

LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN EL CONTEXTO DEL PARLAMENTARISMO AUTONÓMICO

JOSÉ TUDELA ARANDA

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LAS CAUSAS DE LA REFORMA: 1. La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. 2. Las nuevas circunstancias de la Cámara. — III. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES. LA FORMACIÓN DE UN DERECHO PARLAMENTARIO PROPIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. — IV. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES DE ARAGÓN: 1. El iter procedimental. 2. Las principales reformas introducidas: A) Las más significativas novedades del Reglamento de las Cortes de Aragón de 1997. B) Otras modificaciones introducidas. 3. Un ensayo de valoración. — V. REFLEXIÓN GENERAL A MODO DE CONCLUSIÓN.

I.- INTRODUCCIÓN

En un análisis de la reciente reforma del Reglamento de la Cámara parlamentaria aragonesa lo primero a explicar es el hecho de que la reforma sometida a estudio acontece tan sólo tres años después de la profunda reforma de 1994. Hasta esta fecha se había mantenido en vigor, con muy escasas modificaciones, el texto primigenio, aprobado el 28 de marzo de 1984 (1). Es importante resaltar la deuda, inevitable, que el primer Reglamento de la Cámara parlamentaria aragonesa tenía con el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982, deuda extensible a todos los textos autonómicos

(1) Según ESTELLA, los rasgos característicos de este primer texto eran: se trataba de un reglamento aceptado por todos los Grupos Parlamentarios; no era excesivamente extenso; se trataba de un Reglamento rígido, al exigirse la mayoría absoluta de la Cámara para su reforma y, finalmente, se trataba de un Reglamento de Grupos (Vid. VEGA ESTELLA IZQUIERDO, *Las Cortes de Aragón* (Capítulo II) en la obra colectiva *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas)* coordinada por MANUEL GIMÉNEZ ABAD, Ibercaja, Zaragoza, 1990.

Desde su aprobación, el Reglamento sólo sufrió dos modificaciones, de naturaleza muy concreta. La primera, en septiembre de 1987, para reducir el número de Diputados necesario para formar Grupo Parlamentario propio de tres a dos; la segunda, en marzo de 1989, para resolver una antinomia entre el artículo 7.3 de la Ley 2/83, de 28 de septiembre, por la que se regulaba la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón y el artículo 147.3 del Reglamento.

aprobados por esas fechas (2). El consenso con el que fue aprobado y su holgada suficiencia para arbitrar los primeros compases del parlamentarismo autonómico en Aragón, explican su larga pervivencia. Ahora bien, desde el principio de estas líneas debe quedar constancia de la insuficiencia de la reflexión teórica que acompaña a este hecho. Las Comunidades Autónomas, como en otras muchas cuestiones han tendido, en materia parlamentaria, a reproducir el esquema estatal. Y ello forzosamente tenía que conllevar problemas e insuficiencias. Problemas porque la realidad política a la que sirve un Parlamento autonómico presenta diferencias significativas con la estatal. Insuficiencias, porque el propio modelo parlamentario del Estado no ha llegado a adaptarse a las nuevas circunstancias y demandas sociales. Las Comunidades Autónomas ofrecían y ofrecen un marco privilegiado para el ensayo de un nuevo modelo parlamentario más imaginativo, más participativo, más ágil y más eficaz. La consecución de estos objetivos sigue siendo objetivo fundamental de cualquier Parlamento autonómico.

Una reflexión pausada sobre sus defectos e insuficiencias fue lo que provocó que entrada la tercera legislatura se plantease una reforma en profundidad. La escasa agilidad para la tramitación de determinadas iniciativas parlamentarias, la detección de importantes lagunas y la existencia de concretos problemas técnicos, fueron alguno de los motivos esgrimidos para adoptar esta iniciativa (3). La iniciativa, activamente impulsada por el entonces Presidente de la Cámara, D. Ángel Cristóbal Montes, y secundada por todas las formaciones políticas tuvo como resultado la aprobación, por unanimidad, del nuevo Reglamento de la Cámara el 20 de noviembre de 1992 (4). Por su interés, es conveniente reproducir las palabras de Adolfo Alonso en su reflexión final sobre el texto aprobado:

(2) Expresivas de este mimetismo y de la valoración merecida, transcurrido ya un tiempo significativo son las palabras de FERNÁNDEZ DE SIMÓN: «Soy de las que piensa que el lugar de los Parlamentos autonómicos es un lugar difuso, y en parte creo que ese dibujo borroso que tienen los Parlamentos autonómicos es consecuencia directa de un cierto afán mimético respecto a las Cortes Generales. Todos hemos vivido ese proceso, que gracias a Dios está cambiando un poco, de que los procedimientos en todos los Parlamentos autonómicos tenían que ser gemelos de los acuñados en el Reglamento de las Cortes» (ENCARNA FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, *Quince años de Parlamentos autonómicos*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario nº 9, 1997, p. 241).

(3) Sobre los antecedentes de la reforma de 1992, véase, ADOLFO ALONSO ORTEGA, *La reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón*, RAAP nº 2, 1993, pp. 277-280.

(4) El espíritu de la reforma queda gráficamente reflejado en las palabras del portavoz del Grupo Parlamentario Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda-Unida, D. Adolfo Burriel Borque: «Podemos felicitarnos porque las Cortes de Aragón han decidido resolver, al menos en parte, un problema que atenaza al funcionamiento de las Cámaras: el excesivo ordenancismo, la lentitud, la falta de capacidad para convertirse y ser el lugar donde tienen presencia las cuestiones que interesan y donde esa presencia y ese interés se da en el momento en que se pro-

«La primera consideración que debe hacerse es que, como se desprende de lo expuesto en las páginas anteriores, el nuevo texto reglamentario supone un importante avance en ese intento de sacar de la monotonía al Parlamento y hacerlo un organismo vivo y ágil, dispuesto a hacerse eco, dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, de los problemas y aspiraciones de la sociedad aragonesa. Sin embargo, este avance, con ser importante, no es más que un paso en ese objetivo, ya que aún queda bastante camino por recorrer hasta alcanzar el modelo de Parlamento que está en el horizonte del legislador de la reforma. Es, fundamentalmente, en los procedimientos de control del Gobierno y en relación con la participación de los Diputados individuales en los debates donde todavía se pueden hacer importantes avances que no se han hecho en esta reforma, quizás por el deseo de sacar adelante un texto consensuado por todos los Grupos Parlamentarios (5)».

La extensión de la cita se justifica no sólo por el juicio que contiene sobre el texto de 1992, sino porque en ella encontramos alguna de las claves sobre las que hay que seguir reflexionando tras la nueva reforma. La mejora técnica y las limitaciones que a un nuevo modelo de Parlamento impone la consecución de un siempre deseable consenso, van a ser uno de nuestros elementos de reflexión.

II.- LAS CAUSAS DE LA REFORMA

Como se ha indicado, la reforma de 1997 no encuentra su explicación en el hecho de que el legislador se ha decidido a dar un paso más en la configuración de un nuevo modelo parlamentario, salvando las insuficiencias denunciadas. La aprobación de un nuevo texto reglamentario tiene su origen en la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1996 y en la conveniencia predicada por todos los Grupos Parlamentarios de aprovechar la reforma exigida por el nuevo texto estatutario para corregir algunos de los problemas de funcionamiento de la Cámara que tenían su origen en los preceptos reglamentarios (6). Como inmediatamente se estudiará,

ducen» y en las del Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, D. Alfredo Arola: «Hemos cambiado, de forma importante en algunos casos, elementos que el tiempo había demostrado que eran susceptibles de mejora, hemos eliminado trabas, hemos eliminado elementos que podían parecer burocráticos, hemos reducido plazos para que, a través de esto, que nos sirve de instrumento, captar en profundidad el interés de los aragoneses y aragonesas en nuestra tarea».

Un estudio exhaustivo de la reforma de 1992 puede leerse en ADOLFO ALONSO ORTEGA, «La reforma...», ob. cit.

(5) Vid., ADOLFO ALONSO ORTEGA, «La reforma...», ob. cit., p. 310.

(6) El portavoz del Grupo Parlamentario Popular y coordinador de la ponencia especial encargada de reformar el Reglamento de la cámara, D. Mesías Gimeno, en el debate del Dictamen de Comisión (DISCA nº 63 1997), señaló tres razones para reformar el Reglamento

la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón podría haberse salvado con una mera reforma parcial que apenas habría afectado a tres artículos. Con acierto, el legislador consideró que la ocasión era propicia para intentar resolver alguna cuestión pendiente. Ahora bien, en ningún caso estaba entre sus intenciones proceder a una reforma radical del texto vigente. La corrección técnica del mismo, el adecuado, en líneas generales, funcionamiento de la Cámara, el alto grado de consenso obtenido en el momento de su aprobación y el escaso tiempo transcurrido desde la misma, eran argumentos más que suficientes para una llamada a la prudencia (7).

El resultado final fue más allá de lo inicialmente previsto, al modificarse más de sesenta artículos, pero, en cualquier caso, sin llegar a la raíz del modelo vigente. Puede avanzarse que más que ante un nuevo Reglamento nos encontramos ante una reforma significativa del texto de 1992.

1.- La aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y su incidencia sobre el Reglamento de las Cortes de Aragón

Tras una azarosa historia (8), el 30 de diciembre de 1996, se aprobó una significativa reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Entre las novedades del nuevo texto se encontraba la supresión de las limitaciones institucionales introducidas en el texto de 1982. La supresión permitía al legislador aragonés plantearse diversas cuestiones en relación con la configuración de la Cámara aragonesa. En concreto, eran dos las cuestiones sobre las que cabía pronunciarse: régimen retributivo de los Diputados autonómicos y duración de los periodos de sesiones.

En el texto de 1984, el régimen retributivo de los Diputados de las Cortes de Aragón quedaba fijado por el párrafo 7º del artículo 18 del Estatuto de Autonomía:

de la Cámara, las siguientes: «La primera de ellas era acomodar el Reglamento actual a la modificación realizada tras la Ley Orgánica de 1996, de 30 de diciembre, de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía; una segunda razón, dotar a esta Cámara de una mayor practicidad y agilidad, tanto en el proceso legislativo como en el trabajo parlamentario en esta Cámara, y, en tercer lugar, —y creo que esto es una asignatura pendiente—, acercar el Parlamento a la sociedad a través de sus representantes legítimos, que somos los Diputados».

(7) Es necesario reseñar que junto a la reforma estatutaria se encuentra en los orígenes del nuevo texto reglamentario una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista por la que se proponía la creación de una nueva Comisión permanente, dedicada al Medio Ambiente. La tramitación de esta proposición de ley se retrasó para abordarla en el nuevo contexto provocado por la reforma del Estatuto de Autonomía.

(8) Sobre los antecedentes de la reforma del Estatuto, véase, MANUEL CONTRERAS CASADO, *La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cortes de Aragón, 1998.

«7. El desempeño del cargo de Diputado a Cortes de Aragón, será gratuito percibiendo sólo dietas por asistencia a sesiones y gastos de desplazamiento.»

En consecuencia, el legislador aragonés dio la siguiente redacción al artículo correspondiente del Reglamento de las Cortes:

«Artículo 9.1.— Los Diputados tendrán derecho a la percepción, en condiciones de igualdad, de dietas por asistencia a sesiones y gastos de desplazamiento, así como a cuantas otras ayudas, franquicias, subvenciones, e indemnizaciones se establezcan para el más eficaz y digno cumplimiento de sus funciones.

2. La Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces, determinará anualmente las cantidades a abonar a cada Diputado por los conceptos antes expresados, así como sus modalidades dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias.»

La reforma estatutaria conllevó la supresión del citado párrafo 7º del artículo 18 del Estatuto de Autonomía. Así, el legislador aragonés, tras esta reforma, debía plantearse si mantenía en el Reglamento el régimen retributivo señalado o si, por el contrario, establecía la posibilidad de que los Diputados de la Cámara aragonesa percibiesen una retribución fija.

La segunda modificación estatutaria relacionada con el Reglamento afectaba al párrafo 8º del artículo 14. El tenor del mismo era el siguiente:

«8. Los períodos ordinarios de sesiones comprenderán ciento veinte días y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primer período y, entre febrero y junio, el segundo.»

En correspondencia, el artículo 72 del Reglamento se adaptó a la limitación de los 120 días mediante la siguiente redacción:

«2. El primer período se iniciará el día 15 de septiembre y concluirá el 15 de diciembre siguiente; el segundo comenzará el día 1 de febrero y terminará el último día de junio siguiente.

