, de un poder discrecional. Faltan por consiguiente, en términos generales, las garantías de imparcialidad, especialmente, en caso de impugnación en que el debate se cierra con una votación. Los partidos deben asumir sus responsabilidades ante los electores de donde deriva el tema político.

b) El control estrictamente jurisdiccional.

Entiende Izaga que es mucho más justo encargar el examen y legalización de los poderes a los organismos judiciales. Parece, sin duda, añade, es más razonable allí donde el poder judicial está bien organizado y goce de la independencia que el recto ejercicio de sus funciones reclama. No hay aquí dice Izaga, ningún rebajamiento ni supeditación de un poder a otro. Porque, en este caso, está el poder judicial ejerciendo su misión dentro de la esfera de sus atribuciones peculiares; no hace más que aplicar una ley, establecida ya de antemano por el poder legislativo, a los casos particulares de la vida, resolviendo las dudas y aplicando la sanción correspondiente donde haya lugar a ello. Por otra parte, el Tribunal sentenciador no está inclinado por su propia constitución y sus fines, a favorecer a unos y a oponerse a otros; y, en caso de abusos, los males han de corregirse fortaleciendo y purificando el poder judicial¹³.

Para Pierre Wigny, una judicatura independiente de las Cámaras no sólo sería más imparcial, sino también mejor preparada para resolver las difíciles cuestiones de derecho que pueden presentarse en la elección. Hay, en efecto, las relativas a la nacionalidad, al domicilio o a ciertas cualidades profesionales¹⁴.

Duverger, hace constar que el sistema contencioso-jurisdiccional es el

13 Izaga L.: *idem*.

14 Wigny, P.: *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, 1952.

más lógico. Se trata de realizar un acto que entra en las normales atribuciones de un juez. Por esto, ha sido adoptado en numerosos países. Sin embargo, tal sistema puede tener sus inconvenientes. Si los Jueces no son completamente independientes del Gobierno, puede temerse su parcialidad. Y aunque lo sean, su reclutamiento y sus funciones les dan una mentalidad conservadora, que, a su vez, puede darles más simpatía «a priori» respecto a los partidos de derechas¹⁵.

Burdeau piensa que ni el procedimiento de la verificación de poderes (que no ofrece garantías de un procedimiento jurisdiccional), ni el espíritu dentro del cual se lleva a cabo (las consideraciones políticas importan más que el respeto a la regla jurídica) aseguran a las elecciones controladas por el parlamento el control imparcial de un juez¹⁶. Cadart connota: La gran parcialidad de las Cámaras ha llevado a Francia a establecer en la Constitución de 1958 el Consejo Constitucional y a imitar el modelo inglés, instituido en el siglo XVIII a favor de los Tribunales de Justicia. Uno de los abusos más graves del examen de la legalidad de la elección por el Parlamento, se manifestó en la invalidación de los diputados «Poujadistas» bajo la constitución de la IV República. En estos casos, es indudable que a la soberanía del Parlamento le sustituye la soberanía de los partidos, como acaeció en más de una impugnación de las habidas en las elecciones españolas de 1933 y 1936. También Fischbach abunda en el argumento del partidismo de las Cámaras en el examen de las actas, cuando afirma que es preferible en el conocimiento de estos asuntos a un Tribunal independiente, en vez de ponerlo en manos del Parlamento o de una Comisión parlamentaria, a merced de intereses y prejuicios partidistas¹⁷.

Puestas en tela de juicio todas las cosas, es obvio que a todo sistema se le puede encontrar algún defecto o quiebra. El que se formula contra el control jurisdiccional emana de una falta de confianza en el método de la libertad abusiva de dudar en todo y de todo, no de la duda metódica; esta duda se corporiza en una simple suspicacia consistente en admitir la posible complacencia con que el poder judicial suele servir al ejecutivo, en especial, si el poder judicial no goza de los derechos de inamovilidad e inde-

15 Duverger, M.: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, 1970.

16 Burdeau, G.: *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, París 1984.

17 Cadart, J.: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París 1980.

pendencia. Tampoco se confía en la jurisprudencia, calificada como un arsenal donde se encuentran los más contradictorios argumentos, que no dejan de perturbar hondamente el desenvolvimiento del derecho consuetudinario parlamentario o representativo propiamente dicho.

La doctrina señala una tercera vía en el control jurisdiccional: la de los Tribunales especiales creados para este exclusivo fin, como en la Constitución de Weimar que dispuso el establecimiento en el Reichstag de un Tribunal de aprobación de actas, compuesto por tres diputados, nombrados por el Parlamento para el período electoral y por dos representantes del Tribunal Contencioso-administrativo.

Este sistema, señala Fischbach, puede adoptar una variante: que el Tribunal se limite a proponer, reservando a la Cámara su decisión, que fue el procedimiento seguido por la Ley Electoral española de 1907. (Para un estudio más amplio del aspecto doctrinal Vid. J.P. Charnay. *Le controle de la régularité des élections parlementaires*, Paris 1964)¹⁸.

En esta materia la dirección constitucional española desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución de 1931 siempre siguió el sistema del reconocimiento de la soberanía de las Cámaras en materia de verificación de poderes.

Las constituciones enuncian el principio que se complementa en los Reglamentos parlamentarios con simples retoques de unos a otros en el procedimiento.

En la primera Junta, reza el art. 113 de la Constitución de Cádiz, presentarán todos los Diputados sus poderes y se nombrarán a pluralidad de votos dos comisiones, una de cinco individuos para que examinen los poderes de todos los Diputados y otra de tres para que examine los de estos cinco individuos de la Comisión.

El día 20 de Febrero (en el año de la renovación de Diputados, la primera Junta se celebraba el día 15 de Febrero) dispone el art. 114, se celebrará también a puerta abierta la segunda Junta preparatoria en la que las dos comisiones informarán sobre la legitimidad de los poderes habiendo tenido presentes las copias de las actas de las elecciones provinciales.

En esta Junta y en las demás que sean necesarias, según el art. 115 de

18 Fischbach, O.G.: *Derecho político general y constitucional comparado*, Barcelona 1934.

de la misma Constitución, hasta el día 25, se resolverán definitivamente, y a pluralidad de votos, las dudas que se susciten sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los Diputados.

El sistema continúa imperando en las Leyes fundamentales posteriores. Así en el Estatuto Real de 1834 se dispone: el Reglamento de las Cortes determinará la forma y las reglas que hayan de observarse para la presentación y examen de los poderes (Art. 20). Es más terminante en el enunciado del principio la Constitución de 1837: cada uno de los Cuerpos colegisladores... examina la legalidad de las elecciones (Art. 29). Del mismo tenor es el art. 28 de la Constitución de 1845: ...el Congreso decide, además, la legalidad de las elecciones de los diputados. Sigue igual rumbo la Constitución de 1869 en el art. 45: Cada uno de los Cuerpos Colegisladores tendrá las facultades siguientes: ...2.º Examinar la legalidad de las elecciones y la aptitud legal de los individuos que la compongan.

El orden de los términos es el mismo, siendo las facultades también las mismas que se acaban de citar en el art. 34 de la Constitución de 1876.

La Ley electoral de 1890, que establece el sufragio universal, no introduce modificación alguna al respecto. En cambio, la Ley electoral de 1907, además de contener una declaración solemne, introduce un elemento jurisdiccional en el art. 53, párrafo 4.º: los dictámenes que sobre estos expedientes (validez y legalidad de las elecciones y sobre la aptitud y capacidad del candidato proclamado) someterá el Tribunal Supremo al Congreso para que éste en su soberanía, resuelva en definitiva, versarán necesariamente sobre una o varias de las cuatro cuestiones mencionadas.

La declaración solemne se refiere a la proclamación de la soberanía del parlamento en el control de la regularidad de las elecciones parlamentarias, que el Tribunal Supremo reconoce en los dictámenes que emite como, por ejemplo, en los de 15 y 20 de Marzo de 1918 en los que utiliza la siguiente fórmula final: «No obstante, el Congreso de los Diputados en su soberanía, acordará lo que estime más conveniente». El factor judicial estriba en el dictamen previo, que el Tribunal Supremo ha de remitir.

En el art. 57 de la Constitución de 1931 se retornó de nuevo al criterio clásico de las Constituciones españolas. Previamente el art. 12 del Decreto de 8 de Mayo de 1931, suprimió el informe del Tribunal Supremo acerca de la validez y legalidad de la elección y de la aptitud de los candidatos pro-

clamados en los términos consignados en el art. 53 de la Ley Electoral de 1907¹⁹.

La Constitución de 1978 ha cambiado el rumbo. En su art. 70, 2, ha establecido que la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial en los términos que establezca la Ley Electoral con lo que ha desaparecido la Comisión de Verificación de Actas, un organismo clásico de los Reglamentos parlamentarios españoles, cuyo inicio ya se detecta en el Reglamento de 1813 en consonancia con lo dispuesto en el art. 113 de la Constitución Gaditana, que persiste en los posteriores Reglamentos, que normalmente son dos: una auxiliar y otra permanente.

4.2. PRESENCIA-QUORUM.

La presencia de los parlamentarios o la asistencia a las Cámaras está considerada como obligatoria y su ausencia no autorizada suele estar sancionada de diversas formas en la lucha contra el absentismo.

En el Reglamento de 1810 se dispuso la asistencia diaria obligatoria y puntual a las sesiones con obligación inexcusable de notificar al Presidente de la Cámara por cualquier medio expedito el justo motivo de su ausencia, teniendo que hacerlos por oficio, al octavo día para que, expuesto a las Cortes los motivos de su falta, conociesen éstas la legitimidad y otorgasen la precisa licencia. Esta normativa se repite en el Reglamento de 1813, 1821, 1838, 1847, en el Provisional de 1854, 1867, 1918, en el Provisional de 1931 y en el de 1934. El actual Reglamento de 1982 dice que los Diputados tendrán el deber de asistir a las sesiones del Pleno del Congreso y de las Comisiones de que formen parte. Por primera vez se advierte en el Reglamento de 1931 la posibilidad de imponer sanciones económicas a los Diputados por inasistencias reiteradas.

Dice Pérez Serrano que la expresión «quorum» está tomada del Derecho parlamentario inglés, que, a su vez, la recoge de cierta fórmula donde se fijaba el mínimo de Jueces necesarios para actuar el Tribunal. Significa, pues, el número legal de parlamentarios que hace falta para que funcione la Cámara. Distingue Pérez Serrano un «quorum» de «presencia»

19 Cillán Apalategui A.: Verificación de poderes en España, San Sebastián 1975.

y otro de «acuerdo». El quorum se suele exigir, al menos, para las votaciones. Generalmente es de la mitad más uno (mayoría absoluta)²⁰.

Existe actualmente una cierta tendencia a que las reglas concernientes al quorum sean flexibles para permitir el trabajo de la Cámara con un efectivo reducido²¹.

Las Constitución de 1812 opera en su art. 139 mediante el recurso a la mayoría absoluta de presencia y de acuerdo. Para mantener esta presencia y en relación con los permisos antes indicados el art. 50 del Reglamento de 1813 estatuye que debiendo de existir siempre presente en las sesiones para la formación de las leyes el número de Diputados que exige la Constitución, no se darán licencias a los más sino a la tercera parte del número excedente²². Estas reglas son una constante constitucional y reglamentaria. Los Reglamentos en este aspecto siempre van en consonancia con lo dispuesto en los textos constitucionales a los que guardan el máximo respeto.

Con el reglamento de 1934 se modificó esta constante, ya que se estableció en él un quorum de presencia de 200 Diputados. En el procedimiento de urgencia, previsto en el art. 83 de la Constitución, con las dos terceras partes de los votos emitidos, la promulgación era inmediata. El art. 91.1, por su parte dispuso que para votar definitivamente las leyes se requiriese (a instancia escrita de 15 Diputados) la presencia de 200 Diputados y la mayoría favorable de éstos (distinguiéndose así un quorum de presencia y un quorum de votación). En el computo de los 200 entraban los que hubiesen solicitado, considerándoseles abstenidos, si no hubieren emitido el voto. Hay que recordar la existencia de un quorum especial para ciertas leyes; por ejemplo, las de expropiación sin indemnización o las de socialización (art. 44 de la Constitución) y las propuestas de reforma constitucional (art. 125) .

Para la actualidad Santaolalla establece dos apartados: uno para el quorum y otro para las votaciones. Al respecto del quorum dice que «el art. 79,1 C.E. dispone que para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Como puede verse, añade, no se establece ningún quorum de reunión, sino de votación, al referirse a la adopción de acuerdos, por lo que

20 Pérez Serrano: N.: Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976.

21 Masclat, J.C.: Le rôle du Député. Paris, 1979.

22 Ruiz del Castillo C.: Manual de Derecho Político, Madrid, 1939.

no es aplicable sino en el momento de las votaciones, las cuales, al amparo del propio art. 79,2 y 3 C.E. constituyen la forma de aprobar asuntos en las Cortes Generales. De ahí que se trate de un quorum de votación... En lo que atañe a las votaciones, expresa Santaolalla que el art. 79,2 C.E. dispone sobre este particular que dichos acuerdos (los de las Cámaras), para ser adoptados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las Leyes Orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras. Como puede verse, dicho precepto recoge el principio de la mayoría para la adopción de acuerdos, pudiendo ésta constituir —regla general— en la mayoría simple o en mayorías cualificadas —supuestos especiales—, cuando así lo establezcan la Constitución, las Leyes Orgánicas y los Reglamentos de las Cámaras.