3. Entre los dos períodos se completarán ciento veinte días hábiles a efectos de celebración de sesiones parlamentarias, que serán fijados por la Mesa de las Cortes al comienzo de cada año, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Podrán computarse como hábiles los días comprendidos entre el lunes y el viernes, ambos inclusive.

b) La última semana completa de cada mes será inhábil.»

El nuevo texto estatutario ha suprimido la limitación de los 120 días, estableciendo que los períodos de sesiones tendrán lugar entre febrero y junio y septiembre y diciembre. A la voluntad del Parlamento quedaba diseñar, ya con plena libertad, la duración de sus períodos de sesiones.

En relación con las dos cuestiones planteadas por la reforma del Estatuto, es preciso resaltar que la reforma estatutaria no obligaba, en senti-

do estricto, a ninguna modificación del Reglamento. El nuevo texto aprobado no entraba en contradicción con el Reglamento en vigor. Ahora bien, no resultaba lógico que, con independencia de cuál fuese la decisión final a adoptar por los órganos parlamentarios competentes, se mantuviesen en el Reglamento de la Cámara serias limitaciones de funcionamiento que podían entorpecer la normal dinámica política. Por ello, aún no siendo estrictamente precisa, la reforma del Reglamento sí parecía conveniente.

Al lado de las dos cuestiones reseñadas, de indudable trascendencia política, hay que hacer notar que la reforma estatutaria planteaba la necesidad de modificar un aspecto muy concreto del Reglamento, el referido a la personación de la Cámara en los conflictos de competencia. El tenor del apartado i) de la antigua redacción estatutaria establecía que era competencia de las Cortes de Aragón:

«i) Interponer recurso ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado c) del número 1 del artículo 161 de la Constitución y el artículo 162 de la misma norma constitucional.»

Siguiendo en su literalidad la redacción transcrito el Reglamento parlamentario sólo reguló, en su artículo 223, la interposición por la Cámara del recurso de inconstitucionalidad. La nueva redacción del Estatuto de Autonomía es mucho más clara, distinguiendo entre el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias:

«Artículo 16.— Es competencia de las Cortes de Aragón:

i) La interposición del recurso de inconstitucionalidad previsto en el artículo 162 de la Constitución y la personación ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencias a los que se refiere la letra c) del apartado 1 del artículo 161 de la misma.»

Con esta nueva redacción no parecía posible mantener la discutible interpretación que seguía el derogado Reglamento, excluyendo la posibilidad de que la Cámara se personase en los conflictos de competencia. Con mucha mejor técnica legislativa y con la claridad que ha aportado el transcurso de los años, el nuevo Estatuto establecía con claridad la competencia de la Cámara también en relación con los conflictos de competencia. En este aspecto sí puede decirse que existía una obligación técnica de adecuarse al nuevo texto estatutario (9).

(9) La manera en la que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha desarrollado la remisión que a ella hace la Constitución ha suscitado serias reservas sobre la posibilidad de que los Parlamentos autonómicos puedan atribuirse esta competencia. Significativos argumentos que avalan la posibilidad incluida en la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón pueden verse en JAVIER OLIVÁN DEL CACHO, *La posición de las Asambleas legislativas autonómicas en los conflictos de competencia*, de próxima publicación en Homenaje al profesor Martín Mateo.

2.- Las nuevas circunstancias políticas y su incidencia en la Cámara parlamentaria aragonesa

En ningún caso parece posible ni deseable separar una reforma en profundidad de un texto normativo de la trascendencia del Reglamento parlamentario de las circunstancias políticas. Si bien es cierto que es harto conveniente distanciar cualquier reforma de los sucesos más inmediatos y no caer, en la medida de lo posible, en respuestas concretas a situaciones particulares, también lo es que si se desea que la reforma tenga éxito en sus más importantes objetivos deben atenderse con particular consideración todas aquellas reflexiones que emanan del discurrir político asentado por el paso del tiempo. Así, para entender las virtudes y carencias de la reforma de 1997, es bueno tener presente tanto las condiciones políticas derivadas de la realidad aragonesa y de la propia Cámara como aquellas que derivan de la propia evolución del Estado autonómico. Como es natural, la referencia ha de ser la evolución habida desde la reforma de 1994. El muy corto lapso de tiempo, en tiempos legislativos, condicionó el planteamiento inicial de la reforma. No podía tratarse de una reforma radical, ni siquiera de una revisión en profundidad, porque las circunstancias entres años tampoco habían cambiado tanto. Y si en este planteamiento no falta razón también es cierto que en estos tres años han sucedido más cosas de las normales y también lo es que tampoco la reforma de 1994 sometió a revisión los principios esenciales que sostenían el Reglamento de 1984, consistiendo, más bien, en una corrección de sus disfuncionalidades (10).

Se indicaba que los tres años transcurridos desde la última reforma no han sido inocuos desde el punto de vista político. En efecto, y por lo que respecta a la propia dinámica de la Cámara aragonesa, puede decirse que los cambios han sido muy significativos. La presencia de un nuevo Grupo Parlamentario, la asunción de nuevas e importantes competencias, nuevos factores de organización del trabajo parlamentario, son circunstancias que han condicionado con fuerza el transcurrir de la cuarta legislatura provocando un más que notable incremento de la actividad parlamentaria (11). En

(10) Esta consideración no resta mérito a una reforma que mejoró muy significativamente la calidad técnica del Reglamento de la Cámara y que solventó importantes cuestiones políticas desde posiciones muy significativamente favorecedoras del quehacer parlamentario.

(11) En concreto destacan las competencias sobre Universidad, INSERSO y trabajo, derivadas de la Ley Orgánica de transferencia de 1992 y de la correspondiente reforma estatutaria de 1994. Es seguro que la asunción efectiva de nuevas competencias, especialmente sanidad y educación, continuarán determinando la evolución del Parlamento. Entre los aludidos factores de organización del trabajo parlamentario cabe resaltar como más significativos la potenciación de los trabajos en Comisión y la nueva organización de las sesiones plenarias, que han pasado de tres al mes, normalmente circunscritas a la mañana, a dos comprendiendo jueves y viernes.

cierto sentido puede afirmarse que la presente legislatura, no condicionada por elementos de inestabilidad política, esta suponiendo el definitivo asentamiento de una cierta cultura parlamentaria en la Comunidad Autónoma. Es cierto que esta afirmación puede resultar excesiva. Bien puede decirse que esa cultura ya existía en otras legislaturas y bien puede decirse que si entonces no existía tampoco existe ahora. Los matices son necesarios y ambas afirmaciones sólo serían parcialmente ciertas. El germen de una cultura parlamentaria se encuentra en la primigenia redacción del Estatuto de Autonomía y las sucesivas legislaturas transcurridas hasta la presente habían ido dándole forma. Ahora bien, no es hasta la presente legislatura cuando se presentan las condiciones propicias para un más profundo asentamiento. Por un lado, la referida normalidad política que permite al Parlamento transcurrir por sus cauces naturales, creciendo en su tarea cotidiana. Por otro, el crecimiento en el ámbito competencial y la existencia de un nuevo marco estatutario que fija nuevas e importantes expectativas. Precisamente, la aprobación del nuevo texto estatutario puede considerarse símbolo adecuado de esa cultura emergente, símbolo que directa e indirectamente va a contribuir a fortalecer la posición del Parlamento en la sociedad aragonesa.

Si nos alejamos del interior de la Cámara aragonesa y nos preguntamos por lo sucedido en estos tres años en el contexto general del Estado, también tendremos que concluir que el cambio ha sido substancial. Si las leyes de transferencia de competencias de 1992 y las correspondientes reformas estatutarias de 1994 parecían querer certificar una dinámica política secundaria en las llamadas Comunidades Autónomas de vía lenta, al no plantearse la reforma de las limitaciones institucionales introducidas en los primeros Estatutos de Autonomía y no contemplar la asunción de alguna muy significativa competencia, la realidad del Estado autonómico, tan sólo tres años después, es muy diferente. Frente a posicionamientos pretendidamente estáticos, se ha continuado, casi sin interrupción, profundizando en el proceso descentralizador. Y en este contexto general, la reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y Canarias ha provocado una situación diferente. En este sentido, las citadas reformas han abierto una vía que lleva a una modificación generalizada de los textos estatutarios, modificación que básicamente consiste en eliminar las limitaciones institucionales y ampliar competencias, en especial asumiendo sanidad (12). Estas reformas son significativas de una

En relación con esta evolución, puede verse JOSÉ TUDELA ARANDA, «Actividad de las Cortes de Aragón (julio 1996-junio 1997)», Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 10, pp. 575-598.

(12) La reciente aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha por es el primer ejemplo del «efecto dominó» originado por las reformas de los Estatutos de Aragón y Canarias. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas originariamente *adscritas* a la llamada vía lenta están preparando la reforma de sus correspondientes textos estatutarios, con la

nueva manera de entender el hecho autonómico. Al menos en teoría, parecen reflejar la pérdida del originario temor a la generalización de la diversidad política y de gestión. Esta aceptación de una multidiversidad de escenarios políticos, libres de especiales cautelas, debería conllevar, en relación con la institución parlamentaria, una consideración singular que concluyese en la profundización del hecho parlamentario.

Es en este punto en el que cabe hacer una llamada a la reflexión, reflexión que debe servir de guía a las páginas sucesivas. El hecho parlamentario en el Estado autonómico carece aún de la suficiente meditación. Ni se ha considerado especialmente lo que para la profundización del principio democrático supone la existencia de 17 instancias parlamentarias que sumar a la Cámara nacional ni se ha tenido especial cuidado en meditar sobre las diferencias de naturaleza, funcionamiento y posibilidades que la actuación sobre un espacio territorialmente mucho más reducido provoca en relación con el Parlamento nacional (13). Puede considerarse comprensible que en sus etapas iniciales estas Cámaras siguiesen el modelo parlamentario estatal. La práctica inexistencia de precedentes en la época contemporánea y la juventud del propio sistema democrático hacían difícil otra opción. Sin embargo, el transcurrir del tiempo invalida para el presente la excusa reseñada. El desarrollo del Estado autonómico no es sólo un elemento favorecedor del autogobierno de las Comunidades Autónomas. Es también, y muy significativamente, un elemento dinamizador del principio democrático y profundizador del significado sustantivo de la división de poderes, en consecuencia de la idea de libertad. Así, es necesario, junto a la idea de autogobierno colectivo, profundizar en la consideración del hecho autonómico como idea de participación y libertad. Y es al hilo de estas ideas cuando hay que reclamar una atención singular para los Parlamentos autonómicos. A estas instituciones debe corresponder un especial protagonismo en la defensa de las citadas ideas de libertad y participación. Básicamente, a las Cámaras parlamentarias de cada Comunidad Autónoma corresponde que los ciudadanos no sean ajenos a los principios vertebradores de la idea autonómica. A estas Instituciones corresponde hacer del control político una garantía del correcto ejercicio del poder y a ellas corresponde ofrecer a los ciudadanos el marco de referencia para hacer de la participación política un valor efectivo y continuo.

A esta idea esencial debe servir el funcionamiento de un Parlamento autonómico y, por tanto, estas ideas son las que, desde la originalidad y en

diferencia respecto del texto aprobado en Aragón de no contemplar la denominación de nacionalidad.

(13) Así, resulta especialmente significativo que la bibliografía sobre los Parlamentos autonómicos sea más bien escasa y que todavía sea menor el número de estudios dedicado a la significación de estas Cámaras parlamentarias.

alguna medida desde la osadía, deben inspirar los distintos reglamentos parlamentarios. Desde la conservación de los principios esenciales del parlamentarismo, comunes a todas las Cámaras, cabe hacer una llamada a la introducción de nuevos agentes e instrumentos en el cotidiano quehacer parlamentario que permitan dar respuesta a algunas de las ya crónicas insuficiencias de la Institución.