La norma general de la mayoría simple requiere una aclaración, ya que el transcrito art. 79,2 se refiere a la mayoría de los miembros presentes, lo que en su literalidad supone exigir que los votos afirmativos supongan algo más de lo que en puridad constituye una mayoría simple, la cual se produce por el mero hecho de que los votos positivos sean superiores a los negativos y cualquiera que sea el número de abstenciones. En cambio, la mayoría de miembros presentes implica que los votos afirmativos sean superiores a la suma de los negativos y las abstenciones.

Sin embargo, la interpretación que en la práctica parlamentaria se ha dado al citado artículo ha sido la de entenderlo referido a la mayoría simple en sentido estricto, de tal forma que sea suficiente un mayor número de votos positivos que negativos para la validez de los acuerdos. Se trata, por consiguiente, de una aplicación que ha venido a corregir la defectuosa expresión del precepto constitucional. Para subrayar la corrección de dicha práctica, debe notarse que cuando se aprobó el art. 79,2 C.E. no se advirtió que el mismo tuviese que aplicarse en su sentido literal, sino, antes bien, en la forma que demanda su espíritu. Afirmar que los votos afirmativos deben ser superiores a la suma de los negativos y de los de abstención equivaldría a desvirtuar el sentido de estos últimos, dotándoles de los mismos efectos que si de votos negativos se tratase. De otra parte, además de responder a los imperativos de la lógica, la regla de la mayoría simple en su dimensión estricta es la observada en el Derecho comparado y la que se aplicó en nuestras Cortes constitucionales. Exigir que la adopción de acuerdos se

atuviese a la letra y no al espíritu del repetido art. 79,2 supondría dificultarlos en gran medida, y con ello se contravendría la exigencia de un Estado democrático, que postula el gobierno de la mayoría y que el mismo pueda ser efectivo. Finalmente, la cuestión ha sido zanjada en favor de la mayoría simple por el art. 79.1 C.E. (en cuanto a las mayorías especiales) lo contiene el art. 79.2 C.E. una exposición completa de los supuestos en que se exigen mayorías especiales, remitiéndose a lo que puedan establecer la propia Constitución, las Leyes Orgánicas y los Reglamentos de las Cámaras para la elección de personas.

Mayorías especiales son tanto las «absolutas», esto es, aquellas en que se requiere el voto favorable de la mitad más uno del número de miembros, como otras mayorías cualificadas aún más exigentes: dos tercios o tres quintos de dicho número. Ejemplos de la primera en la C.E. son la aprobación de los Reglamentos de las Cámaras (art. 72); la resolución final por el Congreso en los procedimientos del art. 74.2; la declaración de una sesión como secreta (art. 80), etc. Por el contrario, mayorías cualificadas de tres quintos se exigen para aprobar las reformas constitucionales (art. 167); la elección de ocho magistrados del Consejo General del Poder Judicial (art. 112.3) y otros tantos del Tribunal Constitucional (art. 159.1). Mayoría de dos tercios se establece para los proyectos de reforma total de la Constitución, (art. 168)²³.

4.3. PRERROGATIVAS DE LOS DIPUTADOS.

Son las inmunidades parlamentarias: la irresponsabilidad y la inviolabilidad. Sucintamente definidas, la irresponsabilidad cubre a los parlamentarios por los actos realizados en el ejercicio de su función; es una inmunidad de fondo que impide toda persecución judicial; la inviolabilidad concierne a los actos cometidos al margen del ejercicio de las funciones parlamentarias. Es una inmunidad procesal que impide simplemente la aplicación a los parlamentarios de los procedimientos de derecho común; la inviolabilidad puede suprimirse o levantarse por el voto de la Cámara a la que el parlamentario pertenece.

Ambas prerrogativas aparecen configuradas desde el primer Regla-

23 Santaolalla López F.: Derecho Parlamentario Español, Madrid, 1984.

mento Parlamentario español, cuya data es de 1.810. Dice este Reglamento que:

—Las personas de los Diputados son inviolables, y no podrá intentarse contra ellos acción, demanda ni procedimiento alguno en ningún tiempo y por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes.

—Ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, podrá entender o proceder contra los Diputados por sus tratos o particulares acciones durante el tiempo de su encargo, y un año más después de concluido.

—Cuando se haya de proceder civil o criminalmente, de oficio o a instancia de parte, contra algún Diputado, se nombrará por las Cortes un tribunal que con arreglo a derecho sustancie y determine la causa, consultando a las Cortes la sentencia antes de su ejecución. (Cap. IV).

El Reglamento, que le subsigue de 1813, especifica más el órgano jurisdiccional y el procedimiento para juzgar las causas criminales de los Diputados, que se perfiló en el anterior.

El Reglamento de 1813 reguló en los siguientes términos la materia de que se trata:

—Para juzgar las causas criminales de los Diputados se nombrará por las Cortes, dentro de los seis primeros días de las sesiones, un tribunal compuesto de dos salas, una para la primera instancia y otra para la segunda. Cada una de estas salas se compondrá del número de individuos que señala la ley de 9 de Octubre de 1812 sobre el arreglo de tribunales; y todos estos Jueces y el Fiscal serán Diputados.

—Para formar las dos salas de que habla el artículo precedente, se nombrará por las Cortes un número triple del que se requiera para completarlas, con inclusión del Fiscal, y se sacarán por suerte los que deban componer la primera sala, después los de la segunda, y por último, el Fiscal. Las Cortes completarán en el día siguiente el número triple de los Diputados y de él se sacarán por suerte los que en cualquier ocurrencia sea necesario nombrar para completar el número de individuos que componen el tribunal.

—Los Jueces de este tribunal se renovarán en las primeras sesiones de cada uno de los dos años de la Diputación general.

—Si al acabar las sesiones de cada año hubiere alguna causa pendiente, continuarán los mismos Jueces actuando hasta su conclusión; y si no

hubiese causa pendiente, podrán retirarse con noticia de la Diputación permanente, que los hará reunir cuando ocurra la necesidad. Si al disolverse una Diputación general quedare pendiente alguna causa en el Tribunal de la Diputación inmediata para que la concluya según el estado que tenga.

—En las causas de los Diputados se guardarán las mismas leyes y el mismo orden y trámites que ellas prescriben para todos los ciudadanos.

—En cualquiera de estas causas, lo que en última instancia fallare el tribunal, será ejecutado como las leyes previenen, sin que en ningún caso se consulte a las Cortes.

—El Tribunal de Cortes tendrá su Juzgado en una pieza del edificio de las Cortes.

—Toda queja contra un Diputado, o la falta de éste en el ejercicio de sus funciones que pueda merecer castigo, se tomará en consideración por las Cortes; para lo cual se pasará a una Comisión especial, y se oirá al Diputado, que expondrá por escrito o de palabra cuanto juzgue convenirle; y en seguida determinarán las Cortes si ha lugar o no a formación de causa; y si le hubiere, se pasará el expediente al Tribunal de Cortes. El Diputado no podrá estar presente a la votación. En las demás causas criminales, las quejas se dirigirán al Tribunal de Cortes, y cuando éstas no estuvieran reunidas, se dirigirán al mismo Tribunal por medio de la Diputación Permanente.

—El Tribunal de Cortes es responsable de las mismas con arreglo a las leyes.

—Para exigir la responsabilidad a algunos de los individuos del Tribunal, o a cualquiera de sus salas, o a todo el Tribunal, deberá preceder la declaración de las Cortes de que ha lugar a la formación de causa; cuya declaración se hará por el mismo orden, y con las mismas formalidades que se prescriben en el art. 59 de este Reglamento.

—Hecha por las Cortes la declaración de que ha lugar a la formación de causa de responsabilidad, procederán las Cortes a nombrar para este fin un Tribunal compuesto por nueve Jueces, que se sacarán por suerte del número triple de que se habla en los artículos precedentes y se pasará a él el expediente con todos los documentos para que lo substancie con arreglo a las leyes (arts. 52 a 62).

A partir del Reglamento de 1838 la fórmula se hace invariable. Consiste esta fórmula en remitir a la Constitución para resolver el problema. La

Constitución de 1837, que precede al Reglamento, que acaba de citarse, establece que los Senadores y Diputados no podrán ser procesados ni arrestados durante las sesiones sin permiso del respectivo Cuerpo Colegislador, a no ser hallado «in fraganti»; pero en este caso, y en el de ser procesados o arrestados cuando estuvieren cerradas las Cortes, se deberá dar cuenta lo más pronto posible al respectivo Cuerpo para su conocimiento.

Con la Constitución de 1931 y el Reglamento de 1934 se hacen más precisas y detalladas estas inmunidades.

a) En la Constitución.

—Los Diputados son inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.

—Los Diputados sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito.

—La detención será comunicada inmediatamente a la Cámara o a la Diputación Permanente.

—Si algún juez o Tribunal estimare que debe dictar auto de procesamiento contra un Diputado, lo comunicará así al Congreso, exponiendo los fundamentos que considere pertinentes.

—Transcurridos sesenta días, a partir de la fecha en que la Cámara hubiere acusado recibo del oficio correspondiente, sin tomar acuerdo respecto del mismo, se entenderá denegado el suplicatorio.

—Toda detención o procesamiento de un Diputado quedará sin efecto cuando así lo acuerde el Congreso, si está reunido, o la Diputación Permanente cuando las sesiones estuvieren suspendidas o la Cámara disuelta.

—Tanto el Congreso como la Diputación Permanente, según los casos antes mencionados, podrán acordar que el Juez suspenda todo procedimiento hasta la expiración del mandato parlamentario del Diputado objeto de la acción judicial.

—Los acuerdos de la Diputación Permanente se entenderán revocados si reunido el Congreso no los ratificara expresamente en una de sus veinte primeras sesiones. (Arts. 55 y 56).

b) En el Reglamento.

—Los Diputados gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios o por los votos que emitan en el ejercicio de su cargo, y sólo estarán sujetos al poder disciplinario de las Cortes y de su Presidente en caso de infracción de este Reglamento.

—Los Diputados sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser procesados sin que de ello tenga conocimiento y otorgue la oportuna autorización la Cámara o su Diputación Permanente.

—Dentro de los tres días de recibirse un suplicatorio se acusará recibo de su ingreso.

—Inmediatamente se dará cuenta a la Comisión de Suplicatorios o tomará conocimiento del caso la Diputación Permanente si las Cortes no estuvieran reunidas.

—Las Cortes nombrarán, una vez constituidas definitivamente, la Comisión de Suplicatorios, que tendrán carácter permanente. Se comprenderá de nueve Diputados, será elegida por la Cámara mediante papeletas, y en cada una de éstas no cabrá incluir válidamente más de tres nombres.

—Tan pronto como se pase a la Comisión un suplicatorio para proceder contra cualquier Diputación, deberá aquélla, reclamando en su caso los antecedentes oportunos y con audiencia siempre del inculpado, emitir dictamen en término máximo de treinta días.

—Los dictámenes de la Comisión de Suplicatorios se discutirán en sesión secreta, cabiendo dos turnos en contra y dos en pro y debiendo quedar votado el asunto dentro de los veinte días que sigan a la presentación del dictamen. Sólo el Diputado a quien éste afecte podrá hacer uso de la palabra para alusiones. La votación será nominal siempre que lo pida una fracción o grupo, o lo soliciten 10 Diputados al menos.

—Si se suspendieran las sesiones de Cortes antes de aprobarse un dictamen, la Diputación Permanente será la llamada a adoptar acuerdo.

—Cuando transcurridos sesenta días naturales desde que se acusó recibo de un suplicatorio, el mismo no se hubiese concedido, se comunicará al Ministerio de Justicia que aquél ha sido denegado.

—Las Cortes, a propuesta del Presidente, o por iniciativa parlamentaria, podrán acordar en cualquier momento que se deje sin efecto la detención o el procesamiento de un Diputado, o que se suspenda el procedimiento judicial que contra él se siga, hasta que el interesado cese en el mandato parlamentario. El acuerdo que la Cámara adopte se comunicará al Ministerio de Justicia, a los efectos oportunos, cuidando de su ejecución la Presidencia de las Cortes (Arts. 43 a 46).

La actual Constitución y el Reglamento vigente, la primera en su art. 71 y el segundo en sus artículos 10 a 14, regulan la materia sin que supon-

gan una superación de anteriores preceptivas. ¿Quid en el caso en que no funcione el Congreso por unas u otras causas? Al contrario, que en la Constitución de 1931 y en el Reglamento de 1934 no se hace alusión alguna a la Diputación Permanente. Es una laguna digna de destacar²⁴.