III.- ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES. LA FORMACIÓN DE UN DERECHO PARLAMENTARIO PROPIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como se ha tenido ocasión de señalar, la causa originaria de la reforma del Reglamento de la Cámara han sido las modificaciones introducidas en el Estatuto de Autonomía y que incidían sobre la capacidad autonormativa de las Cortes de Aragón. Sin esta circunstancia es plausible considerar que no se hubiese planteado ninguna reforma de alcance más o menos general. Sólo hubiese cabido pensar en reformas de alcance muy concreto, como la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con la creación de una nueva Comisión permanente, dedicada al medioambiente. Ahora bien, tampoco la reforma estatutaria planteaba la necesidad de una reforma global. El nuevo texto era perfectamente conciliable con el Reglamento en vigor y únicamente posibilitaba al legislador aragonés dar una respuesta diferente en dos aspectos muy concretos, régimen retributivo de los Diputados y períodos de sesiones. Así, si, como parecía lógico, se iniciaba una reforma para estudiar como resolver estas dos cuestiones, nada obligaba a extender el estudio más allá de las mismas. Además, abordar una reforma generalizada planteaba de inmediato un grave problema. El texto de 1992 tenía como uno de sus principales méritos el haber sido aprobado por unanimidad, circunstancia ésta en la que se equiparaba al texto primigenio de 1984. Así, bien podía hablarse de una tradición de consenso, tradición que sin duda había facilitado el discurrir de la vida parlamentaria (14). No romper esta norma de funcionamiento parecía un objetivo todavía incluso más importante que el conseguir determinadas mejoras en el texto reglamentario. Además, la incorporación de una nueva fuerza política a la Cámara aragonesa introducía

(14) Una profunda aceptación de las reglas del juego parlamentario ha sido común denominador a todos los agentes del quehacer parlamentario en la Cámara aragonesa. Significativo de lo antedicho es el hecho de que en los 14 años transcurridos desde el inicio de la I Legislatura no se ha interpuesto ni por Grupos Parlamentarios ni por Diputados ningún recurso de amparo y que los recursos internos ante las decisiones de los órganos parlamentarios han sido muy escasos.

(15) La composición de la Cámara en el momento de tramitar la reforma es la siguiente: Grupo Parlamentario Popular: 27 Diputados; Grupo Parlamentario Socialista: 19 Diputados;

un factor de mayor complejidad en la negociación (15). Por otro lado, el texto de 1992 era de excelente factura técnica (16) y tampoco eran excesivos los problemas a solventar. En este contexto, la prudencia parecía guía totalmente necesaria a la hora de abordar la reforma.

Examinadas las circunstancias internas en las que iba a desenvolverse la reforma, es preciso acercarnos al Derecho comparado para situar correctamente la iniciativa estudiada. Esta aproximación se hace imprescindible ya que la existencia de 17 Parlamentos autonómicos ha provocado un enriquecedor fenómeno de mutuo condicionamiento, de forma que las experiencias de uno siempre acaban haciéndose presentes en el resto. Para lograr una imagen adecuada bueno será, siquiera sea sintéticamente, hacer una pequeña crónica de los sucesivos textos aprobados por las Cámaras autonómicas.

En 1980 se aprueba el Reglamento del Parlamento de Cataluña, iniciándose un fecundo proceso. Y es necesario resaltar que en el momento de la aprobación de esta norma sólo se encontraba en vigor el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977 y su paralelo del Senado. El Reglamento del Parlamento de Cataluña tendrá la huella ineludible del texto del Congreso, aunque la norma realmente inspiradora de toda una primera generación sea el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. Los sucesivos reglamentos aprobados por las distintas Cámaras autonómicas, y entre ellos la reforma del Parlamento de Cataluña de 1987, tendrá el sello inconfundible de la lectura del texto del Congreso. Esta afinidad era inevitable. La muy escasa experiencia parlamentaria de las Comunidades Autónomas obligaba a buscar la referencia en el texto que era, además, el más cercano en el tiempo. Ello trajo consigo algunas ventajas como la introducción de una cierta uniformidad o la *parlamentarización* de unas instituciones que en algunos casos pudieron nacer *descolocadas*. Ahora bien, también existían inconvenientes. La realidad política y social de una Comunidad Autónoma era suficientemente distinta a la del Estado para no aconsejar peculiaridades e innovaciones que permitiesen una mayor eficacia en el discurrir de la vida parlamentaria. La reproducción, en ocasiones incluso textual, de los preceptos del Congreso de los Diputados, en muchas ocasiones iba a encorsetar el funcionamiento de unas Cámaras que, por su tamaño y por la, normalmente, mayor simplicidad de su composición política, podían dar respuesta a demandas

Grupo Parlamentario Aragonés: 14 Diputados; Grupo Parlamentario Izquierda-Unida de Aragón: 5 Diputados y Grupo Parlamentario Mixto (Chunta Aragonesista): 2 Diputados. La mayoría parlamentaria estaba formada por los Grupos Popular y Aragonés, con 41 Diputados.

(16) En este sentido, y sobre el significado de la reforma del Reglamento de las Cortes de 1992, puede verse, LLUIS AGUILÓ LUCIA, *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario autonómico durante 1992*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 3, p. 286.

imposibles de satisfacer por una Cámara nacional y, en todo caso, una mayor agilidad a los debates planteados.

Puede considerarse que esta primera generación de Reglamentos de los Parlamentos autonómicos comprende desde el citado texto catalán de 1980 hasta los Reglamentos aprobados en 1991 por el Parlamento de Canarias y en 1990 por las Cortes de Castilla y León, aunque en estos dos casos se trata-se ya de reformas de unos primeros Reglamentos aprobados, respectivamente, en 1983 y 1984 (17). Y como se señalaba, era la dependencia, en espíritu y forma, del texto del Congreso de 1982, lo que los caracterizaba. Así, examinando el conjunto normativo existente en 1991, señalaba AGUILO LUCIA, que «todavía ninguno de los Parlamentos autónomos ha dado el paso decisivo de configurar un Reglamento adaptado a las peculiaridades propias de estas Asambleas legislativas» (18). Superar este déficit se planteaba como una de las cuestiones fundamentales a las que debían responder las Cámaras autonómicas. La realidad del día a día demostraba que las necesidades y las circunstancias eran diferentes a las del Congreso de los Diputados y, que, por tanto, había que establecer un marco normativo adecuado a esa diversidad.

En este contexto cabe situar la mencionada reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 1992. Se ha señalado por la doctrina que *si bien no da el paso necesario no sólo en este Parlamento sino en todas las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sin embargo los aspectos puntuales e importantes que toca sí que merecen un balance positivo y globalmente todavía más la perfección técnica que presenta todo el texto del nuevo Reglamento* (19). Pasados cinco años desde su formulación, ésta opinión es perfectamente asumible si se hace una pequeña matización. Es cierto que la reforma emprendida por la Cámara aragonesa en 1992 no rompe, al menos materialmente, con el esquema heredado del parlamentarismo estatal. Existe

(17) Después del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980, se aprueban: en 1982, el del Parlamento de Andalucía; en 1983, los de los Parlamentos del País Vasco, Galicia, Canarias, Valencia y Extremadura; en 1984, los de los Parlamentos de Cantabria, Madrid, Castilla y León y Aragón; en 1985, los de Asturias, Castilla-La Mancha y Navarra; en 1986, el de Baleares; en 1987, el de la Rioja y en 1988, el de Murcia.

(18) Añadía este autor que «es verdad que lentamente la propia vida parlamentaria va planteando la necesidad, sobre todo a través de la adopción de Resoluciones de Presidencia, de configurar un Derecho Parlamentario que tenga estas características y que se vaya alejando progresivamente del modelo que supuso hace ya más de diez años para todas las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados» (LLUIS AGUILO LUCIA, *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario durante 1991*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 4, p. 228).

(19) Vid LLUIS AGUILO LUCIA, *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario durante 1992*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 5, p. 289.

una adaptación real a las necesidades de la Cámara autonómica pero no se da un paso transgresor. Ahora bien, las diferencias con el pasado, formales y materiales, tienen la suficiente enjundia como para adjudicarle al texto comentado la posición de umbral en la segunda generación del Derecho Parlamentario autonómico. Una segunda generación que tras el umbral aragonés de 1992 tendría como hitos fundamentales y sucesivos la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas de 1994 y la reforma del Parlamento de Andalucía de 1995. Por el especial significado de estos dos textos conviene que siquiera brevemente nos detengamos en los mismos.

Si en 1993 no hubo ninguna reforma significativa para el Derecho Parlamentario autonómico (20), en 1994 se produce, tras larga gestación, la aprobación de un nuevo Reglamento en la Cámara valenciana. Es éste un texto relevante inspirado por dos ideas fundamentales: la necesidad y bondad del consenso para su aprobación y la necesidad de que el texto resultante se adaptase a las peculiaridades propias del quehacer parlamentario en una Comunidad Autónoma. El procedimiento de elaboración, guiado por la mencionada búsqueda del consenso es justamente destacado por AGUILO. Es común parecer que no sólo la vigencia sino también la bondad intrínseca de un Reglamento parlamentario pasa por su aceptación por los sujetos a los que va a regir. Por ello, la unanimidad o, si ello no es posible, al menos un alto grado de consenso, debiera ser objetivo de cualquier legislador. La coincidencia en el procedimiento de elaboración y en el resultado final entre el texto aragonés de 1992 y el valenciano de 1994 los convierte en referentes necesarios en este punto (21).

La adaptación a las peculiaridades del ámbito autonómico es nota destacada por la doctrina que llega a señalar que la reforma convierte a las Cortes Valencianas en el primer Parlamento que adapta su texto reglamentario a sus propias necesidades (22). Como se desprende de líneas anteriores, a nuestro

(20) Sólo se produce una reforma parcial y puntual de determinados preceptos del Reglamento del Parlamento de Galicia. Las novedades más importantes de este año se centran en la regulación de los Registros de Intereses (Vid LLUIS AGUILO LUCIA, *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario durante 1993*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 6, p. 321).

(21) La práctica identidad entre el procedimiento de tramitación de los textos aragonés y valenciano se constata leyendo las referencias a los mismos de ALONSO ORTEGA y AGUILO LUCIA (Respectivamente, «La reforma...» ob. cit. pp. 278-280 y *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario durante 1994*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 7, p. 327).

(22) «Las Cortes Valencianas se convierte en el primer Parlamento que ha optado, olvidándose del modelo del Congreso de los Diputados por adaptar su norma básica a sus propias necesidades» (LLUIS AGUILO LUCIA, *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario durante 1994*, ob. cit. P. 326). Entre las modificaciones más importantes introdu-

juicio es necesario matizar esta afirmación por la prioridad cronológica de la reforma aragonesa de 1992. Si bien es cierto que en algún aspecto concreto el texto valenciano va más allá del aragonés, las coincidencias formales y materiales son muy superiores a las diferencias y obligan a pensar en una línea de continuidad.

Una continuidad que en mi parecer es también visible en la importante reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 1995. De nuevo, la valoración doctrinal es positiva en tanto que supone un esfuerzo por distinguirse del modelo establecido por el Congreso de los Diputados y por adaptarse a la realidad autonómica (23). Amén de significativas reformas en la línea de las introducidas por los Reglamentos aragonés y valenciano, en el texto andaluz destacan por su novedad y significación determinadas propuestas claramente orientadas a conseguir una mayor proximidad de la Institución cerca de los ciudadanos. Son éstas la introducción de comparencias informativas de agentes sociales y organizaciones interesadas en el procedimiento legislativo y con carácter previo a la apertura del plazo de enmiendas parciales y la regulación de las llamadas *preguntas de iniciativa ciudadana*, preguntas que son dirigidas de manera oral al Consejo de Gobierno o a alguno de sus miembros y que pueden formular los andaluces y el resto de residentes en la Comunidad Autónoma y que sólo requieren la admisión por la Mesa y su asunción por algún Diputado. Estas figuras desbordan, aun en su timidez, los cauces tradicionales de nuestro parlamentarismo y anuncian la posibilidad de un modelo más flexible, más transparente y más adaptado al nuevo modelo social. Si la primera generación de Reglamentos parlamentarios autonómicos supone una traslación del modelo estatal y, por ende, la recepción, debida y sin duda beneficiosa, de buena parte de nuestra cultura parlamentaria; si la segunda generación supone un esfuerzo por adaptar las heredadas estructuras tradicionales a una realidad política y parlamentaria singular como es la de las Comunidades Autónomas; la tercera generación debiera ser aquella que, consciente de la flexibilidad posible en un escenario como el autonómico y consciente también de las profundas transformaciones sociales, políticas y tecnológicas, arriesgue un paso para incorporar procedimientos novedosos que faciliten la vigencia del Parlamento como instrumento de control y como espacio de publicidad y

cidas por la reforma, el citado autor destaca la regulación del procedimiento parlamentario de tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía; la nueva regulación del procedimiento presupuestario y de la investidura del presidente de la Comunidad Autónoma y la regulación de las preguntas al Presidente de la Comunidad Autónoma.