Dentro del Estatuto de los parlamentarios suele contemplarse la retribución, cuya finalidad es la de colocar al parlamentario al abrigo de las tentaciones de corrupción y la de permitirle consagrarse totalmente a sus funciones.

El único Reglamento parlamentario español que ha fijado esta retribución, ha sido el de 1934, que asignó a los Diputados la cantidad irrenunciable e irretenible de 1.000 pesetas mensuales, además del viaje libre dentro del territorio nacional, incluso Baleares y Canarias, plazas de soberanía, territorios de protectorado y colonias, por todas las líneas férreas, no particulares, y por las marítimas y aéreas del Estado o subvencionadas. El vigente Reglamento, la asignación económica la deja en la penumbra, por lo que en cada momento para conocerla, hay que recurrir a las consignaciones presupuestarias con lo que el desconocimiento del pueblo se hace mayor.

Las incompatibilidades, es otro elemento integrante del Estatuto de los parlamentarios. Las incompatibilidades suelen contemplarse desde dos puntos de vista:

—En el momento de la elección para impedir a un candidato presionar sobre el cuerpo electoral y,

—Después de la elección para situar al Diputado libre de presiones, principalmente provenientes del Ejecutivo.

Tanto la Constitución de 1931 como el Reglamento de 1934 remiten la relación de incompatibilidades a una ley, pero el procedimiento para la declaración de la incompatibilidad de un diputado se halla muy pautado en el Reglamento. En la Constitución de 1978 se envía la solución a la Ley Electoral sin perjuicio de la relación que la propia Constitución contiene en el artículo 70. El Reglamento regula la cuestión sin grandes complicaciones en el artículo 14 en el que se establece un breve procedimiento y la facultad de opción que se concede al Diputado para optar entre el escaño y el cargo incompatible²⁵.

24 Secretaria del Congreso: Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria, vols. I y II (1810-1911), Madrid 1912. Punset J.: Las Cortes Generales, Madrid, 1983.

25 Gaborit P. y Gaxie D.: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, París, 1976.

5. ORGANIZACIÓN BÁSICA.

5.1. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO.

El procedimiento del Congreso de los Diputados ha venido siempre determinado por su Reglamento en virtud de la autonomía que las Constituciones le han concedido para redactarlo. Normalmente esta ha sido la pauta seguida con alguna excepción, como fue el caso del Estatuto Real. Fuera de esta época y de la anterior al momento presente en la que los Reglamentos de las Cortes fueron sancionados por el Ejecutivo, se han desarrollado de un modo regular, progresivo y continuo y se han puesto en vigor, por resoluciones de la propia Cámara y se enmiendan por el mismo método.

5.2. LA MESA: CONSIDERACIONES GENERALES.

La Mesa es el órgano director de una Cámara. En el Reglamento de las Cortes españolas de 1813, no se dio la presencia de la llamada Mesa de edad, sino que de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución de 1812 se formó una Mesa provisional para la primera junta preparatoria. Hacía de presidente el de la Diputación Permanente, y de secretarios y escrutadores los que nombrase la Diputación de entre los restantes individuos que la componían (art. 112 de la Constitución de 1812). El Reglamento de 1813 fijó el número de secretarios en dos de entre los individuos de la Diputación Permanente; los restantes miembros desempeñaban la función de escrutadores (art. 11 R. de las Cortes de 1813).

La formación de esta Mesa provisional se repite en el Reglamento de 1821, que se hizo más complicada durante la vigencia del Estatuto Real. En efecto, el Reglamento para el Régimen y Gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, procederían al nombramiento de Presidente interino en votación pública y a pluralidad absoluta de votos, decidiendo la suerte en caso de empate. Por el mismo método se procedía enseguida al nombramiento de dos Secretarios, que harían las veces de tales en las Juntas preparatorias. Los nombramientos del Presidente y Secretarios interinos debían de hacerse precisamente de entre los presuntos Procuradores a Cortes que asistiesen a aquella primera Junta Preparatoria.

Los restantes Reglamentos parlamentarios españoles en la fase previa a la Constitución definitiva oscilaron entre tres criterios diferentes, que se correspondían con la sesión preparatoria, dividida en dos momentos y la Constitución interina. Las Presidencias provisionales estuvieron desempeñadas, sucesivamente, en unos casos, por el primero de la lista, luego por el diputado de mayor edad y, en tercer lugar, por el interino, elegido por votación; en otros, por el de mayor edad y el interino hasta la Constitución definitiva y, finalmente, por el interino nombrado.

Siguieron el primer criterio los Reglamentos de 1847, 1867, 1875, 1918 y 1934 con el mismo articulado para todos (arts. 3, 4 y 5). La Presidencia de mayor edad, como primera presidencia para suceder a la interina, si no hubieren tomado asiento en el Congreso la mitad más uno por lo menos del número total de los diputados, fue la norma fijada por el Reglamento de 1838 (arts. 2, 11 y 12). El Reglamento de 1854 implantó la Presidencia interina de entrada (art. 1).

La composición de estas mesas interinas varió en los Reglamentos que consecutivamente rigieron la vida de las Cámaras bajas en España.

5.2.1. *La Mesa provisional.*

Dentro de esta Mesa provisional, hay que distinguir la Mesa de edad de la Mesa interina. En el Reglamento de 1918, la Mesa de edad estaba integrada por el Diputado de mayor edad y cuatro secretarios, que tenían que ser los cuatro diputados más jóvenes. Se encuentra idéntica regulación en la adición del cargo de Vicepresidentes en favor de los que le siguieron en edad al Presidente en los Reglamentos de 1838, 1847, 1867, 1873, 1931 y 1934. El Reglamento de 1982 habla de una sesión constitutiva presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad, asistido, en calidad de Secretario, por los dos más jóvenes.

La Mesa interina tuvo una mayor fijeza en su formación; no fue tan variable, como la que origina los primeros pasos de la Cámara. Esta Mesa se componía de un Presidente y cuatro Secretarios en los Reglamentos de 1854, 1867, 1873, 1918, 1931 y 1934.

La fórmula más generalizada para la elección de la Mesa interina fue la implantada por el Reglamento de 1918 que se cita como comprensivo de los anteriores Reglamentos, que le precedieron con alguna pequeña variante.

Decía este Reglamento de 1918 que la votación para la elección del Presidente interino se haría por papeletas individuales de los diputados. Para la elección de dicho cargo se procedería a escribir un solo nombre en cada papeleta, quedando elegido el que obtuviera mayoría absoluta de votos. En los casos de empate decidía la circunstancia de haber sido por más tiempo Presidente o Vicepresidente; por último la suerte (arts. 5 al 9).

El Reglamento de 1854 puso solamente en juego la pluralidad absoluta de votos (art. 4). Si no se hubiera dado la mayoría absoluta de votos, el Reglamento de 1854 ordenó que se repitiera la votación entre los dos que más se hubieran aproximado, quedando elegido el que obtuviese mayor número de votos (art. 9), fórmula que se repitió en el Reglamento de 1864 (art. 9), a la que el de 1934 adicionó una nueva variante, la de que en caso de empate en esta segunda elección, quedaría proclamada el que hubiera obtenido mayor votación en la elección de Diputado (art. 6,3). Los tres últimos Reglamentos citados eliminaron por lo tanto, de la elección de Presidente interino el haber desempeñado el cargo con anterioridad o la suerte.

La elección de Vicepresidente siguió el mismo procedimiento que el de Presidente según los Reglamentos. Varió el número de nombres a escribir en cada papeleta, que unas veces fue el de cuatro y otras el de tres; similar trayectoria se siguió en la elección de los Secretarios.

Tanto a la Mesa de edad como a la Mesa interina, estuvo adscrita la verificación de poderes. La extensión y duración de la Presidencia de edad dependió de la existencia subsiguientemente inmediata o no de la Mesa interina. Cuando la Mesa de edad tenía solamente por objeto poner en funcionamiento la Cámara, su vida era efímera. La Presidencia de edad posee sus inconvenientes, radicados en esa misma edad, inadecuada muchas veces para llevar a término las complejas operaciones de la verificación de poderes, o dicho sea en terminología española, del examen de actas, de la capacidad y compatibilidad de los Diputados, por la inexperiencia o la pertenencia política del Presidente, aunque este último inconveniente no es fácilmente soslayable en las presidencias interina o definitiva.

En cualquier caso, ante la posibilidad de una actuación tortuosa de algún partido político en provecho propio con un Presidente, que le fuera favorable, o la provocación de un debate antes de la Constitución definitiva de la Asamblea de Diputados, se ordenó taxativamente en algunos Reglamentos que «hasta la Constitución definitiva del Congreso, éste no se

ocupara en otra cosa que en el examen de actos y de las comunicaciones del Gobierno, o del otro Cuerpo colegislador, a no ser que a propuesta del Gobierno, éste acordase otra cosa» (Reglamento de 1847, art. 16, que se repite en otros).

Si se trata de justificar la existencia de las Mesas, de edad y la interina, no se presenta a la vista otro argumento que el de poder disponer de un órgano director automático, desde el primer momento, sin obligar a la Cámara a partir del mismo comienzo de la legislatura con una votación, si bien el hecho no fue absoluto. Por otra parte, la Mesa de edad, en su propia organización automática cumple la misión de servir de enlace entre dos Mesas definitivas de una Asamblea y atiende las necesidades de una Constitución rápida.

5.2.2. *La Mesa definitiva.*

Los criterios que imperaron tanto en la composición como en la elección de la Mesa definitiva, fueron muy heterogéneos.

En el Reglamento de 1810 la Mesa estuvo formada por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y un Vicesecretario. Varió el número de Secretarios, de dos a cuatro en el Reglamento de 1813; el Reglamento de 1821 retorna a la composición del de 1813, que sigue el Reglamento de Procuradores del Reino de 1834. A partir de esta fecha, se generaliza la fórmula de su composición a base de un Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

Es difícil explicar las razones de los cambios porque las funciones, sobre todo, de los Secretarios, apenas diferían de unos Reglamentos a otros; la única motivación estimable podría ser la del principio de la división del trabajo y mejor racionalización del mismo.

La designación del Presidente y de los Vicepresidentes y Secretarios experimentó también unas cuantas alternativas.

El Reglamento de 1810 dispuso una Presidencia y Vicepresidencia mensuales rotativas, elegidas por escrutinio así como los Secretarios (Ap. II, 1). El Reglamento de 1813 inauguró la elección de los miembros de la Mesa por pluralidad absoluta de votos.

El Reglamento de 1918 establece más amplias precisiones para caso de empate. Remite para la elección definitiva al sistema de elección interina;

en caso de no resultar elegido Presidente a la primera votación, ordenó que se repitiese entre los tres que hubieren obtenido mayor número de votos. Si todavía no resultase ninguno con mayoría absoluta, se repetirá la votación entre los dos que más se hubieran aproximado a la mayoría, quedando elegido el que obtuviere mayor número de votos. En la segunda elección para Vicepresidentes quedaban elegidos los que resultasen con mayoría absoluta de votos tanto para el cargo de Presidente, como Vicepresidente y Secretarios.

La cuestión tomó un nuevo rumbo en el Reglamento de 1834, dadas las características del Estatuto Real del que emanaban, y por el que el Rey participaba en la designación del Presidente.

En los Reglamentos posteriores se impuso en líneas generales la forma que tuvo consagración definitiva en el de 1918.

Para proceder a la elección de la Mesa definitiva el Reglamento de 1918 exigió el requisito de la proclamación de doscientos diputados, pero no es un número que existiera establecido con anterioridad como criterio fijo. Se advierte, como precedente, el Reglamento de 1847. En cambio el de 1867 demandó la admisión de tantos Diputados, como se necesitasen para votar las leyes; la mitad más uno de los Diputados impuso el Reglamento de 1867, así como el de 1934, mientras que el provisional de 1931 habla de 236 Diputados.

El Reglamento actual dispone que la Mesa se elija en la propia sesión consitutiva. Al Presidente se le elije por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. De no obtener ningún candidato dicha mayoría, hay que repetir la elección entre los dos más votados, resultando elegido el que obtenga más votos. También se eligen simultáneamente cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, en razón al mayor número de votos obtenidos.

En caso de empate se celebran sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos hasta que se dirima el empate.

4.2.3. *La figura del Presidente.*

Como todos los cuerpos colegiados, las Asambleas parlamentarias españolas tuvieron al frente de ellas un Presidente, figura establecida en las propias Constituciones, cargo más parlamentario que político, sobre el que puede decirse que hasta la Constitución de 1931 el Presidente del Congreso

de los Diputados no desempeñó otra función distinta. Fue en la Constitución mencionada donde en el art. 74 se estableció que «en caso de impedimento temporal o ausencia del Presidente de la República, le sustituirá en sus funciones el de las Cortes».