(23) Sobre esta reforma puede verse AGUILLO LUCIA, *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario durante 1995*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 8, p. 292 y ss. Las novedades introducidas son de largo alcance y afectan tanto a la composición, organización y funcionamiento como a las funciones de la Cámara andaluza.

legitimidad política (24). Desde esta perspectiva, la reforma andaluza de 1995, aun perteneciendo a la segunda generación, es la primera en la que se encuentran gérmenes del nuevo modelo parlamentario.

Durante el año 1996 no se produce ninguna reforma generalizada de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos. Si se producen cuatro reformas concretas, reformas que afectan a temas de interés como la composición de la Mesa, el Registro de intereses de los Diputados o la creación de una oficina de control presupuestario. Son reformas que demuestran la necesidad de las Cámaras autonómicas de adaptarse con rapidez a nuevas circunstancias políticas y sociales (25).

El año 1997 es prolífico en lo que concierne a la reforma de los textos reglamentarios. Además del Parlamento Aragonés, otras tres Cámaras proceden a una reforma en profundidad de sus normas básicas. En concreto, los Parlamentos de Asturias, Castilla-La Mancha y Madrid aprueban nuevos Reglamentos parlamentarios (26). Los nuevos textos aprobados tienen como denominador común haber tenido la referencia de procesos de reforma de los correspondientes Estatutos de Autonomía y la adaptación del texto normativo a las necesidades derivadas de la práctica parlamentaria, incluyendo de esta manera en el Reglamento muchas de las disposiciones interpretativas emanadas de la Presidencia. De esta forma, con mayor o menor alcance, son procesos que se insertan con claridad en la que venimos denominando segunda generación. De ello no se deduce una total identificación con los textos aprobados previamente, ya que si bien se puede percibir en aspectos concretos su influencia, también es cierto que cada uno de ellos responde a

(24) «El Parlamento no es en los tiempos presentes, señor Director, quien hace las leyes, ni tampoco quien crea y mantiene al Gobierno. Sin embargo, el Parlamento es la sede donde se publican y legitiman las decisiones (ISMAEL E. PITARCH, *El Parlamento del futuro. Carta al Director*, Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario nº 4, 1997, p. 283). En páginas posteriores profundizaremos en esta idea que es conveniente avanzar: es preciso una revisión sincera de la posición y posibilidades de la Institución parlamentaria en una sociedad transformada respecto de la que fue su origen. Y es preciso como premisa ineludible de su reivindicación.

(25) En relación con estas reformas que acontecen en los Parlamentos de Andalucía, Cantabria, Murcia y Extremadura, puede verse LLUIS AGUILLO LUCIA, *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario autonómico durante 1996*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 9, p. 321.

(26) Además de las reformas comentadas, durante 1994 tuvieron lugar también sendas reformas de sus reglamentos en los Parlamentos de la Rioja y Murcia. El alcance de estas reformas fue menor pero en ambos casos se insertan en el proceso de adaptación de los Reglamentos de las Cámaras autonómicas a su realidad específica. Sobre la reforma de la Diputación General de la Rioja, LLUIS AGUILLO LUCIA, *Crónica de Derecho Parlamentario: el Derecho Parlamentario durante 1994*, ob. cit., pp. 233-234. En relación con la reforma del Reglamento de la Cámara asturiana, véase JOSÉ TUÑÓN BÁRZANA, *Junta General del Principado de Asturias en 1997*, Revista Jurídica de Asturias, nº 21, 1997, pp. 186-187.

circunstancias y experiencias particulares aportando soluciones que si bien en algunos casos no son exportables por su propia especificidad, en otras bien puede pensarse en su futura recepción por otras Cámaras.

Este es pues el contexto de Derecho comparado en el que hay que situar la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 1997. Un Derecho Parlamentario autonómico en plena expansión y adaptación a la realidad que le es propia; un Derecho que es consciente de la necesidad y posibilidad de dar mayores pasos y que aguarda con timidez al osado que marque camino y referencia.

IV.- LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES DE ARAGÓN

1.- El iter procedimental

Como ya se ha subrayado a lo largo de estas páginas, la razón última de la reforma del Reglamento de la Cámara aragonesa se encuentra en la reforma del Estatuto de Autonomía, una reforma en la que se suprimían las limitaciones a la organización y funcionamiento de la Cámara existentes hasta entonces en el Estatuto. Ahora bien, esta afirmación necesita de sendas aco- taciones para coincidir por entero con la realidad. En primer lugar, es necesario ponderar que dados los preceptos afectados por la reforma estatutaria bien hubiese podido pensarse en una reforma mínima referida a los precep- tos en cuestión. Sin embargo, esta posibilidad se desechó y se procedió a revisar todo el texto. En segundo lugar, es preciso mencionar como antece- dente la presentación por el Grupo Parlamentario Socialista de una Proposición de Ley de reforma del Reglamento de la Cámara por la que se creaba una nueva Comisión permanente, la Comisión de Medio Ambiente. La tramitación de esta iniciativa se retrasó por acuerdo de todos los grupos para hacerla coincidir con la reforma del Reglamento que la aprobación del nuevo Estatuto anunciaba (27).

Estos antecedentes explican el acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, de 22 de enero de 1997, por el que, en virtud de lo establecido en el artículo 52 del Reglamento de las Cortes, se crea una Ponencia especial para la elaboración de una Proposición de reforma del Reglamento de la Cámara. En el mismo acuerdo se señala que dicha

(27) La proposición de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón para crear una Comisión permanente de medio ambiente se publicó en el BOCA 61, de 30 de septiembre de 1996. Al comenzar sus trabajos la ponencia encargada de reformar el Reglamento, la proposición fue retirada (BOCA 88, de 5 de febrero de 1997).

ponencia estará integrada por los portavoces de los diferentes Grupos Parlamentarios y el plazo del 31 de marzo como plazo para la finalización de sus trabajos (28). Finalmente, los trabajos de la ponencia se alargaron hasta el 13 de mayo de 1997. Desde su constitución la ponencia había celebrado diez sesiones. Finalizados sus trabajos, el texto resultante fue presentado formalmente como proposición de reforma del Reglamento el 20 de mayo de 1997 (29). Tramitada de urgencia, se tomó en consideración por el Pleno el 5 de junio de 1997, abriendo un plazo de presentación de enmiendas parciales que finalizó el 16 de junio (30). Las enmiendas presentadas recogieron las distintas sugerencias planteadas en la ponencia por los Grupos Parlamentarios y no asumidas en el texto final. Se presentaron un total de 25 enmiendas, siendo las presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida y Mixto las que tenían un mayor alcance político, ya que las planteadas por los restantes Grupos Parlamentarios eran fundamentalmente técnicas (31). El tema de mayor importancia objeto de enmienda era el del número de Diputados requerido para la formación de Grupo Parlamentario propio. Como se ha señalado, los trabajos de la ponencia finalizaron fijando en 5 el citado número. Esta decisión contrarió profundamente a los Grupos

(28) Previamente, en octubre de 1996, la Junta de Portavoces solicitó de los servicios jurídicos de la Cámara un informe sobre las posibles reformas derivadas de la reforma del Estatuto de Autonomía y otras que hubiesen sido detectadas desde un punto de vista exclusivamente técnico. El informe, con fecha de 15 de octubre, sirvió de primer común denominador para la reforma, incorporándolo los ponentes a los documentos de trabajo. Formaron la ponencia especial los Diputados y portavoces de sus Grupos Parlamentarios los señores D. Mesías Gimeno, por el Grupo Parlamentario Popular; D. Ramón Tejedor, por el Grupo Parlamentario Socialista; D. José Ángel Biel, por el Grupo Parlamentario Aragonés; D. Jesús Lacasa, por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida y D. Chesús Bernal, por el Grupo Parlamentario Mixto. En la primera sesión de la ponencia se designó como coordinador de la misma al portavoz del Grupo Parlamentario Popular, D. Mesías Gimeno. El método de trabajo en ponencia fue la revisión exhaustiva del articulado primando la unanimidad sobre otras consideraciones salvo en supuestos muy concretos. Al informe jurídico preliminar se acompañó a la finalización del trabajo en ponencia, y como es habitual en todos los procedimientos legislativos de la Cámara aragonesa, un *informe de correcciones técnicas* que, elaborado por los servicios jurídicos se sometió a la consideración de los ponentes. Como se observa el método es esencialmente similar al seguido para la reforma de 1992 y al descrito por AGUILÓ para la reforma del Reglamento de la Cámara valenciana de 1994.

(29) Tras los trabajos de la ponencia especial el texto resultante fue suscrito por los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y Aragonés. Los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida y Mixto rechazaban el texto al haber sido elevado a 5 el número mínimo de Diputados necesario para formar Grupo Parlamentario propio.

(30) El texto resultante de los trabajos de la ponencia especial fue publicado en el BOCA nº 115 de 26 de mayo de 1997 y las enmiendas en el BOCA nº 121 de 18 de junio.

(31) De las 25 enmiendas presentadas, 10 correspondían al Grupo Parlamentario Popular, 2 al Grupo Parlamentario Socialista, 3 al Grupo Parlamentario Aragonés, 6 al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida y 4 al Grupo Parlamentario Mixto.

Parlamentarios de Izquierda Unida y Mixto, llegando a entender que la redacción derivada de la ponencia suponía una ruptura del consenso alcanzado. Por ello, no puede extrañar que los dos Grupos Parlamentarios citados, a los que se sumó el Grupo Parlamentario Socialista, enmendasen el citado precepto. Las enmiendas iban desde plantear que con un solo Diputado fuese suficiente para formar Grupo hasta las que solicitaban el mantenimiento del requisito de los tres Diputados. Del resto de las enmiendas planteadas, además de las estrictamente técnicas, cabe destacar las presentadas por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida en el sentido de reforzar las funciones parlamentarias mediante la introducción de nuevos instrumentos (32). Son asimismo reseñables un conjunto de enmiendas destinadas a fortalecer la presencia de los Grupos minoritarios en los órganos de la Cámara y a garantizar una paridad esencial de estos Grupos con los mayoritarios. Si bien el peso de estas enmiendas correspondió a las presentadas por el Grupo Parlamentario Mixto, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida coincidió substancialmente en las propuestas planteadas de este tenor (33).

Como no podía ser de otra manera, la fase de ponencia fue extraordinariamente rápida. No obstante se introdujeron dos modificaciones de relevancia. En primer lugar, se aceptaron las enmiendas referidas a la formación de Grupo Parlamentario y reduciéndose el número de Diputados necesario para ello a tres. Eliminada esta discrepancia, el camino estaba franco para alcanzar un acuerdo unánime. La segunda modificación relevante surgió de un texto transaccional y se refería a las características de las Comisiones de Investigación, artículo 64 de la reforma. Por lo demás, se aprobaron

(32) En este sentido, son especialmente significativas las propuestas contenidas en las enmiendas 1 y 15. La primera de las citadas planteaba la creación de una Oficina Presupuestaria destinada a asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara y a informar a los Grupos Parlamentarios sobre la ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma. La segunda, abocaba por desarrollar el instrumento de los informes no legislativos, dando especial protagonismo al ponente encargado de su elaboración. El talante de estas enmiendas es fiel reflejo del espíritu que acompañó a este Grupo Parlamentario durante los trabajos de la ponencia especial.

(33) Muy conexas a estas enmiendas se encuentran las ya comentadas referidas a los requisitos necesarios para la composición de Grupo Parlamentario propio. Además de éstas pueden citarse las referidas a la composición de la Mesa (las enmiendas nº 9, del Grupo Parlamentario Mixto y 10, del Grupo Parlamentario Izquierda Unida, postulaban la presencia en la Mesa, sin voto, de un representante de los Grupos Parlamentarios que no formasen parte de la misma); la referida a la tramitación de los presupuestos (frente a la novedad introducida en la ponencia especial de prohibir las enmiendas parciales que afectasen a dos secciones, postulaba mantener la situación del antiguo Reglamento que permitía enmiendas entre secciones) o la referida a las preguntas al Presidente de la Comunidad Autónoma (la enmienda nº 25 del Grupo Parlamentario Mixto planteaba la obligación del Presidente de contestar una pregunta de cada uno de los Grupos que la plantease). Las enmiendas presentadas por los diferentes Grupos Parlamentarios pueden verse en el BOCA nº 121, de 18 de junio de 1997.

las enmiendas estrictamente técnicas y se retiraron todas las demás. De esta forma, para Comisión se presentó un informe unánime, sin enmienda alguna.

Desde el acuerdo alcanzado, los Grupos Parlamentarios se congratularon del resultado obtenido y así lo expresaron en la sesión plenaria en la que se debatió el Dictamen de Comisión, en sesión celebrada el 26 de junio de 1997.

2.- Principales reformas introducidas

Como se ha indicado, los ponentes se plantearon desde el primer momento ir más allá de la mera adaptación del texto reglamentario a la reforma del Estatuto de Autonomía. Ello no suponía que no se fuera consciente de la proximidad de la reforma de 1992 y del común parecer sobre su acierto. Desde estas dos consideraciones, estudiar todo el texto según las necesidades observadas y no afectar a sus líneas esenciales, se va a desarrollar todo el proceso de reforma. A nuestros efectos y sin ánimo de profundizar en el significado de cada una de las novedades introducidas, cabe distinguir entre aquellas que por su alcance podemos llamar principales y aquellas que serían de un tenor secundario. Obviamente, existen otras modificaciones pero por su alcance no merecen ser comentadas.

A) *Las más significativas novedades del Reglamento de las Cortes de Aragón de 1997*

a) *Modificaciones referidas al régimen retributivo de los Diputados*

Como se indicó en su momento, el nuevo texto estatutario eliminaba la prohibición de fijar retribuciones fijas para los Diputados del Parlamento autonómico. Desde el principio fue parecer unánime la eliminación de la correspondiente prohibición en el Reglamento de la Cámara. De esta forma, los ponentes acordaron para el artículo 9 una redacción que eliminaba las referencias a la prohibición de la asignación fija y establecía un marco abierto para el régimen económico de los Diputados (34). En coherencia con este régimen que abría la posibilidad a una asignación fija, el artículo 10 se dedicó al derecho a la Seguridad Social de los Diputados.

(34) El tenor del artículo 9 no establece un derecho a la percepción de retribuciones fijas sino sólo su posibilidad por omisión de la antigua prohibición. Es a la Mesa, oída la Junta de Portavoces a la que corresponderá fijar el régimen retributivo de los Diputados. Tras la reforma del Reglamento, y con efectos de 1 de enero de 1998, se ha establecido un régimen de retribuciones fijas al que pueden acogerse todos los Diputados que lo deseen.

La prohibición estatutaria y su correspondiente reglamentaria era a todas luces un vestigio desfasado de la primera etapa del desarrollo autonómico. Un precepto de ese tenor sólo podía ser entendido en el marco de los temores iniciales sobre el proceso de descentralización territorial del poder. En el actual contexto del Estado autonómico una norma como la comentada no parece tener sentido alguno. Cada Comunidad Autónoma y, en concreto, cada Cámara, debe ser libre para decidir cuál es el régimen retributivo de sus miembros. Las diferentes circunstancias de cada una pueden hacer pensar en la posibilidad de respuestas diferentes. Pero lo que no resulta fácil de aceptar son prohibiciones apriorísticas, obstaculizadoras de cualquier flexibilidad en la respuesta. En la Cámara aragonesa hay que juzgar como positiva la eliminación de una prohibición incomprensible en la actual etapa del desarrollo autonómico. Incluso puede avanzarse algo más y especular un juicio positivo en relación con la decisión finalmente adoptada de modificar el régimen retributivo de los Diputados y facilitar la percepción de una retribución fija y periódica. Con un presupuesto substancialmente incrementado, con un marco competencial que convierte a la Comunidad Autónoma en la referencia casi universal de la ejecución, no parece arriesgado considerar oportuno que los Diputados autonómicos puedan disponer de su tiempo al máximo para el mejor cumplimiento de su función. Es precisamente la corrección con la que se ejerza tan alta función lo que deberá ser sometido a examen (35).

b) Modificaciones relacionadas con el Grupo Parlamentario Mixto

La regulación del Grupo Parlamentario Mixto se planteaba al inicio de los trabajos de la ponencia como una de las principales materias a estudiar. Inmediatamente hay que indicar que esto no representaba ninguna novedad. La problemática alrededor de esta figura parlamentaria es una de las que más atención ha requerido tanto de las fuerzas políticas como de los estudiosos (36). Para entender la reforma del Reglamento aragonés en este punto es impres-

(35) Es éste un proceso que se generaliza en casi todas las Cámaras autonómicas, obteniendo el beneplácito generalizado de la doctrina (ALBERTO ARCE JANARIZ, *El lugar de los Parlamentos autonómicos*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 9, 1997, p. 215; ENCARNA FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, *Quince años...*, ob. cit., p. 244; LUIS LÓPEZ GUERRA, *Quince años...*, ob. cit., p. 251). Cuestión diferente es, evidentemente, el juicio que merezca el proceso seguido en cada caso.

(36) En efecto, el genéricamente denominado fenómeno del *transfuguismo*, universalmente denostado, ha provocado que la institución del Grupo Parlamentario Mixto sea objeto de diversos estudios al objeto de descubrir la fórmula jurídica que, al menos, lograrse desincentivar tan dudosa práctica política. Entre estos estudios pueden citarse ALEJANDRO SÁIZ ARNÁIZ, *El carácter obligatorio de la pertenencia a un Grupo Parlamentario: el Grupo Mixto y las agrupaciones del Congreso de los Diputados*, Revista de Cortes Generales, nº 13, pp. 90-135; SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados acerca de la incidencia sobre un Grupo Parlamentario del cambio de grupo por parte de un señor Diputado*, Revista de las Cortes Generales, nº 1, pp. 146-162.

cindible recordar la distribución de las fuerzas políticas en la presente legislatura, al menos en lo que a los grupos minoritarios se refiere. Al iniciarse la legislatura, el Reglamento en vigor fijaba en tres el número de Diputados necesario para formar Grupo Parlamentario propio. De esta forma, los cinco Diputados de Izquierda Unida pudieron constituir sin problemas su propio Grupo Parlamentario mientras que los dos Diputados de Chunta Aragonesista se vieron obligados a integrarse en el Grupo Parlamentario Mixto. Invocando los precedentes de otras legislaturas y la azarosa, en este punto, historia de la Cámara, los Diputados de Chunta Aragonesista defendieron desde el inicio mismo de la legislatura la modificación del Reglamento, al objeto de reducir a dos el número de Diputados necesario para formar Grupo Parlamentario propio (37). La proposición de reforma del Reglamento que en este sentido presentaron no fue tomada en consideración y los dos Diputados pasaron a integrar el Grupo Parlamentario Mixto (38). De esta forma, Chunta Aragonesista consideraba que debiera ser uno de los objetivos fundamentales de la reforma, el encontrar una regulación del Grupo Parlamentario Mixto que evitase el perjuicio de aquellos Diputados que formasen parte del mismo por no haber podido constituir Grupo Parlamentario propio (39).

No aceptándose modificar el número de Diputados requerido para la constitución de Grupo Parlamentario propio (40), la ponencia examinó otras

(37) Hasta esta legislatura el *suelo* de Diputados requerido para formar Grupo Parlamentario propio había sido también objeto de debate pero siempre alrededor de la formación Izquierda Unida. Era en esta ocasión, cuarta legislatura, cuando por primera vez accedían a la Cámara representantes de Chunta Aragonesista. El precedente por ellos invocado era la modificación del Reglamento acaecida al inicio de la Segunda legislatura para facilitar la constitución del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida. Los tres Diputados que desde el principio figuraban en el Reglamento como necesarios para formar Grupo Parlamentario propio pasaron a ser dos y de esta forma Izquierda Unida pudo constituirse como Grupo Parlamentario. Ahora bien, en la reforma general del Reglamento de la Tercera legislatura hubo consenso en establecer en tres el citado mínimo. Regla ésta que era la vigente al inicio de la Cuarta legislatura. Junto al citado precedente, los representantes de Chunta Aragonesista recordaban la tradición de la Cámara, hecho éste que contaminaba inexorablemente el quehacer político del Grupo Parlamentario Mixto. Y es que en las tres legislaturas hasta entonces transcurridas había habido algún caso del denominado *transfuguismo*.

(38) Proposición de Reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 25 de septiembre de 1995 (BOCA nº 5, de 27 de septiembre).

(39) Evidentemente, contemplaba, como también Izquierda Unida, como primera opción la de reducir el número de Diputados necesario para constituir Grupo Parlamentario propio. Hay que recordar que también gravitaba sobre los ponentes el hecho de que un Diputado había sido recientemente expulsado de su Grupo Parlamentario. Si bien se encontraba por aquellas fechas de baja, explicitaba la problemática planteada desde el primer momento por las formaciones partidarias de modificar la regulación del Grupo Parlamentario Mixto.

(40) Como se hizo notar en su momento, el texto que salió de la ponencia no sólo no reducía sino que ampliaba a cinco el número de Diputados necesario para formar Grupo Parla-

fórmulas jurídicas que, con independencia del número que se estableciese, garantizaran el protagonismo a los Diputados que formasen parte del Grupo Parlamentario Mixto por no haber podido en su momento formar Grupo Parlamentario propio. Teniendo presente que el Reglamento ya establecía determinadas limitaciones para los denominados *tránsfugas*, el interés se centraba en asegurar el protagonismo político de aquellos Diputados que siendo directamente respaldados por las urnas no hubiesen podido formar Grupo Parlamentario. La coincidencia en esta filosofía permitió una nueva redacción del artículo dedicado al Grupo Parlamentario Mixto. Se trataba de una norma presidida por la idea de que la dirección y representación política del Grupo Parlamentario debía corresponder, en todo caso, a «*los Diputados pertenecientes a los partidos, agrupaciones o coaliciones electorales que, por no cumplir el requisito previsto en el artículo 20.1, formen parte del Grupo Parlamentario mixto desde el inicio de la legislatura, salvo que no haya Diputado de esas características*». Los derechos y deberes de los restantes componentes del Grupo Parlamentario Mixto se fijarían por acuerdo de Mesa y Junta de Portavoces, siguiendo los criterios establecidos en el punto tercero del nuevo artículo 22 (41).

Es ésta una solución novedosa, prudente y parcial. Es novedosa porque introduce una línea de trabajo al menos parcialmente diferente de las seguidas hasta entonces en este particular (42). Es prudente porque respeta la estructura consolidada de Grupo Parlamentarios, rechaza soluciones más imaginativas o traumáticas y se apoya en el respeto de los principios esenciales del funcionamiento parlamentario. Y es parcial porque, lejos de agotar toda casuística, se apoya en una posterior resolución que, forzosamente, deberá enfrentarse a problemas más complejos (43).

rio propio. Finalmente, se llegó a un acuerdo y en el texto definitivo se mantuvo la cifra de tres Diputados.

(41) Los criterios que debía seguir la citada resolución eran «*los derechos individuales que este Reglamento atribuye a todos los Diputados y los criterios de dirección y representación política establecidos en el número 2 de este artículo*». A la fecha del presente escrito todavía no se ha aprobado la citada resolución. El Reglamento ya posibilitaba la limitación de algunos aspectos del quehacer parlamentario de los integrantes del Grupo Parlamentario Mixto, como los referidos a sus percepciones económicas (artículo 26.3) o a la duración de las intervenciones de sus miembros (artículo 87).

(42) Sí existe una cierta coincidencia con el tenor del correspondiente precepto contenido en la reforma del Reglamento la Junta General del Principado de Asturias. En concreto, su artículo 29.4

(43) Con claridad puede vislumbrarse como la norma reglamentaria busca dar amparo a una norma que deberá ser bastante más pormenorizada, fijando, a tales efectos, sólo los criterios esenciales y de seguimiento ineludible.

En este punto donde no parece sobrar una breve reflexión. El enfoque de la regulación del Grupo Parlamentario Mixto obliga a que necesariamente se produzca confusión. Con esta figura se pretende cuadrar el funcionamiento de las Cámaras. Se pretende dando cobijo en su seno a Diputados no ya de marcadas diferencias políticas sino de las más diversas procedencias. Y no me refiero sólo a la diferencia entre el Diputado que forma parte del Grupo Parlamentario Mixto por no haber alcanzado su formación el número de escaños necesarios para formar Grupo Parlamentario propio y el Diputado que deriva de otra formación parlamentario. Me refiero fundamentalmente al muy amplio abanico que se abre cuando nos adentramos a examinar las causas por las que un Diputado deja de pertenecer al Grupo Parlamentario de origen. En efecto, pocas coincidencias presentan los supuestos de abandono voluntario, expulsión o escisión de la formación política, por citar sólo alguno de los supuestos más expresivos. Se ha generalizado la expresión *tránsfuga* para todos estos supuestos y ello parece poco correcto. Más bien parece que debiera circunscribirse a aquellos supuestos en los que alguien abandona su formación de origen voluntariamente y sin un auténtico razonamiento político (44). La distinta consideración que pueden merecer estos supuestos demuestra con claridad las múltiples dificultades que plantea encontrar una solución generalizable. La casuística parlamentaria difícilmente acepta en este punto una solución universal y más bien cabe pensar en modelos flexibles que permitan responder a cada circunstancia concreta

c) La reordenación de las funciones de la Diputación permanente

La redacción del artículo referido a las competencias de la Diputación Permanente, esencialmente sin variación desde la aprobación del primer Reglamento de la Cámara, establecía para ésta facultades de control no típicas de este órgano parlamentario. Así, se atribuía a la Diputación Permanente, fuera de los períodos de sesiones, facultad para celebrar las comparecencias de los miembros de la Diputación General y para sustituir al Pleno en la substanciación de preguntas e interpelaciones a solicitud del interesado, entre otras (45).