Distinto es para Francia el criterio de Ripert quien opina que la Presidencia de la Asamblea ocupa un lugar político de primera importancia sin lugar a dudas²⁶, si bien habría de distinguir las diversas situaciones que hacen de un Presidente parlamentario una personalidad desgajada más o menos de las luchas partidistas, siendo nota destacada y característica a este respecto el caso del Speaker inglés²⁷.

En la Europa continental lo normal es que el partido mayoritario se alce con la Presidencia de las Cámaras, si bien a veces esta aspiración o realidad ceda ante el acuerdo de una coalición, o de una alianza informal. En este caso el Presidente es la imagen representativa de la promesa de colaboración pactada entre los partidos intervinientes en el acuerdo de designación, como producto de la mayoría constituida.

La nota de su carácter parlamentario se acentúa en los Reglamentos parlamentarios españoles. Lo normal es que, en principio, no participe en las votaciones. La costumbre británica exige que el speaker utilice su voto para inclinar la balanza en favor del «statu quo» legislativo. El speaker inglés posee una singularidad específica. Cuando los Comunes están reunidos en Comisión plenaria, el speaker puede ocupar un escaño entre los restantes Diputados e intervenir como ellos.

En los Reglamentos parlamentarios españoles de 1810 y 1813 careció de voto decisivo; sólo disponía del suyo individual, como cualquier otro diputado. A partir del Reglamento de 1838 se estableció que si el Presidente quería tomar parte en alguna discusión, dejara la presidencia y no volviera a ocuparla hasta que se hubiera votado el artículo o punto discutido y las votaciones se resolvían en caso de empate por repetición e incluso mediante el recurso a la suerte o el abandono del dictamen, artículo o proposición.

Más que a través de derechos, sus funciones se regulan por medio de lo que se llaman obligaciones de su autoridad entre las cuales relacionan

26 Ripert, H.: *La Présidence des Assemblées politiques*, Paris, 1908. Para la Presidencia actual y otros aspectos del Reglamento vigente, vid. Solé Tura y J. y Aparicio Pérez M.A.: *Las Cortes Generales*, Madrid, 1984.

27 Vid. Morrison of Lamberth: *Government and Parliament*, Londres, 1966.

como más importantes: dirigir los actos del Congreso, abriendo, suspendiendo y cerrando las sesiones, designar los días en que estas sesiones han de celebrarse con señalamiento anticipado de las materias, objeto de discusión, la dirección de éstas, fijar en caso de duda los puntos sobre los que se ha de votar, resolver en el acto las cuestiones que se susciten sobre la inteligencia del Reglamento y hacer que ni directa ni indirectamente se faltase al respeto a la dignidad del Congreso.

En el Reglamento de 1982 es la Mesa la que posee las verdaderas facultades de dirección (arts. 31 y 32).

5.3. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE.

El Parlamento es un organismo permanente en algunas Constituciones. Esto significa que el ejercicio del derecho de disolución no produce todos los efectos anulatorios de la actividad parlamentaria. Los produce exclusivamente con relación al Pleno del Parlamento, pero la continuidad de éste, subsiste encarnado, para ciertas funciones, en un órgano que él mismo crea. En España este órgano es la Diputación Permanente (Ruiz del Castillo). Antecedentes de esta Diputación Permanente en la época en que funcionaron las Cortes en los diversos Reinos antes de su unidad, son la Diputación del General o Generalitat en Cataluña; la llamada Diputación del Reino en Aragón; la Diputación de Regne en Valencia, también existió en Navarra y Castilla.

En la época constitucional aparece ya configurada en el primer Reglamento parlamentario de 1810.

a) Concepto.

Se trata de un Órgano creado para el tiempo en que el Parlamento no funciona. El artículo 57 del actual Reglamento del Congreso precisa que velará por los poderes de la Cámara cuando la Asamblea no esté reunida por vacaciones parlamentarias o cuando haya expirado el mandato parlamentario. Con esta relación en el fondo se da su concepto.

b) Composición.

La Diputación Permanente estará presidida por el Presidente del Congreso y formarán parte de la misma un máximo de veintiun miembros, que representarán a los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

La fijación del número de miembros se hará conforme a lo establecido en el artículo 56 del Reglamento. Cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de Suplentes.

Existirán, además del Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios.

c) Convocatoria.

La Diputación Permanente será convocada por el Presidente a iniciativa propia, a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquella.

d) Funciones.

Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y además:

1.º. En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

—Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.

—Ejercer las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.

2.º. En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73,2 de la Constitución.

3.º. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.

e) Funcionamiento.

Será aplicable a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno en el Reglamento.

f) Dación de Cuenta.

En todo caso, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno del Congreso de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas en la primera sesión ordinaria.

5.4. LA JUNTA DE PORTAVOCES.

El Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces fija el Orden del Día del Pleno, oída la Mesa.

a) Composición.

La Junta de Portavoces está compuesta por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, que se reúnen bajo la Presidencia del Presidente del Congreso.

b) Comunicación al Gobierno.

De las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista.

c) Asistencia a las reuniones.

A las reuniones de la Junta deberán asistir, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General.

Los portavoces o suplentes podrán estar acompañados por un miembro de su Grupo que no tendrá derecho a voto.

d) Adopción de acuerdos.

Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio del voto ponderado.

5.5. PUBLICIDAD.

La publicidad de los trabajos, que el Parlamento realiza, es un proceder de carácter general.

Son publicaciones oficiales del Congreso de los Diputados:

a) El «Diario de Sesiones».

b) El «Boletín Oficial».

En el «Diario de Sesiones», se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones del Pleno, de la Diputación Permanente y de las Comisiones, cuando no tengan carácter secreto.

De las sesiones secretas se levantará Acta literal, cuyo único ejemplar se custodiará en la Presidencia. Este ejemplar podrá ser consultado por los Diputados, previo conocimiento del Presidente de la Cámara. Los acuerdos adoptados se publicarán en el «Diario de Sesiones», salvo que la Mesa de la Cámara, decida el carácter reservado de los mismos y sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del artículo 52 de este Reglamento.

En el «Boletín Oficial» de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, se publicarán todos los textos y documentos cuya publicación sea requerida por algún precepto de este Reglamento, sea necesario

para su debido conocimiento y adecuada tramitación parlamentaria, o sea ordenada por la Presidencia.

La Presidencia de la Cámara, por razones de urgencia, podrá ordenar, a efectos de su debate y votación y sin perjuicio de su debida constancia ulterior en el «Boletín Oficial» que los documentos a que se refiere en el apartado anterior sean objeto de reproducción por otro medio mecánico y de reparto a los Diputados miembros del órgano que haya de debatirlos.

6. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO.

La terminología parlamentaria española clásica llama Diputación al período de tiempo que dura un Parlamento; se entiende por legislatura su reunión anual y por sesión la reunión diaria.

6.1. TRABAJOS INICIALES.

Al comienzo de toda Diputación en las Cortes Españolas se procedía a la constitución definitiva y al examen de actas y de la capacidad de los Diputados.

Este segundo extremo ha sido suprimido en el actual Reglamento.

6.2. CALENDARIO DE TRABAJOS.

En el Reglamento de 1810 había dos períodos de sesiones: desde el 1 de Octubre hasta el 30 de Abril y desde el 1 de Mayo hasta el 30 de Septiembre de tal modo que la legislatura era continua. Las sesiones duraban cuatro horas siendo posible la prórroga.

El Reglamento de 1813 para la duración de la Legislatura se remitió a la Constitución de 1812 que dispuso que las sesiones de las Cortes en cada año durarían tres meses consecutivos, dando comienzo el primero del mes de marzo.

El Reglamento de 1845 declara laborables todos los días del año, excepto los festivos, los días de fiesta nacional y los de cumpleaños del Rey y del inmediato sucesor a la Corona, calendario que persiste en el Reglamento de 1867. La duración de las sesiones en todos estos Reglamentos fue la que se estableció en el Reglamento de 1810. En el Reglamento de 1918 se

redujo la celebración de las sesiones a cuatro días por semana con la duración que la Cámara acordase, mientras que el de 1934 señala los días: martes, miércoles, jueves y viernes con una duración de cinco horas sin exceder de siete, días que se repiten en el actual Reglamento con dos periodos ordinarios de sesiones: de Septiembre a Diciembre y de Febrero a Junio, además de las extraordinarias, que puedan celebrarse.

6.3. ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS.

Hace referencia este epígrafe al orden del día.

Aunque no con gran claridad a partir del Reglamento de 1837, es frase constante hasta el Reglamento de 1867 que el Presidente «fijará las cuestiones que se han de decidir y votar».

El Reglamento últimamente citado cambia un tanto la fórmula: «Son obligaciones de su autoridad... Segundo... Señalar anticipadamente los asuntos que en las sesiones deban discutirse. En los Reglamentos de 1918 y 1934 se vuelve a la fórmula primitiva. El Reglamento de 1982 entrega esta facultad a la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces.

6.4. REGLAMENTACIÓN DE LOS DEBATES.

En el Derecho parlamentario comparado se señalan tres tipos de debate: el inglés o el de las tres lecturas y el francés, que en un principio se conoció con la denominación de sistema de Secciones y Comisiones, sustituido en la actualidad por el de Comisiones Permanentes. Uno y otro sistema seguidos en Francia han sido acogidos en los Reglamentos parlamentarios españoles.

6.5. PROCEDIMIENTOS DILATORIOS.

La doctrina señala como tales: 1) la moción de adecuación del debate; 2) la cuestión previa; 3) la devolución a la Comisión.

En los Reglamentos españoles se observa la posibilidad de pedir un Diputado la observancia del Reglamento, o que los Diputados pudieran ser llamados a la cuestión siempre que notoriamente estuvieren fuera de ella; también los dictámenes de las Comisiones podían retirarse en todo o en

parte para presentarlos de nuevo y fue en el Senado donde se fijó con toda claridad el planteamiento de la cuestión previa.

6.6. SISTEMAS DE VOTACIÓN.

Como muy bien dice el Reglamento de 1810 la voluntad general de que depende la sanción en todos los puntos, debe explorarse por la votación.

Los diversos modos de votación en los Parlamentos corren parejos con la índole y la importancia del asunto.

El Reglamento, que se acaba de citar en relación con la naturaleza de los asuntos estableció los cuatro modos siguientes: por aclamación, por escrutinio, por levantarse los que estuviesen por la afirmativa y por la expresión afirmativa del Si y el No.

El método de lugares paralelos da los siguientes modos de votación establecidos en los diversos Reglamentos y las variaciones experimentadas.

Reglamento de 1813.

- Por el acto de levantarse los que aprobaban y quedar sentados los reprobantes.
- Por votación nominal.
- Por escrutinio.

Reglamento de 1821.

- Por el acto de levantarse los que aprobaban y quedar sentados los reprobantes.
- Por votación nominal.
- Por escrutinio.

Reglamento de 1838.

- Por levantados y sentados.
- Por votación nominal.
- Por papeletas.
- Por medio de bolas.

Reglamento de 1847.

- Por levantados y sentados.
- Por votación nominal.
- Por papeletas.
- Por medio de bolas.

El sistema adoptado en el Reglamento de 1838 persiste en posteriores Reglamentos, como el de 1867 y 1918. El de 1934 introduce alguna modificación a los modos anteriores, que es el asentimiento a la propuesta presidencial equivalente a la aclaración del Reglamento de 1810. El actual Reglamento de 1982 no aporta ninguna novedad: persisten el modo del asentimiento, la votación ordinaria, consistente en levantarse primero los aprobantes y luego los desaprobantes o por el procedimiento electrónico, como signo de los tiempos, la pública, por llamamiento y la secreta.

7. LEGISLACIÓN.

7.1. PROCEDIMIENTO ORDINARIO. LAS ENMIENDAS.

El procedimiento legislativo, se inicia bien mediante la propuesta de los textos legislativos por el Gobierno (proyecto de ley), bien a propuesta de los Diputados (proposición de ley).

La existencia de tantos Reglamentos parlamentarios hace muy difícil dar una visión sintética de los procedimientos regulados para la aprobación de las leyes.

El sistema usual en todos ellos hasta el Reglamento de 1934 fue el de Secciones y Comisiones.

Las Secciones discutían separadamente las proposiciones y proyectos de ley y luego que cada Sección se declaraba suficientemente instituida en el proyecto o proposición de ley, nombraba un Diputado para que formase parte de la Comisión que había de dar su dictámen al Congreso.

Fue en las proposiciones donde se operaron mayores modificaciones. El Reglamento de 1838 dispuso la necesidad de la autorización de una Sección para su lectura en el Congreso y tomada en consideración por éste, pasaba nuevamente a las Secciones para en adelante seguir los trámites de los proyectos de ley, tramitación que se repite en el de 1847. En el Reglamento de 1867 se dispuso que pasasen al Gobierno en comunicación escrita y a los tres días de haber sido puesta la proposición en conocimiento del Gobierno, pasaba a las Secciones y autorizada su lectura por cinco Secciones se procedía a su lectura en sesión pública para su toma en consideración o no.

Pasados estos trámites y emitido el correspondiente dictamen por la Comisión correspondiente, se pasaba a la discusión y votación. El Reglamento de 1847 reguló separadamente los votos particulares, las enmiendas y adiciones. Las Secciones desaparecieron con el Reglamento de 1934, incorporándose el Congreso al sistema de Comisiones permanentes. Ello no obstante, admitió la posibilidad de subdividirse las Comisiones en Secciones o constituir, con carácter general o singular ponencias para el estudio de los diferentes asuntos.

En función de la complejidad de la Constitución de 1978, al atemperarse a ella el Reglamento de 1982 ha establecido diversos procedimientos:

un procedimiento legislativo común y diversas especialidades del procedimiento legislativo referentes a los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica, al proyecto de la Ley de Presupuesto, a los Estatutos de Autonomía, a un proyecto de ley en lectura única y, sobre todo, hay que destacar el atañente a la competencia legislativa plena de las Comisiones, importado de Italia.

Hay que destacar la fórmula ideada por Grangé para Francia sobre la duración del procedimiento, que según este autor depende en gran parte de la fijación del orden del día²⁸.

Teniendo en cuenta la diferente terminología, sesión y legislatura, y la distinta duración, para su aplicación en España, hay que variar la fórmula que para Francia es la siguiente:

$$\frac{(n \times 1S) + (n' \times 2S) + (n'' \times 3S)}{N}_{28}$$

Dentro del procedimiento legislativo las enmiendas se encuentran en íntima conexión con el derecho de iniciativa, que para Hauriou tiene el carácter de proposición²⁹.

El Reglamento de 1847 dispuso expresamente que las enmiendas y adiciones tenían que presentarse antes de anunciarse la discusión del artículo o proyecto a que se contragesen. Cuando eran admitidas se discutían al mismo tiempo que el artículo al que correspondían. El Reglamento de 1847 estableció que el Presidente elegiría las dos que se separasen más del proyecto. Tomada en consideración alguna de ellas, se discutía como en el Reglamento anterior. El de 1918 combinó los dos Reglamentos anteriores.

El actual Reglamento ha procedido a una clasificación de las enmiendas, dividiéndolas en enmiendas a la totalidad y al articulado.

Las enmiendas a la totalidad serán las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley, formulación contenida ya en el Reglamento de 1838, y postulen la devolución de aquel al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Las que atañen al articulado, podrán ser de supresión, modificación o adición.

28 Grange J.: *La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires dans Guichard Ayoub (E) Roig (C) et Grange (J). Etudes sur le Parlement de la Ve. République*, París, 1965.

29 Hauriou A. Gicquel J. et Gelard P.: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1975.

7.2. VOTOS PARTICULARES.

Se llamaron votos particulares en el Reglamento de 1847 a las discordancias respecto a la mayoría, puestas de manifiesto por los individuos de una Comisión. Por su parte, el Reglamento de 1867 definió expresamente como voto particular el dictamen que no estuviese suscrito por la mayoría de los individuos de una Comisión. El Reglamento de 1934 parece admitir dos tipos de votos particulares: Los de los individuos de una Comisión que disintiesen de la mayoría y los de las diversas fracciones en que se hallase dividida la Comisión cuando no hubieran obtenido mayoría ningún dictamen.

Con menos claridad se dice en el art. 117 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados que «los Grupos Parlamentarios, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de la terminación del dictamen (se ha de entender de la Comisión respectiva), en escrito dirigido al Presidente de la Cámara, deberá (sic) comunicar a la Cámara los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretenden defender en el Pleno³⁰.

7.3. DE LAS ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

Son particularidades adoptadas en el Reglamento vigente.

Algunos de ellos se hallan enunciados embrionariamente en Reglamentos anteriores.

Se trata de materias, al menos, en parte que provienen de la misma Constitución, que las anteriores no contuvieron y que no se reflejaron y han quedado ya mencionadas³¹.

30 Santaolalla López: Derecho Parlamentario Español, Madrid, 1984.

31 Sobre el proyecto de Ley de Presupuestos, véase mi trabajo «El control parlamentario del Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Cuaderno Derecho, n.º 2, Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián 1985.

7.5. DESACUERDO ENTRE LAS CÁMARAS.

A raíz de la implantación del bicameralismo en España por mor de la Constitución de 1837 se vio la necesidad de regular los desacuerdos entre las Cámaras y a tal propósito se promulgó la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores, que lleva fecha de 19 de Julio de 1837.

Esta Ley tuvo plena vigencia mientras el bicameralismo estuvo presente. Los Reglamentos tanto del Congreso como del Senado hablan de los posibles desacuerdos entre ellos. El del Congreso regula la materia en los artículos 121, 122 y 123, concediéndose supremacía al Congreso en los posibles conflictos que a tal efecto puedan presentarse.

8. CONTROL DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL.

Dice E. Pierre que «es de esencia de los Gobiernos, aun de los menos libres, que aquéllos que detentan el Poder Ejecutivo, están obligados a manifestar a los representantes del país el uso que hacen de su autoridad, bien desde el punto de vista de la política, bien desde el punto de vista de los intereses particulares»³² lo que constituye en términos generales el control sobre el Gobierno o control político.

Se otorga a la función de control una importancia tan grande, como a la función legislativa sobre la que, además, influye.

Dicen los profesores Prelot y Dubois que es de naturaleza más compleja que la función legislativa, no sólo por su fundamento, sino también por las modalidades de su ejercicio y sirve asimismo para distinguir a los diferentes regímenes constitucionales.

Añaden a continuación los mismos autores, que el ejercicio de esta función se halla naturalmente subordinado a una exigencia previa: para poder controlar, hace falta saber. El Parlamento debe, por lo tanto, situarse en estado de conocer todos los aspectos de la vida pública. La extensión de su información, su discontinuidad o su permanencia, las condiciones en las cuales le llega son otros tantos factores decisivos para la apreciación de la eficacia del control parlamentario, que se encarna en modalidades diversas, revestidas de formas jurídicas y políticas diferentes³³. Por todo ello la

32 Pierre E.: Obr. cit.

33 Prelot M. et Boulois J.: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, 1980.

responsabilidad política se ha convertido en el principio fundamental de la Democracia. La responsabilidad del Gobierno ante el parlamento es la condición necesaria para que exista un Régimen Parlamentario. Nada importa el dualismo del Ejecutivo o no; tampoco importa que el Derecho de disolución funcione de la forma como se describe en Derecho; lo esencial es que el Gobierno responda jurídicamente de su política ante la Asamblea. La idea de responsabilidad política es decisiva. Es el sentido que hay que dar a la definición clásica de Mirkine Guetzevitch, cuando decía: «El sentido político del Parlamentarismo se define por una sola fórmula. La mayoría debe tener su ejecutivo». Dicho sumariamente, el Régimen Parlamentario es «el Poder Político de la Mayoría»³⁴.

Esta última cuestión se puede expresar más modernamente de otra forma: El Régimen Parlamentario es aquel en el que el juego político se desarrolla esencialmente a nivel Ejecutivo-Parlamentario. Bajo otra forma, el «Bargaining Power», la negociación política se efectúa entre el Gobierno y el Parlamento, que expresan las fuerzas políticas de competición, es decir, el pluralismo de la sociedad política contemporánea³⁵.

De todo esto se deriva la facultad de que se inviste al Parlamento para que pueda intervenir en la actividad del Ejecutivo para lo que existe una graduación de procedimientos jurídicos, que permiten controlar al Ejecutivo.

Pero el término «control» no posee el mismo significado y contenido en la doctrina.

Manzella afirma que genéricamente, por control del Parlamento se entiende las cosas más disparatadas: las preguntas, las enmiendas a un proyecto gubernativo; la aprobación del presupuesto; pero en el sentido técnico no es así. Con la función de control el Parlamento verifica la actividad de un Sujeto Político; no hace valer la responsabilidad institucional difusa; adopta las medidas necesarias para reequilibrar los intereses públicos eventualmente turbados. Según su criterio, las preguntas y las interpelaciones van incluidas en los instrumentos cognoscitivos del Parlamento del mismo modo que las Mociones, las Comunicaciones del Gobierno, las Mociones

34 Mirkine-Guetzevitch M.: *Les nouvelles tendances de Droit Constitutionnel*, París 1936 et *le Régime parlementaire dans les Constitutions europeennes d'après guerre*, París, 1931.

35 Manzella A.: *Il Parlamento*, Bologna, 1977.

de Censura o el Voto de confianza forman parte de la función del «Indirizzzo Político»³⁶.

Longi agrupa en un solo epígrafe, las preguntas, la interpelación y la moción junto con los principales instrumentos del «Indirizzzo», control e información y la relación de confianza Parlamento-Gobierno³⁷.

En la doctrina patria, Pérez Serrano denomina función fiscalizadora a la que se realiza por el Parlamento por medio de los ruegos y preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de Investigación, y la cuestión de confianza y la moción de censura como mecanismo y modo de funcionar del Régimen Parlamentario³⁸.

La doctrina francesa asume todas estas figuras bajo el título genérico de acción del Parlamento sobre la actividad del Ejecutivo y, especialmente, como procedimientos de control (sobre todo, como controles acentuados, las preguntas y las interpelaciones) y dentro del título genérico la moción de censura.

8.1. PROCEDIMIENTO INDIVIDUAL: RUEGOS Y PREGUNTAS.

En Inglaterra, Alemania y Francia, las preguntas parlamentarias a los Ministros, se conocen como cuestiones orales, cuando se demanda una respuesta oral en la Cámara y «no orales» o «escritas» si requieren una respuesta por escrito, que es la nota diferenciadora.

En Inglaterra concretamente se distinguen además las llamadas «notificaciones privadas», en realidad, preguntas «orales» de carácter urgente, que, por permiso especial del Speaker, reciben una respuesta, al terminar el período de preguntas, incluso en el mismo día que se formulan y las «preguntas suplementarias», que siguen a las respuestas que se dan a las preguntas «orales» y que supone surgen momentáneamente de lo respondido, aunque, de hecho, muchas veces han sido preparadas de antemano. Podrían parañonarse, en parte, con las rectificaciones, a que había derecho en España.

Pérez Serrano expone: «ruegos y preguntas» es la denominación tradi-

36 Manzella: *Il Parlamento Bologne*, 1977.

37 Longi V.: *Elementi di Diritto e Procedure Parlamentare*. Milano, 1982.

38 Pérez Serrano, N.: *Obr. cit.*

cional entre nosotros; la distinción entre el ruego y la pregunta obedece al sentido general en que se formulan. Uno y otra se refieren a temas de escasa significación y tienen estas características: se dirigen al Gobierno (salvo los casos en que se interesa de una Comisión o de la Mesa el estado de un asunto, pero entre nosotros no parecen cosa correcta); deben ser muy breves (enunciarse casi con interrogantes); no consiente más que dos intervenciones: la del parlamentario que pregunta y la del Ministro que contesta y, a lo sumo, ligera rectificación; depende del Gobierno dar respuesta o no, porque el sentido de responsabilidad y la discreción vedan hablar de ciertos asuntos; por último, se reserva para su explicación, a fin de no interrumpir los trabajos normales de la Asamblea, una parte de la sesión, antes o después del Orden del Día, o sesiones especiales, que suelen tener poco público y modestísimo alcance.

«Ha de advertirse, añade el mismo autor, para concluir, que la corrección parlamentaria ordena anunciar previamente al Ministro el planteamiento de la pregunta, con lo que se orillan los inconvenientes de la improvisación aventurada; si no es que la pregunta se plantea por un amigo del Gobierno, de acuerdo con éste, y para dar pie a una declaración que interese al País. En resumen, las preguntas discrtvas y razonables son útiles, y sirven para enterarse; las preguntas abusivas o tendenciosas no valen más que para lucirse o para entorpecer»³⁹.

De los reglamentos de las Cámaras españolas, examinados en su conjunto, se obtiene como principio que todo parlamentario tenía el derecho de formular preguntas orales a un Ministro. Sus elementos componentes eran:

8.1.1. *Materia.*

El primer Reglamento que determina la materia, objeto de las preguntas, es el de 1847. El objeto tenía que ser de interés público, con lo que se eliminaban los asuntos privados (art. 171).

En los Reglamentos de 1867 y en el de 1918 se reitera la necesidad de este interés público.

39 Vid. Ameller, M.: *Les questions instrument du control parlamentaire*, París, 1964.

8.1.2. *Procedimiento.*

En el Reglamento de 1847, el Gobierno gozaba de dos alternativas: contestar en el acto o aplazar la contestación (art. 171).

El Reglamento de 1867 contenía alguna otra precisión como la de que la pregunta por escrito debía de ser presentada al Presidente de la Cámara, quien, asimismo, por escrito la pasaba al Gobierno. El Gobierno dentro del tercer día manifestaba, si tenía inconveniente en contestarla; no teniéndolo se señalaba día para la contestación (art. 145). En el Reglamento de 1934 se concedió a los diputados el derecho a recificar por una sola vez, trámite que no era cumplido rigurosamente y en cuanto a la contestación, el Gobierno podía negarse, cuando así lo exigieran razones de interés nacional. También podía tomarse un plazo prudencial para responder, si el ruego o la pregunta no se hubieren anunciado previamente o se tratara de un tema, que requiriese consulta de antecedentes (art. 95, 1 y 3).