(44) Es evidente que cualquiera puede alegar razones políticas para razonar su deserción. Pero también lo es que la práctica demuestra que es fácil discernir aquellos supuestos en los que tras la decisión existe una significativa disputa política de aquellos que sólo esconden determinados intereses personales.

(45) Este era el tenor del artículo 67 del Reglamento de 1984 y del 69 del Reglamento de 1992, Reglamento que apenas modificó en este punto el texto derogado. Una norma así no es habitual en el derecho comparado. Según su tenor literal era posible que la voluntad de un Diputado obligase a convocar la Diputación Permanente si mostraba deseos de que una pregunta o interpelación se substanciase ante el citado órgano.

El nuevo Reglamento modifica notablemente el catálogo de funciones asignadas a la Diputación Permanente. Y lo hace suprimiendo las comentadas funciones de control. Junto a las ya tradicionales funciones asignadas para los supuestos de no reunión o disolución de la Cámara (46), el nuevo artículo 70 sólo atribuye, en los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, las facultades referidas a la solicitud de convocatoria de sesiones extraordinarias y la autorización de presupuestos extraordinarios, suplementos de créditos y créditos extraordinarios. La inercia *conservadora* presente en toda la reforma se manifiesta en la adición, como punto tercero del artículo 70, de una cláusula escoba por la cual la Junta de Portavoces, «*por razones de urgencia o inherentes a la naturaleza de la iniciativa debatida, podrá acordar la tramitación de un asunto determinado ante la Diputación Permanente*». La reforma parece oportuna pues las funciones hasta entonces atribuidas a la Diputación Permanente parecían exceder las que son propias de su naturaleza.

d) Ampliación de los períodos de sesiones

La modificación del anterior artículo 72 era, como ya se ha indicado, una de las consecuencias previsibles de la reforma estatutaria. Al igual que en el supuesto de la prohibición de un régimen retributivo fijo para los Diputados e inspirado por la misma filosofía, el citado artículo limitaba de manera aparentemente drástica los períodos hábiles para la celebración de sesiones parlamentarias. En efecto, de acuerdo con el mismo, entre los dos períodos ordinarios de sesiones, no podían haber más de 120 días hábiles a efectos de celebración de sesiones parlamentarias. El hecho de que desde la primera legislatura se entendiese por Mesa y Junta de Portavoces que la citada limitación se limitaba a la celebración de sesiones plenarios, aminoró considerablemente la carga *reduccionista* del precepto (47). Aún así, la cifra de

(46) Coincidiendo con los Reglamentos de 1984 y 1992 y con otros Reglamentos de Cámaras autonómicas, el artículo 70.1 atribuye a la Diputación Permanente «*velar por los poderes de las Cortes de Aragón cuando éstas no estén reunidas o queden disueltas por haber expirado su mandato o haberse producido el supuesto señalado en el apartado tercero del artículo 22 del Estatuto de Autonomía y especialmente; a) ejercer el control de la legislación delegada; b) conocer la delegación temporal de las funciones ejecutivas del Presidente de la Diputación General en uno de sus Consejeros; c) Conocer de todo lo referente a la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias; d) Autorizar ampliaciones o transferencias de créditos, cuando lo exijan la conservación del orden, una calamidad pública o una necesidad financiera urgente de otra naturaleza; e) acordar, por mayoría absoluta de sus miembros, la interposición del recurso de inconstitucionalidad.*»

(47) Esta interpretación, sin duda muy flexible del precepto reglamentario, sólo merece elogios en tanto que permitió un discurrir normal de la actividad parlamentaria desde el principio de la andadura de las Cortes de Aragón. El hecho de no aplicar la limitación a comisiones y ponencias y de elaborar un calendario que permitiese al menos la celebración de tres sesiones plenarios al mes durante los meses hábiles ha sido un factor de normalidad en la vida parlamentaria de la Cámara aragonesa.

120 provocaba que los períodos de sesiones debieran ser como máximo de 15 de septiembre a 15 de diciembre y de 1 de febrero a 30 de junio. Eliminada por el Estatuto esta limitación cabía la posibilidad de ampliar la duración de los períodos ordinarios de sesiones y esta fue la opción adoptada por el legislador aragonés que en el nuevo artículo 73 se limita a fijar que «*las Cortes de Aragón se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones, de septiembre a diciembre y de febrero a junio*». El hecho de ampliar notablemente la duración de los períodos de sesiones, equiparándose a otras Cámaras, es, al igual que la eliminación de la prohibición referida al régimen retributivo de los Diputados, una demostración del deseo de la Cámara aragonesa de que a una situación de mayoría de edad autonómica le corresponda una situación de plenitud parlamentaria

e) Procedimiento presupuestario

La tramitación del proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma había sufrido una importante y novedosa modificación en la reforma de 1992 (48). Refrendado por la práctica el procedimiento entonces establecido, sólo una cuestión era objeto de debate en la ponencia de reforma del Reglamento. El notable incremento de las competencias ejercidas por la Comunidad Autónoma, el correspondiente incremento presupuestario y su previsible evolución, explican que por los Grupos de apoyo al Gobierno se plantease la posibilidad de introducir la limitación de que la baja incluida en la enmienda se refiera a la misma sección presupuestaria. Esta propuesta fue aprobada por la ponencia especial y sólo fue objeto de enmienda en su momento por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, enmienda que fue posteriormente retirada (49). Como consecuencia lógica, en el artículo 147 dedicado a la regulación del debate de totalidad se introdujo la votación de cada una de las secciones. La modificación es sin duda relevante, aunque pueda considerarse de normal dentro de los parámetros del parlamentarismo comparado. Es precisamente sobre esta normalidad sobre la que hay que llamar la atención. De nuevo, sobre la reforma del Reglamento subyace *el crecimiento autonómico*, entorno éste en el que debe entenderse el discurrir renovado de la Cámara aragonesa. Finalmente, tampoco es ocioso resaltar el acuerdo prácticamente generalizado que tuvo una modificación que claramente restringía la capacidad de enmienda de los Grupos de oposición

(48) Entonces se dio carácter automático a las comparecencias de los consejeros una vez publicado el proyecto de ley y se estableció el debate y votación de totalidad con carácter preceptivo y previo a la apertura de plazo de enmiendas parciales.

(49) Así, el actual artículo 148 del Reglamento señala en su punto 2.a) que «*las enmiendas que supongan aumento de crédito, además de cumplir los requisitos generales, deberán proponer una disminución de igual cuantía en la misma sección*».

f) Las interpelaciones

No habrá texto reglamentario que escape a la experiencia y más a la más cercana. Y si bien es cierto que puede haber coincidencia en que el Reglamento de la Cámara en mucho se debe a esa práctica que le precede también lo es no es bueno normar sólo guiado por la influencia de una experiencia más o menos inmediata y más o menos recurrente. Sirvan estas palabras para explicar una de las modificaciones más atrevidas introducidas por el nuevo texto reglamentario. La regulación de las interpelaciones ha sufrido una notable modificación y es necesario explicarla detenidamente. Una vez más, el presupuesto obligado es la regulación contenida en el texto de 1992. De acuerdo con el mismo, y resumidamente (50), en cada sesión plenaria se podrían incluir un máximo de tres interpelaciones, a la intervención de interpelante e interpelado podría seguir la intervención de un representante de los restantes Grupos Parlamentarios y las mociones derivadas de las mismas habrían de substanciarse en la siguiente sesión plenaria. Durante la cuarta legislatura creció notablemente el número de interpelaciones presentadas y, sobre todo, la presentación de moción se hizo normal frente al carácter excepcional que había tenido durante anteriores legislaturas. La consecuencia es que la sesión de pleno siguiente a la tramitación de la interpelación veía comprometido su orden del día por la introducción de las correspondientes mociones y, lo que resultaba más enojoso, con un debate de carácter muy similar. En efecto, la práctica de la intervención de todos los Grupos en la substanciación de las interpelaciones y la tramitación de la moción como una proposición no de ley provocaba que el debate de la moción fuese esencialmente una repetición del de la correspondiente interpelación, sin, claro está, la intervención del representante del Gobierno.

La coincidencia sobre la inconveniencia de esta regulación había provocado un *pacto de caballeros* según el cuál los distintos Grupos Parlamentarios se comprometían a no intervenir en el debate de las interpelaciones. Por ello, es natural que hubiese unanimidad al limitar en la nueva regulación la intervención a interpelante e interpelado. Era ésta una norma adaptada ya en otras Cámaras y que hacía más justicia al protagonismo debido del interpelante. Asimismo, se primaba la naturaleza esencialmente controladora de la interpelación. Aún así, los Grupos Parlamentarios de la Cámara aragonesa consideraban que el automatismo en la tramitación de la moción podía dar lugar a debates esencialmente reiterativos y que debía profundizarse en la reforma de esta figura parlamentaria. Consecuencia de este parecer fue introducir la posibilidad de que la moción se tramitase ante Comisión, si así lo solicitaba el Grupo Parlamentario interpelante o aquel al que perteneciese el

(50) Se hace mención sólo de los aspectos de interés en relación con la reforma comentada. La interpelación se regulaba en el Reglamento de 1992 en sus artículos 182 a 188.

Diputado que firmase la interpelación. Por lo demás, la tramitación ante comisión sigue el procedimiento fijado para el pleno (51).

El hecho de que no sea la Cámara en pleno quien se pronuncie sobre la moción presentada encuentra su justificación en el hecho de que, obviamente, los Diputados que han de pronunciarse en comisión sí han tenido ocasión de asistir al debate y en el carácter facultativo de la norma. No se hace ninguna imposición sino que se deja al mero arbitrio del Grupo Parlamentario proponente la posibilidad de plantear la moción ante pleno o comisión. De esta forma es la importancia que el Grupo Parlamentario proponente otorgue al tema debatido, lo que determinará que se debata en pleno o en comisión. Es preciso señalar que en el aún escaso período de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del nuevo Reglamento, las novedades introducidas en este punto se han mostrado beneficiosas para el transcurrir parlamentario sin que se haya producido problema alguno. Consecuencia añadida ha sido el plus de interés incorporado a las mociones debatidas en pleno por su excepcionalidad (52).

g) Preguntas al Presidente del Gobierno

La regulación de unas preguntas periódicas dirigidas al Presidente del Gobierno es ya habitual en las normas parlamentarias. Puede considerarse reivindicación generalizada de los Grupos de oposición su introducción en las Cámaras en las que aún no se contempla esta figura. Por otro lado, la doctrina ha sido partidaria de este instrumento en tanto que supone un importante reforzamiento de los instrumentos de control parlamentario. Y es que si de hecho la regulación tradicional de las preguntas en los Reglamentos en nada impedía que al Presidente se le dirigiesen preguntas en tanto que miembro del Gobierno, lo cierto es que la práctica había consolidado la respuesta de las mismas por otros miembros del ejecutivo. Lo que al Derecho parlamentario ha aportado la figura que analizamos es la obligación que se impone al Presidente de contestar personalmente las preguntas.

Desde el momento en que se planteó la reforma del Reglamento de la Cámara aragonesa fue común sentir de los Grupos de oposición introducir esta figura. Puede decirse que era uno de los principales asuntos a debate. La aceptación por los dos Grupos que apoyan al Gobierno centró finalmente el debate en las cuestiones concretas. Estableciéndose la periodicidad en una

(51) Las interpelaciones se encuentran reguladas en la actualidad en los artículos 181 a 187 del Reglamento. La actualidad del debate en torno a esta figura clásica del control parlamentario es perfectamente ilustrada y acompañada de amplia bibliografía por JOSU OSÉS OBANDO, *Interpelaciones y preguntas, sugerencias para su reforma*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, nº 5, 1998, pp. 47-72.

(52) Por la voluntad de los Grupos, la mayoría de las mociones se han tramitado ante comisión, dinamizando notablemente el trabajo parlamentario.

vez al mes, la cuestión fundamental que se suscitaba era el número de preguntas a responder y su distribución por Grupos Parlamentarios. La dicción definitiva del artículo 193 hace referencia a tres preguntas y se abstiene de concretar nada más (53). Hasta la fecha, salvo en una ocasión, lo habitual ha sido que las preguntas se presenten por los tres Grupos Parlamentarios de la oposición. Sólo en una ocasión el Grupo Parlamentario popular presentó una pregunta, relegando en el correspondiente orden del día la presentada por el Grupo Parlamentario mixto. Asimismo, se ha determinado que en el caso de que un Grupo presente más de una pregunta, será el Presidente de la Comunidad Autónoma el que establezca cuál es la que va a responder. Siguiendo lo establecido en el artículo 198 del Reglamento con carácter general para las preguntas orales en pleno, el plazo de presentación de las preguntas al Presidente finaliza el tercer día anterior a la celebración de la correspondiente sesión plenaria.

B) Otras modificaciones introducidas

Como no podía ser de otra manera, además de novedades substanciales, abrir un proceso de revisión generalizada del Reglamento ha servido para modificar otros aspectos del mismo. La importancia de estas cuestiones es diversa pero en ningún caso puede decirse que altere el funcionamiento tradicional de la Institución.

a) Causas de pérdida de la condición de Diputado

En el artículo 6 del Reglamento se introduce una nueva causa de pérdida de la condición de Diputado: *«por condena por delito, cuando, siendo firme la sentencia, y previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados, el Pleno, atendida la gravedad de los hechos y la naturaleza de la pena impuesta, así lo acuerde por mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara»*. Se introduce la condena penal firme como causa de pérdida de la condición de Diputado, supeditándola al dictamen de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados y al requisito de los dos tercios en la correspondiente votación plenaria.

b) Derecho a solicitar información y documentación

La controversia sobre si el derecho a solicitar documentación e información se extendía a todas las instituciones de la Comunidad Autónoma o

(53) El tenor de este artículo es el siguiente: *«Todos los meses correspondientes a períodos de sesiones, el Presidente del Gobierno de Aragón contestará a tres preguntas formuladas por los Grupos Parlamentarios. Las preguntas se substanciarán en el último Pleno ordinario de cada mes.»*

solamente a la Administración autonómica fue causa de que se modificase la redacción del artículo 12, señalando expresamente que *«Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados tendrán derecho a requerir de las instituciones, organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma la información y documentación que obre en poder de éstos»*. De esta forma, se resuelven en sentido positivo las dudas originadas por la anterior redacción (54).

c) Cese de los miembros de la Mesa

Una de las causas de cese, la referida al abandono del Grupo Parlamentario por voluntad propia, se amplía en la nueva redacción, artículo 43, al señalarse genéricamente como causa de cese *«Al no integrarse o dejar de pertenecer al Grupo Parlamentario de la formación política que lo propuso como candidato»*. Debe entenderse esta modificación dentro de la generalización de una filosofía de castigo frente a cualquier fenómeno de *transfuguismo*. Y aunque puede entenderse por la escasamente positiva experiencia habida hasta el momento, no menos cierto es que plantea algunos problemas. Además de obligar a recordar que bajo tan vilipendiada expresión se esconden figuras bien diferentes, la modificación analizada plantea una ligazón entre el cargo en la Mesa y el Grupo Parlamentario que no deja de plantear problemas como una nueva restricción a la figura del Diputado.

d) Comisiones de investigación

El nuevo Reglamento se hace eco de la modificación del Código Penal, estableciendo que los requerimientos, realizados con un mínimo de tres días de antelación, se harán bajo el apercibimiento de las sanciones penales previstas por incomparecencia. Asimismo, se señala que al inicio de la sesión el Presidente advertirá al convocado sobre su situación jurídica. Sin duda es uno de los aspectos más débiles de la reforma, al no entrar a fondo en la importante problemática que plantea la nueva regulación penal (55). Desde las directrices garantistas marcadas por el Reglamento se hace necesario que esta regulación se complete, al menos, por resolución de Presidencia.

Asimismo, se modifica el régimen de publicidad de las Comisiones de investigación al establecerse en el punto tercero del artículo 76 que *«Las sesiones de las Comisiones de investigación no serán públicas»*.

(54) El artículo 11 del Reglamento de 1992 se refería a *«los organismos e instituciones que constituyen la Administración pública de la Comunidad Autónoma»*. Esta redacción provocó la duda de si entre esos *«organismos e instituciones»* se encontraba o no el Justiciazo.

(55) Sobre este particular puede verse, por todos, ALBERTO ARCE JANARIZ, *Las Comisiones de investigación de las Asambleas Autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, nº 3, 1996, pp. 63-94.

e) Propuesta de creación de Comisión especial de estudio

Frente a la anterior regulación en la que se exigía que fuesen dos los Grupos Parlamentarios firmantes para aceptar la propuesta de creación de estas comisiones, el nuevo Reglamento establece que baste con un sólo Grupo Parlamentario para que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces debata el asunto y, en su caso, lo someta a la consideración del Pleno de la Cámara.

f) Supresión del derecho de réplica

Después de una reflexión sobre el ejercicio de este derecho y sobre su virtualidad en un quehacer parlamentario tan profundamente reglado como el vigente, el legislador aragonés consideró oportuno suprimir la referencia al tradicional derecho de réplica. En contra de su mantenimiento se esgrimía la confusión que había llegado a provocar en alguna ocasión, originando solicitudes de turnos de intervención no reglamentarias.

g) Nueva ordenación del debate sobre la Comunidad Autónoma

La coincidencia generalizada sobre el déficit existente en la regulación de la tramitación de las propuestas de resolución, permitió el estudio de este particular y el posterior acuerdo sobre el mismo. Así, frente al plazo de 30 minutos para su presentación que otorgaba el Reglamento de 1992, el vigente Reglamento establece un plazo de dos horas. Además, se establece la obligación de debatir y votar las propuestas al día siguiente al de su presentación. De esta forma, el debate se extiende a lo largo de tres días: discurso del Presidente de la Comunidad Autónoma; intervención de los Grupos Parlamentarios y debate y votación de las propuestas de resolución. Si bien puede pensarse en un debate en extremo fatigoso, no menos cierto es que se gana en racionalidad ya que de esta manera los Grupos Parlamentarios tiene un margen de tiempo para estudiar con la tranquilidad debida las propuestas presentadas.

Otra modificación introducida en la ordenación del debate de la Comunidad Autónoma es la referida a la naturaleza del contenido de las propuestas de resolución. Si en el Reglamento de 1992 se establecía que debían ser «*Congruentes con la materia objeto del debate*», el actual artículo 171, en su punto primero, señala que «*deberán ser congruentes con la materia objeto del debate y referirse a cuestiones de política general suscitadas durante el mismo*». Se pretende con esta redacción evitar la espectacular proliferación de propuestas de resolución habidas en debates anteriores, propuestas muchas de ellas referidas a cuestiones muy concretas. Se considera es más congruente con las características de este debate la presentación de propuestas de carácter más general. Al igual que con la reforma anteriormente mencionada, se pretende con esta modificación potenciar una propuesta de resolución que la práctica establecida había devaluado en exceso.

h) Presentación de proposiciones no de ley ante órganos diversos

La posibilidad, reglamentariamente prevista de que las proposiciones no de ley se presenten ante Pleno o ante Comisión había planteado en ocasiones un pequeño problema. Era éste el referido a su tramitación en el supuesto de que coincidiesen en el objeto y se planteasen ante órganos diferentes. El Reglamento incorpora la solución que en su momento acordó la Junta de Portavoces: «*En el supuesto de que se hubieran presentado proposiciones no de ley relativas a un mismo asunto o a asuntos conexos entre sí, dirigidas a órganos diversos, las iniciativas se tramitarán conjuntamente ante el órgano al que se dirija la presentada en primer lugar*» (artículo 201.2).

3.- Un ensayo de valoración

La valoración de la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón debe realizarse desde la premisa de que no se trata ni de una reforma radical ni de una mera adaptación a las novedades introducidas por el nuevo Estatuto de Autonomía. Siguiendo el criterio generacional enunciado en páginas anteriores para referirnos a la evolución del Derecho parlamentario autonómico, la reforma estudiada se inserta en la segunda generación, generación que había abierto la propia Cámara aragonesa con su reforma de 1992. La reforma de 1997 se trataría de una adaptación del modelo de 1992 a las nuevas particularidades del funcionamiento parlamentario en una Comunidad Autónoma, una necesidad acrecentada por la supresión de las limitaciones que para el trabajo parlamentario establecía el texto estatutario.

Las innovaciones propiamente dichas del Derecho parlamentario son escasas aunque de alguna relevancia, siendo obligado recordar la nueva regulación del Grupo Parlamentario Mixto y de las interpelaciones. Más numerosas son las decisiones que provienen directamente del propio desarrollo del quehacer parlamentario en las Cortes, asumiendo experiencias contrastadas. Otras, finalmente, tienen su origen bien en la citada modificación estatutaria bien en la evolución política de la Comunidad Autónoma. Adaptar el marco jurídico del Parlamento a la situación política de la Comunidad Autónoma, agilizar los trabajos parlamentarios y facilitar el acercamiento de la sociedad a la Cámara han sido los criterios inspiradores de todas las modificaciones introducidas.

Junto a causas y principios inspiradores debe resaltarse en todo caso el consenso logrado para la aprobación del nuevo texto. Lograr que al igual que sucedió en 1984 y 1992, el Reglamento de la Cámara fuese aprobado por unanimidad era una cuestión de suma importancia. El hecho de que existiese un nuevo Grupo Parlamentario dificultaba, por definición, la consecución de este objetivo. Sólo un buen quehacer general y, justo es reconocerlo, la predisposición de los Grupos mayoritarios, permitió llegar a un acuerdo que no

dejó siquiera enmienda alguna por el camino (56). Mantener la unanimidad obliga a evocar que la tan aludida tradición pactista del viejo Reino no es sólo pasado. El acuerdo generalizado sobre las reglas del juego ha sido una constante en el desarrollo de la actividad parlamentaria en la Cámara autonómica desde el inicio de su andadura. Una constante que se ha traducido en algunos datos tan significativos como su escasísima conflictividad, hasta el punto de que a la fecha ningún acuerdo de la misma haya sido objeto de recurso fuera del recinto parlamentario. Ello abunda en la consideración del consenso y, si ello es posible, la unanimidad como presupuestos de cualquier modificación reglamentaria. Su consecución, aun a costa de limitar el alcance de las reformas introducidas debe considerarse objetivo prioritario. Este axioma cobra una especial fuerza en los Parlamentos autonómicos. Su menor complejidad facilita la tarea y, por ende, hace menos excusable el fracaso. No debe olvidarse que tras el acuerdo entre los diferentes Grupos Parlamentarios hay otro acuerdo, aquél al que a través de los Grupos deben llegar Gobierno y Parlamento. Más no debiera olvidarse que la esencia de la democracia es que la minoría de hoy será la mayoría de mañana, que la oposición de hoy puede ser el Gobierno del mañana. Una reforma reglamentaria debe abordarse desde la generosa pero irrefutable perspectiva de esta premisa. Sólo así será posible una transacción que es el fruto último de la cohesión democrática.

El citado consenso, la eliminación de limitaciones impropias de la vida parlamentaria, la introducción de mecanismos de agilización del trabajo y la excelente adaptación a la praxis de la Cámara aragonesa, hacen que la valoración global de la reforma deba ser positiva. La única objeción sería a formular es el derivado de plantearse si no hubiese sido posible ir más allá. Es cierto que las normas contenidas en el Reglamento aprobado son suficientes para regir con eficacia en términos parlamentarios la vida de la Cámara. Más también es cierto que no se llegan a dar pasos significativos en la debida renovación de la cultura parlamentaria. Con AGUILO podemos afirmar que los Reglamento de las Cortes Valencianas de 1994 y del Parlamento de Andalucía de 1995, con el precedente de Aragón de 1992, dieron un paso adelante en la muy importante tarea de adaptar los textos de un Parlamento autonómico a la realidad política que les es propia y que incluso alcanzaron a renovar instituciones generales de nuestra tradición parlamentaria (57). Pero falta por traspasar aquella barrera que sitúa al Parlamento en la contem-

(56) Es preciso recordar que los tres Grupos Parlamentarios mayoritarios, Popular, Socialista y Aragonés cuentan con sesenta Diputados de los sesenta y siete que forman la Cámara.