8.1.3. *Tiempo.*

Mediante una modificación introducida en la sesión de 16 de Abril de 1855 al Reglamento de 1854, se fijó el día del sábado para las interpelaciones y preguntas. El Reglamento interino de 1873 señaló los miércoles y los sábados para las preguntas y las interpelaciones y el Reglamento de 1934 habilitó una parte de la sesión diaria para tal efecto.

8.1.4. *Publicidad.*

El Reglamento de 1934 es el único que dispuso la publicidad de los ruegos y preguntas, cuando unos y otras fueran por escrito. Las contestaciones escritas del Gobierno se hacían también públicas. La publicidad consistía en su inserción en el Diario de Sesiones, aunque también las orales aparecían publicadas en el expresado Diario (art. 95, 2 y 4).

8.1.5. *Preguntas urgentes.*

El Reglamento interno de 1854 conoció las preguntas urgentes por la gravedad del asunto sobre el que versasen o por la urgencia con que debían

formularse, y que no pudieran aplazarse para el día de la semana destinado a ellas.

La urgencia solicitada había de ponerse en conocimiento del Presidente de las Cortes, a quien correspondía declarar la urgencia. El Diputado ante la resolución denegatoria del Presidente podía someter el caso a la decisión de las Cortes (Apéndice segundo aprobado en la Sesión de 6 de Noviembre de 1855, al Reglamento interino de 1854). Reprodujo este mismo texto con algunas pocas variantes el Reglamento interino de 1873.

8.1.6. *Conclusión.*

De todo lo expuesto, se obtiene que las preguntas constituyeron un procedimiento individual de información, de un solo Diputado a un Ministro o al Gobierno en su unidad, por lo que su creación brotó de la necesidad de una información parlamentaria.

Los ruegos y preguntas encerraban dos inconvenientes graves. El primero, el privilegio del Gobierno de poder no contestar al Diputado para lo cual, en último extremo, disponía del socorrido recurso del interés nacional o la alusión hábil del tema, objeto del ruego o de la pregunta.

En Inglaterra, las cuestiones orales no ponen en juego la responsabilidad del Gobierno. Tampoco en España desempeñaron otra función que no fuera la de un control eficaz de la labor diaria de la Administración Pública⁴⁰.

8.1.7. *Regulación actual.*

El Reglamento vigente de 1982 regula la materia en los siguientes términos:

8.1.7.1. *Preguntas.*

—Sujeto Activo.—Los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus Miembros. Se trata, como puede observarse de una actividad individual, aunque ha de suponerse la anuencia del grupo al que el Diputado interrogante pertenece.

40 Tomás Villarroya, J.: El sistema político del Estatuto Real, Madrid 1968.

—Sujeto Pasivo.—Como se indica al configurar el Sujeto Activo, se ha dicho que las preguntas se formularán al Gobierno y a cada uno de sus miembros, que son, por lo tanto, el Sujeto Pasivo.

—Objeto.—Será la estricta formulación de una sola cuestión interrogante sobre el hecho, una situación o una información o sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia o relación sobre un asunto o si va a remitir al Congreso algún documento o informarle acerca de algún extremo. No será admitida pregunta alguna de exclusivo interés por parte de quién la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni tampoco la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.

—Forma.—Las preguntas deberán presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso. La Mesa califica el escrito y admite la pregunta si reúne los requisitos establecidos.

—Clase de Preguntas.—Las preguntas no se clasifican por el modo de formularse, sino por la forma de contestarse. No existen preguntas orales y preguntas escritas, sino contestaciones orales o escritas.

Los Diputados pueden solicitar que a sus preguntas se responda oralmente o por escrito.

Si no existe indicación, se considera que el formulante de la pregunta solicita respuesta por escrito o si solicita respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente.

La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguientes a su publicación. Este plazo cabe prorrogarlo por otro plazo igual a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa. De no enviar el Gobierno la respuesta, el Presidente de la Cámara, a petición del autor de la pregunta, puede solicitar que se incluya en el Orden de la Comisión.

—Procedimiento.—Según sea la respuesta la tramitación es diferente:

—Preguntas con respuesta oral en el Pleno.

Los escritos se presentarán con la antelación que fije la Mesa ni superior a una semana, ni inferior a cuarenta y ocho horas.

Se incluirán en el «Orden del Día», dando prioridad a las presentadas por Diputados, que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo periodo de Sesiones.

En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado, contestará el Gobierno. Aquel puede intervenir a continuación para

replicar o volver a preguntar y, tras nueva intervención del Gobierno, se da por terminado el debate. En ningún caso la tramitación de la pregunta podrá exceder de cinco minutos.

El Gobierno podrá solicitar, motivadamente, en cualquier momento y por una sola vez respecto a cada pregunta, que sea pospuesta para el «Orden del Día» de la siguiente Sesión Plenaria. Salvo en este caso, las preguntas presentadas y no tramitadas deberán ser reiteradas si se desea su mantenimiento para la Sesión Plenaria siguiente:

—Preguntas con respuesta oral en Comisión.

Estarán en condiciones de ser incluidas en el «Orden del Día» una vez transcurridos siete días después de su publicación.

El procedimiento del debate es el mismo que el establecido para el Pleno con una particularidad: que para responder, pueden comparecer los Secretarios de Estado y los Subsecretarios.

Finalizado un periodo de Sesiones, las preguntas pendientes se tramitarán, como preguntas con respuesta por escrito a contestar antes de la iniciación del siguiente período de Sesiones.

8.2. LA INTERPELACIÓN.

Se puede definir la interpelación como una cuestión oral, a veces escrita, seguida de una votación por la cual la Cámara da a conocer su posición sobre el problema abordado.

Desconocida la interpelación en Inglaterra, existe en numerosos países, especialmente en Bélgica y en Alemania (donde se la denomina *gran cuestión*). En razón de los graves riesgos que hace correr al Gobierno, se reglamenta con frecuencia en un sentido restrictivo (iniciativa prohibida a un solo diputado, debate previo sobre su oportunidad...). Además, en algunos países, se excluye la votación final; entonces la interpelación se confunde con la cuestión oral y se diferencia de ésta por la intervención de otros diputados en la discusión, amén del que ha interpuesto la interpelación.

8.2.1. *La interpelación en los Reglamentos parlamentarios españoles.*

La interpelación normalmente ha estado siempre al margen de los textos constitucionales. Se ha desarrollado en el seno de las Asambleas parla-

mentarias españolas, como una consecuencia derivada de la responsabilidad ministerial y va íntimamente unida al sistema parlamentario.

El Reglamento primero de 1810, así como el de 1821 y los del Estatuto Real, ignoran la interpelación para aparecer regulada en el Reglamento de 1838 y posteriores con simples modificaciones de trámite.

De la combinación de todos ellos se puede establecer su evolución y las etapas que comprende su iniciación, desarrollo y terminación que pueden compendiarse en los siguientes momentos:

- Fijación de la fecha de discusión.
- Discusión.
- Conclusión del debate.

8.2.2. *Formulación de la interpelación.*

Excepto en el Reglamento de 1867, que exigía inexorablemente la forma escrita, todos los restantes admitieron indistintamente la forma oral o escrita. La interpelación debía contener el concepto, o de un modo explícito el objeto de la misma. Esta última expresión se repite en la mayor parte de los Reglamentos.

Se generalizó en las interpelaciones formuladas por escrito el trámite de dar cuenta en ellas al Gobierno por la Secretaría del Congreso. El Reglamento de 1867, es el más claro y preciso. Estableció, como requisito previo, la necesidad de ponerlo en manos del Presidente del Congreso con la obligación de éste de pasar una comunicación escrita al Gobierno para que dentro del tercer día contestara si se proponía o no responder.

En el primer caso se procedía a su lectura en el Congreso. Al Gobierno correspondía señalar día para su discusión (art. 143 del R. del Congreso de 1867).

El Reglamento de 1934 es más vago en la precisión de los detalles reseñados. Solamente dispone de un modo muy general el que se dé cuenta de la interpelación, lo que hace dudar si había de ser al Congreso o al Gobierno. No sería inverosímil admitir que fuera al Gobierno en una interpretación lógica de los preceptos, porque a continuación facultaba al Gobierno para la fijación de la fecha de la discusión (art. 96, del R. del Congreso de 1934).

Tenían que ir dirigida a un Ministro o al Gobierno. Al estilo de los

Reglamentos franceses, el Reglamento para el régimen y Gobierno del Estatuto de Procuradores a Cortes del Estatuto Real prohibió la interpelación a otro Procurador (art. 73).

No se hace referencia alguna en los Reglamentos a la facultad del Presidente del Congreso para rechazar toda interpelación que le pareciera inconstitucional.

En el de 1934 se fijó que el Gobierno tenía derecho a no aceptar cualquier interpelación por entender que de ella pudiera derivarse daño para el interés nacional (artículo 96,5).

8.2.3. *Fecha de fijación de la discusión de la interpelación.*

Varió según los diferentes reglamentos y según fuese oral o escrita. En general se dispuso que estando presente el Ministro interpelado, cabía contestarla en el acto o tomarse tiempo para contestar, sin fijación expresa del día, ya que quedaba a su consideración, si creía conveniente o no dar explicaciones y en la fecha que estuviera dispuesto a hacerlo. Seguía el mismo procedimiento en las interpelaciones escritas, en cuanto al día de comienzo de la discusión. A este respecto no se anotan grandes variaciones en los diversos reglamentos, a excepción del de 1934, que divide las interpelaciones en ordinarias y urgentes. En las ordinarias el señalamiento para que se explanase la interpelación era obligatorio hacerlo por el Gobierno de acuerdo con el Presidente de la Cámara en el improrrogable plazo de cinco días, a partir del momento en que daba cuenta del anuncio de la interpelación.

En las que el interpelante reclamaba su urgencia, oídos el interpelante y el Gobierno, mediante un debate en el que las intervenciones no podían exceder de diez minutos, la Cámara decidía la fecha. Debían hallarse presentes 200 Diputados. La discusión de la urgencia había de tener lugar en la hora destinada a ruegos y preguntas, y si no la hubiere, al final de la sesión. Las interpelaciones declaradas urgentes, no podían demorarse más de un mes (art. 96,3 y 4).

La brevedad del debate sobre la urgencia trataba de conseguir un objetivo preciso: el de no inflar la discusión a base de intervenciones largas y pesadas. En caso alguno se contempló la acumulación de interpelaciones y, ya ha quedado dicho, que tanto las posibles mociones de censura como las cuestiones de confianza partían de los Diputados, que usaban la proposición en general.

7.2.4. *Discusión de la interpelación.*

Quedó como forma consagrada, a excepción del de 1934, la siguiente: El día señalado por el Gobierno, el Diputado exponía la interpelación en los términos que tuviere por conveniente. Contestaba el Gobierno y el Diputado interpelante o cualquier otro podía replicar; se admitía la intervención de otros tres Diputados y la contestación del Ministro. A veces no existía esta última parte del debate, como acaecía, por ejemplo, en el Reglamento de 1867.

El Reglamento de 1934 precisó algunos detalles y amplió en cierto modo el debate. Por acuerdo de la Cámara, se admitía la ampliación de los turnos. La duración del discurso del interpelante era como máximo de media hora. Las demás intervenciones se limitaban a veinte minutos y las rectificaciones a diez. Cuando una interpelación se prolongaba más de una sesión, consumiendo al efecto el tiempo determinado para ella, se ordenaba que se procurase terminarla en la sesión inmediata y, no siendo posible por cualquier causa, que se habilitase una sesión extraordinaria para concluirla (art. 97, 1 y 2).

Se trata de especificaciones que, por un lado, ampliaban la discusión, lo que iba a favor de un mayor conocimiento del asunto, pero, por otra parte, se medía el tiempo de las intervenciones para evitar lentitudes y repeticiones inútiles.

8.2.5. *Conclusiones del debate.*

Siempre fue la misma fórmula la que sirvió para dar por finiquitada la interpelación:

«Podrá preguntarse si se pasa a otro asunto». Esta fórmula aparece repetida en el de 1838, en el de 1847, 1854 y en el de 1873. Ignoró este cierre el Reglamento de 1934.

La fórmula carece de comentario y de significación política, contrariamente a la fórmula francesa tradicional: «La Asamblea continúa su orden del día».

Pero caben todavía dos consideraciones en torno al ensamblaje de la interpelación.

Una es la posible negativa del Gobierno a contestar. Al tratar de

encontrar una justificación a esta negativa, no se halla otra que el principio de la separación de poderes. Incluso es posible pensar que la interpelación contuviera materia contencioso-administrativa o que cayera dentro de la competencia de otra jurisdicción que ya entendiera de ella.

La interpelación fue el arma indiscutible que se utilizó para el planteamiento de grandes cuestiones o cuestiones importantes. En la Segunda República Española acreció su valor. Con el transcurso del tiempo cambió poco su estructura. Fueron más bien cuestiones de detalle sus modificaciones más principales.

No pocas veces fue suplantada por la proposición de la que se hizo uso y abuso, en ocasiones, para formular mociones de censura y cuestiones de confianza, de tanta importancia y transcendencia.

Por último, hay que advertir que en algún Reglamento, como el de 1854, se establece que de resultas de la interpelación, se podían presentar las proposiciones que se creyeran convenientes en la misma sesión o en la inmediata (artículo 116).

El actual Reglamento da el siguiente trámite a las interpelaciones:

—Materia.—Deben versar sobre motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno Unilateral o de algún Departamento.

—Sujeto Activo.—Pueden ser individuales como colectivas en cuanto que están facultados para presentarlas, así los Diputados como los Grupos Parlamentarios.

—Sujeto Pasivo.—Se deducen del párrafo referido a la materia.

—Procedimiento.—Han de presentarse por escrito ante la Mesa de la Asamblea. Transcurridos quince días desde la publicación de la interpelación, se incluirá en el «Orden del Día» del Pleno. Las interpelaciones se sustanciarán ante el Pleno, correspondiendo un turno de exposición al autor de la interpelación, la contestación a la Junta (ambos por un tiempo máximo de diez minutos y sendos turnos de réplica que no podrán exceder de cinco minutos).

—Mociones.—Toda Interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición. Debe presentarse en el día siguiente al de la sustanciación de aquella ante el Pleno. La moción admitida por la Mesa que debe ser congruente con la interpelación, se incluirá en el «Orden del Día» de la siguiente Sesión Plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma.

El debate y votación se hará de acuerdo a lo establecido para las proposiciones no de Ley.

El triunfo de la moción se concreta en una serie de medidas de clara «Indirizzo político» y fiscalizador al mismo tiempo.

8.3. PROCEDIMIENTO MIXTO: LA PROPOSICIÓN.

Si las proposiciones de Ley, como quiere J.T. Villarroya, nacieron al margen de los Reglamentos y aún contra el tenor de los mismos⁴⁰, hay que subrayar que las proposiciones, sin el sentido específico de proposiciones de ley, tuvieron su nacimiento en el seno mismo de los Reglamentos desde el principio con una configuración más o menos precisa. Que la proposición tenga un peculiar acento español es otra perspectiva.

Sin discusión alguna fueron las proposiciones las que han tenido una regulación más extensa. Se denominaron así sin otro aditamento en el comienzo de la época reglamentaria; posteriormente, los Reglamentos titularon el capítulo dedicado a la materia, «proposiciones que no son de ley».

Las proposiciones minuciosamente reguladas por el Reglamento de 24 de Noviembre de 1810, causan el efecto de haber surgido para llenar los tiempos vacíos de las Cortes, al menos, por lo que dice su primer enunciado: «No habiendo asunto determinado de que tratar, podrá cualquier Diputado anunciar el que le parezca, fijando una o más proposiciones» (Cap. V, 1).

De la conjunción de las disposiciones que contienen los Reglamentos, que rigieron la vida de las Cortes españolas, cabe llegar a construir su estructura polifacética.

Las proposiciones comenzaron por ser un medio parlamentario individual para pasar a ser con el transcurso del tiempo y la aprobación de nuevos reglamentos, un medio colectivo.

8.3.1. *Concepto.*

Es difícil dar una noción exacta de lo que era una proposición porque en los Reglamentos se actúa a través de relaciones.

40 Tomás Villarroya, J.: El sistema político del Estatuto Real, Madrid 1968.

Al establecer los Reglamentos la diferenciación entre proposiciones de ley o de iniciativa parlamentaria y proposiciones que no son de ley, se señala una distinción; que estas proposiciones no podían suponer la formulación por los diputados de un texto que después de su tramitación y aprobación, se convirtiera en ley.

Eran, por consiguiente, propuestas parlamentarias que tenían por objeto, que se resolviese el «no haber lugar a deliberar» sobre un proyecto o proposición no de ley o que se diese cierta tramitación a un asunto o la presentación de alguna incidencia o, finalmente, para que el Gobierno o la Cámara formulara declaración sobre alguna materia.

8.3.2. *Clases.*

Del concepto dado se extrae que las proposiciones fueron de tres clases:

—Proposiciones de no haber lugar a deliberar en un debate sobre proyectos o proposiciones que no fueran de ley.

—Proposiciones, presentando una incidencia o solicitando una determinada tramitación, que procesalmente se podría calificar de principio dispositivo de las Cámaras, y

—Proposiciones, solicitando que el Gobierno o la Cámara formularan declaración sobre una materia.

8.3.3. *Legitimación activa.*

En el Reglamento de 1810, cualquier Diputado podía plantear una proposición. A partir del Reglamento de 1838, se requirió que las proposiciones no de ley fueran firmadas por siete Diputados (art. 112), volviéndose nuevamente a la forma de un solo Diputado en el Reglamento interino de 1873 (art. 121); pero tan sólo en él.

El Reglamento de 1934, exigió la firma de 15 Diputados (art. 102).

Este Reglamento se hizo más exigente en las otras clases de proposiciones. En las de «no ha lugar a deliberar» necesitaban ir suscritas por cuarenta Diputados, en tanto que las proposiciones incidentales habían de ir suscritas por quince Diputados (arts. 100, 1 y 101,2).

8.3.4. *Órgano resolutor.*

Eran las mismas Cortes de las cuales se exigía una decisión en la propuesta planteada. Cuando se solicitaba una declaración, su manifestación podía incumbir al Gobierno.

8.3.5. *Tramitación.*

Los tres tipos de proposiciones poseían su correspondiente trámite.

8.3.6. *Proposiciones de «no haber lugar a deliberar».*

Los Reglamentos vigentes desde 1838 contuvieron una cláusula común a todos ellos: Que tenían preferencia sobre cualquier otra, aunque no podrían hacerse en la discusión sobre los proyectos de ley.

El Reglamento de 1934 incluyó otras particularidades tales como el que podrían presentarse en cualquier momento del debate el que la duración del discurso de defensa de la proposición no superase los quince minutos, como el de contestación, procediéndose seguidamente a la votación. Tampoco cabía reiterar la proposición sobre el mismo asunto, si era rechazado por la Cámara (art. 100, 1 y 2).

Hubo una norma general repetida constantemente en todos los Reglamentos, a partir del de 1838: «La proposición de no haber lugar a deliberar» tiene preferencia sobre cualquier otra, pero no podrá hacerse en la discusión de los proyectos de Ley, disponía este Reglamento (art. 111, art. 162 del Reglamento de 1847; art. 106 del Reglamento de 1854; art. 141, del Reglamento de 1867; arts. 119 y 120 del Reglamento de 1873 y art. 100,2 del Reglamento de 1934).

8.3.7. *Proposiciones incidentales.*

Fueron las menos especificadas de las tres clases de proposiciones.

Se encuentra una norma particular de las mismas en el Reglamento de 1854 (art. 165) con el siguiente texto: «Si durante una discusión se hiciese alguna proposición incidental, las Cortes la tomarán o no en consideración y acordarán lo que juzguen oportuno». A este precepto hay que añadir el

contenido en el art. 118 del Reglamento interino de 1873, que también daba el mismo trámite a las proposiciones, que «tuvieren por objeto determinar el curso que debiera darse a los negocios».

El Reglamento de 1934 estableció algunas precisiones en la materia. Por ejemplo, el que la proposición incidental podía surgir en el curso de cualquier debate había de tener relación directa con el asunto que se discutiese y solamente tenía que perseguir el propósito de resolver una dificultad suscitada o incidente producido o señalar el trámite procedente en determinada cuestión.

La cuestión incidental tenía un tiempo tasado en este Reglamento. Su discusión constaba de un turno en pro y otro en contra con quince minutos de duración cada uno, intervención del Gobierno, si lo estimaba conveniente, y, como final, la votación. No estaba autorizado el proponer otra cuestión análoga a la rechazada, mediante una nueva proposición.

8.3.8. *Proposiciones no de ley.*

Podían ser todas las que no fueran proposiciones incidentales o de «no ha lugar a deliberar» o que no fueran proposiciones de ley con lo que se da a entender que cualquier cuestión sobre las materias más diversas eran planteables a través de las proposiciones.

Fue ininterrumpidamente preceptivo que deberían leerse en la sesión en que se presentasen, supuesto que se entregasen antes de entrar en el orden del día y si no en la inmediata. Correspondía a las Cortes tomarlas o no en consideración después de oír a su autor. A las Cortes correspondía decidir si habían de ser informadas por una Comisión o si se discutían sin más trámite.

El tantas veces repetido Reglamento de 1934 introdujo en el caso una variante: que se tramitasen al final de la sesión en que se hubieren presentado con prórroga obligatoria por dos horas para terminar la discusión. Los turnos establecidos fueron dos: uno a favor y otro en contra con una duración máxima de veinte minutos. Sólo se aceptaba la explicación del voto a un representante de cada minoría interesada después de la verificación de la votación en un plazo máximo de diez minutos (art. 102), en parte, o variándolas o modificándolas según las reflexiones que se hubieren hecho en la discusión».

Tan explícito, como los anteriores, es el de 1821 que viene a reglamentar las proposiciones de modo parecido a los anteriores. La normativa reglamentaria antes del Estatuto Real ha dejado copiosos antecedentes y a los Procuradores, que ejercen su mandato durante esta época, les basta con manipular un poco el derecho de petición para eludir la férrea disciplina del conocimiento de los asuntos impuestos por el Estatuto Real.

Son éstas y no otras razones, más sutiles e ingeniosas, las que explican el actuar de unos Diputados que no quisieron renunciar a un derecho, que había surgido dentro de la más pura ortodoxia reglamentaria, como control del Poder Ejecutivo.

8.4. LAS SANCIONES ESPECÍFICAS DEL CONTROL: MODALIDADES.

La responsabilidad política del Gobierno es una consecuencia derivada, especialmente, de dos métodos con que las Constituciones han dotado al Parlamento: la moción de censura y el voto de confianza, cuya introducción en el sistema parlamentario ha supuesto lo que se ha venido en denominar el «parlamentarismo racionalizado» según Mirkine-Guerzevitch, una codificación más o menos rigurosa de los procedimientos relativos a la responsabilidad política del Gobierno, establecidos, sobre todo, en las nuevas Constituciones europeas posteriores a 1919, que han tratado de codificar, de precisar y reglamentar prácticas hasta entonces consuetudinarias en un sentido racional y lógico⁴¹.

La adopción del modelo parlamentario se expresa, principalmente, por el restablecimiento de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento y sobre todo, ante la Cámara Baja.

8.4.1. *La moción de censura y la cuestión de confianza: conceptos fundamentales.*

Esta codificación ha desembocado en la organización de la responsabilidad ministerial de dos modos alternativos, que se presentan bajo forma simétrica, no sin una contradicción interna porque, como constata Prelot⁴²

41 Mirkine-Guerzevitch.: obr. cit.

42 Prelot M.: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris 1957.

cada uno de los procedimientos, la moción de censura y la cuestión de confianza, posee una significación propia.

La moción de censura, consiste, en pocas palabras, en la iniciativa que adopta el Parlamento para manifestar que el Gobierno no goza de su confianza; es una gestión, diligencia o acto autónomo con el que los adversarios del Gobierno deben manifestar la existencia y coherencia de una mayoría de recambio, que ha dado lugar en la Ley Fundamental de Bonn a la estructuración de la «moción de censura constructiva». Su ideación se debe a Nawiasky.

La cuestión de confianza, por la que el Gobierno compromete su existencia ante el Parlamento, al solicitar el apoyo de éste, le es necesario del mismo modo, una mayoría positiva. Pero en realidad, el resultado es que para mantenerse, el Gobierno precisa, no de una confianza regularmente manifestada, sino solamente el no incurrir explícitamente en la desconfianza de una mayoría diferente de aquélla sobre la que se presume que se apoya.

En el sistema parlamentario, se da más importancia a la posible dimisión del Gobierno, si no obtiene una votación favorable del Parlamento sobre la aprobación o repulsa de medidas que el Parlamento ha de votar. De ella se predica que es la piedra de toque del sistema parlamentario y que, al mismo tiempo, es la principal fuente de inestabilidad en los regímenes cuya estructura no predispone a la estabilidad, como en el régimen convencional.

En un sistema parlamentario el Gobierno debe inclinarse ante el Parlamento, pero sin abandonar su poder. No está obligado a permanecer en el poder, si el poder legislativo no practica la política, que al poder ejecutivo le parece conveniente y si no le presta los medios necesarios para realizar esta política. En Gran Bretaña, la cuestión de confianza está implícita en todas las cuestiones sobre las que el Gobierno toma partido.

Pero, si la cuestión de confianza es la piedra de toque del régimen parlamentario, es también allí donde las estructuras se prestan a ello, una causa de inestabilidad, mucho más que la moción de censura que supone un ataque frontal de la oposición. En ella sólo participan los parlamentarios dispuestos a derrocar al Gobierno. De aquí que a los ojos del elector —que no desea la inestabilidad ministerial— la caída del Gobierno por culpa de una moción de censura le parezca gratuita. Por el contrario, la cues-

tión de confianza es mucho más favorable a la inestabilidad, ya que el Gobierno no la plantea jamás sin razón ni fundamento, por ejemplo, para aprobar leyes impopulares, difíciles de aceptar por el Parlamento o por la opinión. En la cuestión de confianza, los parlamentarios vacilantes o los neutrales, o los no incondicionales se consideran obligados a votar contra el Gobierno. No es que ellos pretendan derribarle. Es un dilema en el que les ha situado el propio Gobierno.

En la Ley Fundamental de Alemania Federal, como en el Reglamento del Bundestag, se configuran como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados, incluso contra la voluntad de los partidos gubernamentales. Sólo aquéllos que afectan a la composición del Gobierno y a su actividad, y, sobre todo, los que se refieren a la caída del Gobierno y a la aprobación del presupuesto, se reservan al Parlamento en pleno, ya que el gobernar es materia de los partidos gubernamentales.

Por eso, la doctrina germánica no los llama controles en sentido estricto, sino autocorrecciones de los partidos gubernamentales o «derechos de corrección»⁴³. El camino que se ha seguido en la nueva etapa inaugurada por la Constitución de 1978 en las mociones de censura ha sido el alemán.

La moción de censura regulada en los Reglamentos anteriores fue de una sencillez total. Aunque aparece regulada por primera vez con toda claridad en el Reglamento de 1847, hubo mucho antes varias mociones de censura en la práctica parlamentaria anterior a esa fecha e, incluso, el Diario de Sesiones del Congreso refiere su normatización en el artículo 141 del Reglamento de 1838, aunque los autores no hacen referencia a esta realidad. Alcalá Galiano con motivo de la discusión de este artículo preguntó a la Comisión si estaba comprendido en el artículo la moción de censura al Ministerio, contestándole el Diputado Sancho por la Comisión, que había quedado establecido solapadamente, pero de un modo formal, el más importante instrumento de control del Parlamento al Gobierno: la moción de censura⁴⁴.

43 Roehrsen: *Governo, Legge, Politica*, Milano, 1969. Leibholz. G.: *La función controladora del Parlamento en las democracias de Partido del siglo XX*, R.J.C.S. n.º 5, 1965. Jennings J.: *Parliament* Cambridge, 1969. J.R. Montero Gibert, J. García Morillo: *El Control parlamentario*, Madrid, 1984.

44 Vid. para la evolución histórica y criterios doctrinales, mi obra: *Historia de los Reglamentos Parlamentarios (1810-1936)*, Madrid, 1985.

9. EL SISTEMA DE COMISIONES.

Barthélemy definió a las Comisiones, como organismos constituidos en cada Cámara, compuestos de un número generalmente restringido de sus miembros elegidos por razón de su competencia supuesta y encargados en principio de preparar su trabajo, normalmente presentando un informe⁴⁵.

El análisis de los regímenes pluralistas, dice Lavroff permite poner en evidencia tres tipos de organización:

—Un sistema de Comisiones no Permanentes y no Especializadas, propio del Parlamento británico y en los países de tradición constitucional inglesa.

—Un sistema de Comisiones Permanentes Especializadas, que funciona en los Estados Unidos y en algunos países, que han seguido su ejemplo.

—Un sistema, que comprende Comisiones Permanentes y Especializadas, así como comisiones especiales de composición variable, encargadas del estudio de un texto particular, como en el Parlamento francés de la V República. Dentro de este último marco se encuadra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

En cualquiera de las tres direcciones, se advierte una tendencia a la reducción de las Comisiones Permanentes. La Legislative Reorganization Act en 1946 redujo a 20 las Comisiones en la Cámara de Representantes de Norteamérica, compuesta de 435 Diputados⁴⁶. En la Asamblea Nacional francesa existen solamente seis Comisiones Permanentes, por estimar que demasiadas Comisiones poderosas son incompatibles con el régimen parlamentario.

Para Lavroff las Comisiones especiales poseen dos ventajas:

—En primer término, técnica, porque deben estar compuestas de parlamentarios competentes o interesados por un problema determinado.

—Después, política, puesto que la Comisión especial en razón de su propia naturaleza no tendrá la posibilidad de interferir la acción del Gobierno traspasando su trabajo el análisis de un problema determinado.

Sean las Comisiones de las Asambleas Parlamentarias órganos tempo-

45 Loque P.: Les Commissions Parlamentaires Permanentes de la Ve. Republique.

46 Fraga Iribarne M.: La reforma del Congreso de los Estados Unidos, Madrid, 1951.

rales o permanentes, en los dos casos se trata de preparar los debates de las Cámaras. Generalmente las Comisiones se especializan (finanzas, asuntos extranjeros, etc.).

De hecho, en los Parlamentos contemporáneos, las Comisiones Permanentes por razón de la especialidad y tecnicismo de los problemas gubernamentales tienden progresivamente a usurpar atribuciones de la Asamblea en el trabajo legislativo.

9.1. LAS COMISIONES EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES.

Empezaron por ser todas especiales, como reza el Reglamento de 1838, aunque algunas de ellas las calificaron como permanentes para la Legislatura. Tales eran la de Actas electorales, la de Presupuestos, la de Examen de cuentas, la de Peticiones, la de Gobierno interior y la de Corrección de estilo.

La nomenclatura persiste en posteriores Reglamentos hasta que en el Reglamento de 1918 se crean las Comisiones Permanentes correspondientes a cada Ministerio.

En la actualidad el Reglamento de 1982 ha clasificado a las Comisiones en Permanentes y no Permanentes, definiéndose estas últimas como las que se crean para un trabajo concreto y entre las cuales destacan las Comisiones de investigación.

9.2. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.

Podrían haberse ubicado entre los medios de control pero al tratarse de Comisiones se ha preferido situarlas en este lugar.

La información es capital, es uno de los medios más poderosos con que cuenta el Legislativo para controlar al Ejecutivo. La opinión pública suele calificar la creación de Comisiones informativas en el seno de los Parlamentos, como el sistema para examinar los grandes escándalos públicos. *Campion* y *Lidderdale*, citan a las Comisiones de encuestas, extendidas por diversos países, de instrumentos utilizados sobre las actividades de los Ministros y las organizaciones públicas⁴⁷.

⁴⁷ *Lord Campion et Lidderdale D.W.S.: La procedure Parlementaire en Europe.*

Por su parte L. Izaga expone que «las informaciones parlamentarias tienen por objeto proporcionar a las Cámaras los datos y elementos necesarios, ya para formar juicio exacto de los asuntos sobre los que han de decidir y legislar, ya para pedir cuentas de su actuación a los Ministros responsables. Prácticamente, añade, se designa una Comisión sin facultades suficientes para pedir y consultar documentos, requerir testimonios... hacer indagaciones de todas clases. Todo el fruto de su labor indagadora se explana ante el Parlamento para que éste, informado, decida condenar o absuelva, legisle en un sentido u otro, según los casos. Y haciendo referencia a Orlando, clasifica estas informaciones en distintos tipos entre los que merecen citarse para el caso aquéllas que sirven para fundamentar la acusación intentada contra un Ministro⁴⁸.

Prelot y Boulois diferencian las Comisiones de encuesta y de control. Las primeras, dicen estos autores, se forman para recoger elementos de información sobre hechos determinados y para someter sus conclusiones a las Asambleas que las han creado.

Las Comisiones de control se constituyen para examinar la gestión financiera, administrativa o técnica de los servicios públicos o de empresas nacionales, con el fin de informar a la Cámara de donde han surgido, el resultado de su examen⁴⁹. Son Comisiones de carácter temporal.

En la Ley Fundamental de Bonn (44, 1) la cuarta parte de los miembros del Bundestag puede exigir la creación de una Comisión de investigación. Las Comisiones de investigación son también un instrumento para controlar al Gobierno por iniciativa de la oposición. Recibieron consagración constitucional en la Constitución de Weimar (art. 34).

En España son casos típicos de la utilización de estas Comisiones las cuestiones relativas a alhajas de la Corona, suministros de tabacos, construcción de escuadra, responsabilidades y otras más. Su propósito estriba, escribe Pérez Serrano, en acopiar antecedentes para el conocimiento y enjuiciamiento, en su caso, de un asunto o servicio, o de una conducta ministerial, incluso como cuasi-sumario previo para una acusación en regla; sirven para escudriñar minuciosamente y recoger materiales de interés.

Sus escollos están precisamente en los rozamientos con otros Poderes

48 Izaga L.: Obr. cit.

49 Prelot M. et Boulois J.: obra. cit.

o en invasiones de la esfera ciudadana; el choque con los Tribunales es casi inevitable, aunque no vaya a fiscalizarse propiamente su actuación, porque la Comisión actúa como los Jueces instructores; a su vez, el Ejecutivo se resiente, porque se obliga a declarar a sus funcionarios, se les exige el envío de expedientes, etc., y en cuanto a los particulares, se ven constreñidos a comparecer y a deponer como testigos o peritos, y acaso a ser detenidos o molestados en otra forma.

Los extremos más delicados que el funcionamiento de estas Comisiones plantean son los siguientes: forma de elegirlos (para que no haya partidismo ni pasión); lugares en que puedan actuar, y privilegios a sus componentes; facultad de citar a particulares; acción directa contra éstos si se resisten a acudir (o petición de concurso a Autoridades judiciales o gubernativas, que no siempre lo prestan de buen grado, sobre todo si están inculpas); obligación de que juren los comparecientes; amparo de la Cámara para cubrir responsabilidades derivadas de una declaración sincera y comprometedor —delitos de falso testimonio que puedan cometerse— y cauces para su enjuiciamiento; posibilidad de practicar registros domiciliarios, pesquisas y detenciones (Hatschek lo admite, por reputarlos medios sumariales de aportar prueba); necesidad de enviar expedientes el Gobierno y sumarios la autoridad judicial (con riesgo para estas actuaciones y agresión al Poder legítimo que en ellas interviene); finalmente, valor del dictamen y de la consiguiente votación parlamentaria, que puede ser meramente moral, y privado de eficacia o entrometerse sin las debidas garantías en órbita reservada a otros organismos. Sin desconocer que en alguna ocasión hayan podido ser útiles, resulta evidente que entrañan escándolo y perturbación, y que, a la postre, como indican Barthelemy y Duez, son de manejo delicado, a veces ilusorios, y a menudo peligrosos⁵⁰.

Con estos antecedentes por delante, en la historia del parlamentarismo español no se contemplan con este nombre específico. Indirectamente existieron con la denominación de Comisiones Especiales, que aparecen ya consagradas en el Reglamento de 24 de Noviembre de 1810, y cuya principal característica es su desaparición una vez despachado el asunto que se les sometiere (Cap. VII, 5 y 6).

50 BARTHELEMY, J: et DUEZ, P. *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel*, París, 1926.

En posteriores reglamentos persiste el nombre con la nota de su particularidad: para un objeto determinado. En el Reglamento de 1863 se habla de Comisiones que se nombran para cualquier investigación (art. 67). Las Comisiones Especiales pueden compararse con los Commitees Selects ingleses.

El rigor de su formación se hizo más extremo en el Reglamento de 1934. Cuando no fueran para trabajos legislativos, su propuesta correspondía al Jefe de Gobierno o a 50 Diputados, por lo menos, como en la petición de una moción de censura.

La existencia de una gran variedad de Comisiones (electorales, de Gobierno interior, de concesión de pensiones, de Presupuestos, de Ministerios, etc.) reducían mucho el campo de acción de las Comisiones Especiales.

9.3. MEDIOS DE ACTUACIÓN.

Los medios de los que puede valerse para el cumplimiento del objeto encomendado son comunes tanto para las permanentes como para las especiales:

—La llamada a cualquier individuo de dentro o fuera de las Cortes para que les ilustre o auxilie en su trabajo.

La reclamación al Gobierno por medio de la Mesa de cuantos documentos y noticias les fuesen necesarios.

—La ordenación de la apertura de una información pública sobre cualquier asunto sometido a su estudio.

—Los dictámenes emitidos por las Comisiones que se presentaban al Congreso⁵¹.

51 Para otras precisiones sobre las Cortes actuales pueden verse De Esteban J. y López Guerra L. El Régimen Constitucional Español. vol. 2, Barcelona, 1982 y Lucas Murillo de la Cueva, P. Los Órganos Constitucionales en Introducción al Sistema Político Español, Barcelona 1983 y SOLE TURA J. y APARICIO PÉREZ M.A.: Las Cortes P. Generales. Madrid, 1984 y MOVAS I y PITARCH, J.E. Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno, Madrid, 1987.