(57) Vid. LLUIS AGUILO LUCIA, *Crónicas de Derecho parlamentario: Derecho parlamentario autonómico durante 1994 y 1995*, cit.

poraneidad, aquella barrera que sin romper con las ideas son cimiento adopte formas y medios a una realidad social y política que mucho ha mutado. En la fractura de esta frontera borrosa pero cierta cabe pensar que los Parlamentos autonómicos tienen un importante papel a desempeñar.

V.- REFLEXIÓN GENERAL A MODO DE CONCLUSIÓN

Poco puede añadirse, aun a modo de reflexión general, a lo escrito en relación con la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón. Más al hilo de la citada reforma y siquiera sea brevemente, sí cabe pensar sobre el hecho parlamentario. No son éstas páginas lugar para una reflexión generalista. Más sí es posible aportar alguna consideración que no sólo ilustre sobre la estudiada reforma sino que se proyecte sobre el futuro de la institución parlamentaria en Aragón.

Quien esto suscribe cree firmemente que la idea motriz del Parlamento en el presente y en un futuro al menos mediato, es el control. La auténtica razón de ser de la institución parlamentaria en el presente es el ejercicio del control frente a un ejecutivo en permanente proceso de fortalecimiento. Frente a la importancia y significado del control, la función legislativa se alza como un necesario homenaje al pasado y a la fuerza, imprescindible, del símbolo. Lo que de verdadero existe en la intervención del Parlamento en el proceso legislativo es manifestación de control. El Gobierno propone y en gran medida dispone sobre la función legislativa. A la oposición parlamentaria lo que le corresponde es publicitar, controlar e influir en el procedimiento. En cualquier caso, el producto final, tal y como corresponde en nuestra estructura constitucional, más se corresponderá con la política gubernamental que con la voluntad autónoma del Parlamento (58).

Cualquier política gubernamental requiere de un control eficaz como contrapunto a una tendencia al exceso que puede considerarse universal. Esta contundente afirmación deriva de un razonado examen de nuestro orden institucional y de la praxis política. Si el funcionamiento institucional ofrece como resultado un déficit en el control reclamado por la sociedad, es normal que surjan otras instancias para el ejercicio de ese control. Es normal, incluso, que lejos de complementar el control, éste se monopolice desde agentes diferentes a los protagonistas políticos. En el mejor de los supuestos, el con-

(58) Es evidente la necesidad de una reflexión profunda sobre la potestad legislativa de las Cámaras autonómicas, tanto en sus aspectos meramente formales como en otros de mayor contenido. La necesidad de esta reflexión crece al hilo de las reformas estatutarias o de doctrinas como la referida a la supletoriedad del Derecho estatal recientemente emanada del Tribunal Constitucional.

tro pasará a ser protagonizado por los medios de comunicación social. Más no debería olvidarse que por legítimos que sean los intereses por éstos defendidos, son intereses particulares, sectoriales. Es cierto que la debida pluralidad garantiza un contrapunto en el control por los medios. Pero no menos cierto es que una función de tanta transcendencia para el adecuado desenvolvimiento social y político debería corresponder en primacía, que no en exclusividad, al órgano representativo por excelencia, al Parlamento. Es importante subrayar que esta llamada a la primacía parlamentaria en la labor de control no es una llamada a excluir nada. Es una llamada al reforzamiento y una llamada al fortalecimiento de la política.

Es en este punto donde es preciso llamar la atención sobre las innegables posibilidades que se abren a los órganos parlamentarios para mejorar significativamente su eficacia en el control de la acción de gobierno (59). Puede abiertamente señalarse que el único requisito necesario es la voluntad política. El asentimiento generalizado sobre la adopción de determinadas medidas de funcionamiento y la aquiescencia en dotar al Parlamento de la capacidad de información y medios necesarios para cumplir correctamente esta función (60). Nada impide consolidar como tradición, sea cual sea el resultado electoral, la disparidad en la titularidad del poder ejecutivo y en el poder legislativo; nada impide que las nuevas tecnologías entren con toda su capacidad intimidatoria en la sede parlamentaria.

(59) Afirma ALBERTO ARCE que «en lo que hace a la actividad de control, tampoco los Parlamentos autonómicos parecen haber encontrado definitivamente su lugar» (*El lugar de...*, ob. cit., p. 200). Es ésta una afirmación que puede compartirse sin dificultad pero que, como el propio autor plantea, necesita de alguna matización. Es cierto que la actividad de control de los Parlamentos autonómicos plantea numerosas dudas. Pero esas dudas son también aplicables a cualquier Institución parlamentaria. Es el Parlamento el que no ha conseguido acomodar su función de control a las nuevas circunstancias sociales. Además, en descargo de los Parlamentos autonómicos, cabe señalar que difícil era su tarea cuando la actividad a controlar ha sido durante mucho tiempo muy reducido y cuando los grandes temas de interés público escapaban de su ámbito normal de actuación.

(60) Es preciso insistir en la necesidad de dotar a la Institución parlamentaria de los medios necesarios para llevar a cabo su difícil función. Por la negativa consideración que lo político ha merecido en los últimos años, dotar de medios a las Cámaras parlamentarias se ha convertido en una misión dificultosa e incomprensible. Sólo desde la recuperación de la autoestima y desde el correcto ejercicio de la función política será posible trasladar a la sociedad el valor de una Cámara adecuadamente dotada. Por otro lado, las propias Cámaras tienen la obligación de reflexionar sobre sus medios materiales y personales en una etapa de clara transición. No hay necesidad en este punto de insistir en la importancia que para la transformación de la cultura parlamentaria puede tener la adecuada utilización de las nuevas tecnologías. En relación con este particular pueden verse ALBERTO ARCE y ENCARNACIÓN FERNÁNDEZ DE SIMÓN, *Quince años de...*, ob. cit., pp. 243 y 245.

Sólo se requiere la tan traída voluntad política. Sólo se requiere que se entienda la primacía del sistema y la posición necesariamente alternativa de las diferentes formaciones políticas. En la actualidad, la complejidad de la vida social y política obliga a revisar el significado y alcance tradicional de la función de control. Cuál es el alcance que deben tener los requisitos formales en el ejercicio parlamentario, la extensión o no del control parlamentario a empresas e instituciones que aun jurídicamente privadas no dejan de tener una extraordinaria relevancia pública (61), la diferenciación entre Gobierno y partido, son cuestiones de inmediata actualidad y que deben tener una respuesta eficaz. Y, nos atrevemos a apuntar, una respuesta positiva, una respuesta favorecedora del ejercicio del control parlamentario. Bien podríamos decir que regla y principio del quehacer parlamentario es «in dubio pro control» (62).

Si a la afirmación de que Parlamento es control cabe atribuirle un valor generalizado, no menos cierto es que estamos ante una afirmación que cobra un valor singular en el contexto del parlamentarismo autonómico (63). No parece vano insistir en la importancia que para la cultura parlamentaria española ha tenido la emergencia de 17 instancias parlamentarias correspondientes a los territorios de las diferentes Comunidades Autónomas (64). El significativo grado de descentralización alcanzado por el Estado autonómico, hoy

(61) En este punto no cabe sino esperar con impaciencia el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario socialista del Congreso de los Diputados contra la negativa de la Mesa de la Cámara de admitir a trámite la comparecencia del Presidente de la Compañía Telefónica, esgrimiendo el carácter universalmente privado de esta compañía. Al margen de este supuesto particular, pocas dudas caben en considerar que, por lo menos, los criterios utilizados hasta ahora deben ser revisados ante un contexto extraordinariamente diferente.

(62) Expresivo de este parecer es la reflexión de JOAN REVENTÓS I CARNER, quien frente a posibles excesos en el ejercicio del control por parte de los Parlamentos autonómicos, se aventura a afirmar con rotundidad que «en todo caso, pienso que es preferible el abuso que la limitación» (*Quince años de...*, ob. cit., p. 232).

(63) Como recuerda con innegable oportunidad ARCE JANARIZ, *las Comunidades Autónomas son formas de gobierno parlamentarias, no Consejos de Gobierno con un Parlamento* (*quince años de...*, ob. cit., p. 246). El inicio del proceso autonómico quizá explicaba un fortalecimiento del ejecutivo. Cuando se entra en una fase de madurez, es hora de reclamar el momento del Parlamento en las Comunidades Autónomas. Y éste vendrá a través del control de la actividad del ejecutivo.

(64) Es cierto como afirma REVENTÓS que los diecisiete Parlamentos autonómicos no son una realidad homogénea, que las diferencias estatutarias, históricas y políticas configuran escenarios diferentes. Pero también lo es, como el citado autor se encarga de subrayar, que las diferentes Cámaras comparten un importante número de cuestiones por el mero hecho de ser Instituciones parlamentarias (JOAN REVENTÓS I CARNER, *Quince años...*, ob. cit., pp. 231 y 232).

en gran medida generalizado, tiene una proyección inmediata sobre las Cámaras autonómicas. Alcanzado un elevado nivel de autogobierno existe la necesidad del Parlamento. El déficit político de un Estado fuertemente centralizado y autoritario hasta un pasado inmediato obliga a redoblar la llamada. El fortalecimiento de la cultura política autonómica y el sano funcionamiento de la vida institucional pasa porque los Parlamentos autonómicos se conviertan en activos agentes sociales y políticos. Para ello, el reforzamiento de la capacidad de control y el fortalecimiento de la función de mediación social son premisas ineludibles.

Por agilidad e inmediatez, los Parlamentos autonómicos tienen más sencillo el ejercer el control del Gobierno correspondiente. Son los Reglamentos parlamentarios los instrumentos idóneos para traducir jurídicamente esta sensibilidad. Es ésta la barrera que no ha sido traspasada por el Reglamento de las Cortes de Aragón y, en general, por ningún otro texto parlamentario. Ello no significa que no hayan existido cambios, incluso significativos. Así, en el Parlamento aragonés el notable incremento y fortalecimiento de las comparecencias de colectivos ciudadanos que encuentran en la Cámara autonómica la posibilidad de dialogar con sus representantes políticos o en Andalucía las preguntas de iniciativa ciudadana y las comparecencias de colectivos afectados en los procedimientos afectados (65).

Por los motivos citados, las Cámaras autonómicas son un lugar excelente para que los ciudadanos se encuentren con el Parlamento y, en general, con la política. A estos Parlamentos les debe corresponder romper la manida barrera que se dice separa a los políticos de los ciudadanos. En los Parlamentos autonómicos los ciudadanos deben poder expresarse cerca de los Grupos Parlamentarios y en los Parlamentos autonómicos deben tener un permanente canal de información. La acción política encontraría de este modo un excelente cauce para su realización desde y hacia el ciudadano. Todo ello debería traducirse en un fortalecimiento político de estas Cámaras y en un crecimiento de sus disponibilidades materiales.

No es vano aventurar que la pendiente reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados planteará nuevas dudas y sugerencias a los Parlamentos autonómicos. Bienvenidas sean. Pero reivíndiquese un espacio propio para el parlamentarismo autonómico, reivíndiquese la capacidad de

(65) Estas citas no poseen ninguna pretensión de exhaustividad. Las referencias mencionadas deben servir de ejemplo de unas posibilidades que aun se encuentran lejos de ser explotadas satisfactoriamente. Especial importancia en el desarrollo de la comunicación entre la sociedad y el Parlamento puede tenerlo la informática y, especialmente, la apertura de páginas web. Cabe traer a colación el notable número de consultas realizado al Parlamento de Cantabria después de que este abriese un canal de comunicación a través de la página web.

iniciativa que ya ha comenzado a ser ejercida. La propia idiosincrasia y características de las Cámaras autonómicas provoca que cualquier atisbo de osadía tenga mejor cabida en un Parlamento autonómico que en la Cámara nacional. Llámese a la osadía y a la renovación de una Institución tan histórica como necesaria (66).

(66) Discúlpese el aire de estas páginas. Sabido es por su autor lo reiterativo de parte de lo expuesto y la debilidad de alguna afirmación. Entiéndanse como lo que son, un exhorto de alguien que sigue considerando al Parlamento institución central y fundamental del juego democrático entendido como equilibrio y rotación entre mayoría y minoría. Como una explicación necesaria de lo que ha sido una limitada pero significativa reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón.