



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XII LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

5 de mayo de 2017

Núm. 117-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

410/000007 Proposición de reforma del Reglamento del Congreso, por la que se modifican los artículos 111 y 126.

Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(410) Proposición de reforma del Reglamento del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

Proposición de reforma del Reglamento del Congreso, por la que se modifican los artículos 111 y 126.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los meros efectos de su conocimiento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de abril de 2017.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea presenta, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, la siguiente Proposición de Ley sobre la reforma de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, para su debate en el Pleno de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de marzo de 2017.—**María Gloria Elizo Serrano y Marcelo Expósito Prieto**, Diputados.—**Irene María Montero Gil**, Portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 117-1

5 de mayo de 2017

Pág. 2

PROPOSICIÓN DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO, POR LA QUE SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 111 Y 126

Exposición de motivos

A. Respecto del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

En marzo de 2017, el Gobierno presentó en el Registro General de la Cámara, en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución, comunicación de su disconformidad respecto de la tramitación de las siguientes Proposiciones de Ley:

— Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, en relación con el tipo impositivo aplicable a las actividades culturales, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

— Proposición de Ley de supresión de tasas judiciales, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

— Proposición de Ley relativa a la garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2017 y de medidas urgentes de reequilibrio presupuestario de la Seguridad Social, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Esquerra Republicana, Mixto, Vasco (EAJ-PNV) y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

— Proposición de Ley sobre mejoras en la prestación económica de la Seguridad Social para la crianza de los hijos, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto.

— Proposición de Ley de modificación del régimen de tasas judiciales, establecido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, para la exención de las entidades total o parcialmente exentas en el Impuesto de Sociedades —especialmente las entidades sin fines lucrativos— y de los sujetos pasivos que tengan la consideración de entidades de reducida dimensión de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Impuesto de Sociedades, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto.

— Proposición de Ley sobre la paralización del calendario de la implantación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) y para la derogación de las disposiciones adoptadas en su desarrollo (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario Mixto.

— Proposición de Ley para la modificación del régimen de tasas judiciales y la exención a ciertas entidades, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

— Proposición de Ley de modificación del régimen de tasas judiciales, establecido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con la derogación del apartado 7.º del artículo 241.1.7 LEC añadido por Ley 37 /2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

— Proposición de Ley de medidas urgentes de fomento del autoconsumo eléctrico, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

— Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

— Proposición de Ley de protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

— Proposición de Ley sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

— Proposición de Ley sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

— Proposición de Ley sobre la creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

— Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia.

— Proposición de Ley sobre generación de energía renovable para autoconsumo presentada por la Asamblea Regional de Murcia.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 117-1

5 de mayo de 2017

Pág. 3

— Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

— Proposición de Ley relativa a la reforma del sistema de permisos y prestaciones para el cuidado y atención de menores por parte de sus progenitores, en casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, presentada por Unidos Podemos, en En Comú Podem y En Marea.

— Proposición de Ley sobre mejoras en la prestación económica de la Seguridad Social para la crianza de los hijos, presentada por el Grupo Mixto.

— Proposición de Ley de medidas de fomento de la electrificación del transporte por carretera, para fomentar la movilidad con energía eléctrica, presentada por el Grupo Mixto.

Respecto de las primeras trece Proposiciones de Ley, la Mesa, en su reunión de 18 de octubre, encomendó a la Secretaría General la elaboración de un informe sobre calificación de los escritos del Gobierno en los que contemple la jurisprudencia existente en la materia, a fin de poder tener un criterio de actuación sobre la motivación que el Gobierno ha de acompañar para que se atienda su petición, así como sobre el propio ámbito de competencia de la Mesa, teniendo en cuenta que afecta al ejercicio de la iniciativa legislativa de los Grupos Parlamentarios. Esta cuestión ha sido planteada a la Secretaría General en Legislaturas anteriores. Sobre la base de los informes elaborados entonces y la incorporación de los precedentes más recientes, el 28 de noviembre de 2016, los letrados de la Secretaría General del Congreso remitieron un informe a la Mesa de la Cámara, donde realizaban un análisis en el que reparaban sobre las facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de Proposiciones de Ley.

En dicho informe con base en los antecedentes de casos iguales o parecidos ocurridos desde la I Legislatura y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ATC 240/1997, STC 223/2006 y STC 242/2006), los letrados llegaban a las siguientes conclusiones:

«1. El Gobierno tiene legitimidad constitucional (art. 134.6 CE) y reglamentaria (126.2 RCD), para oponerse a la tramitación de enmiendas o Proposiciones de Ley que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos.

2. Esta facultad, que está constreñida “al mismo ejercicio presupuestario” debe ejercerse de forma Expresa Suficientemente motivada y realizarse en el plazo de treinta días hábiles desde su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. El silencio del Gobierno pone a la Proposición de Ley en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (art. 126.3 RCD).

3. Sin embargo, de acuerdo con los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída la sobre la materia, la Mesa, además de vigilar el cumplimiento de los requisitos formales por parte del Gobierno, puede, en ejercicio de las competencias que le otorga el art. 31.142 y 52 RCD, examinar el contenido de la motivación aportado por el Gobierno; si bien, el control se ha de limitar, en los términos de la STC 242/2006 «a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente irrazonables.

A estos efectos, la Mesa podrá requerir del Gobierno la aportación de motivación adicional o complementaria para que su decisión sea adecuada al ejercicio de sus competencias y no suponga, en ningún caso, eventual violación de los derechos fundamentales que, de conformidad con el art. 23.1 y 2 de la Constitución, asisten a los Parlamentarios.

4. En todo caso, la Mesa no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio de la prerrogativa constitucional y reglamentaria que éste tiene atribuida en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD.

5. En los casos pendientes del Acuerdo de la Mesa y, a la vista de lo anterior, se podría valorar la posibilidad de que, en aquellos casos en que se ha presentado por parte algún Grupo Parlamentario un escrito de oposición al criterio del Gobierno (122/2, 122/6, 122/4), la Mesa acuerde trasladar el mismo al Gobierno, requiriéndole para que aporte motivación adicional o complementaria.

En el resto de los casos, podría aceptarse el criterio del Gobierno si se entendiese que no se ha manifestado ninguna objeción al mismo.»

El 31 de enero de 2017, la disconformidad del Gobierno de fecha 28/11/2016 (núm. de registro 9892) a la toma en consideración de la Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, fue

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

desestimada por la Mesa (oída la Junta de Portavoces de 26/01/2017), aprobándose su toma en consideración por el Pleno el 15 de noviembre de 2016.

Igualmente respecto a la disconformidad comunicada por parte del Gobierno el 14/10/2016 (núm. de Registro 6395) respecto de la Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, la Mesa decidió, no obstante dicha disconformidad, autorizar su toma en consideración, lo cual ocurrió el 20/12/2016.

Ante estas dos decisiones de la Mesa, el 13 de enero de 2017, el Consejo de Ministros aprobó iniciar el conflicto de atribuciones contra el Parlamento frente al Tribunal Constitucional. Aunque el recurso se refiere a estas dos iniciativas en concreto, el Gobierno con la interposición del recurso, busca el respaldo del Tribunal para vetar esta clase de iniciativas, basando su argumentación, fundamentalmente, en que la Mesa del Congreso de los Diputados no puede —en ningún caso—, oponerse a la disconformidad del Gobierno al tratarse de una prerrogativa constitucional del Gobierno, consagrada en el artículo 134.6, y a que la aceptación de la disconformidad del Gobierno por parte de la Mesa, representa un «uso» o «costumbre» «vinculante».

El 13 de marzo de 2017, el Secretario General del Congreso de los Diputados remitió al Tribunal Constitucional las alegaciones de la Letrada de las Cortes Generales con respecto al conflicto de atribuciones iniciado por el Gobierno, realizando la defensa de la actuación de la Mesa de la Cámara.

En dichas alegaciones se llama la atención sobre varias cuestiones de fondo, resaltando a efectos de esta Proposición de Ley las siguientes:

a) Refiriéndose al artículo 134.6 que otorga la facultad de veto al Gobierno:

— «[...] tal facultad de veto tiene un impacto radical tanto sobre el artículo 66.2 de la Constitución que proclama que “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado”, como sobre el artículo 87.1 que atribuye la iniciativa legislativa tanto al Gobierno como al Congreso y el Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de la Cámara. Al final, con el uso de esta facultad se está impidiendo que las Cámaras ejerzan tal potestad legislativa respecto de una iniciativa propia, aparte de la posible vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios en caso de no ser escrupulosa la Mesa en el ejercicio de esta función de calificación, vulneración que no por el hecho de que no se haya invocado, queda excluida».

— «Destacamos que solo las Cortes Generales tienen atribuida por la Constitución la “potestad legislativa” del Estado. El Gobierno dispone de la posibilidad de aprobar normas con rango de ley, pero no tiene reconocida como tal esta potestad como consecuencia de la distinción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, aludiendo el artículo 97 solo a la potestad reglamentaria. La aplicación del artículo 134.6 invierte en cierto modo la jerarquía entre potestades normativas, pues permite que la potestad legislativa sea limitada por quien sólo tiene la potestad reglamentaria».

— «Este conflicto se podría enfocar tanto desde la óptica de un conflicto de órganos (Parlamentos y Gobierno), como de un conflicto entre dos preceptos constitucionales (artículo 66.2 o artículo 134.6). En nuestra opinión, la interpretación sistemática debe tener en cuenta siempre que el artículo 66.2 pertenece a la categoría de norma-principio, como fundamento del orden constitucional».

b) Respecto a la capacidad de la Mesa de la Cámara de calificar la disconformidad del Gobierno.

— «Opinamos que la teoría del Gobierno, llevada a extremos, anularía la capacidad de calificación de la Mesa (artículos 31.1. 42 y 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados) y es contraria a la configuración que de ésta hace el Tribunal Constitucional que permite a la Mesa entrar a valorar los motivos del Gobierno.

La consecuencia de la teoría del Gobierno es que se ata a la Mesa a sus propios acuerdos. Lo que viene a decir el Gobierno es que si la Mesa en la mayoría de los casos ha admitido el criterio de la disconformidad del Gobierno, no puede apartarse de tal criterio porque constituye un uso vinculante.

Sin embargo, la calificación de la Mesa no se hace con arreglo a sus anteriores acuerdos, sino con arreglo al ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la Constitución). Según el artículo 1.3 del

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Código Civil, la costumbre, o el uso jurídico no interpretativos de una declaración de voluntad asimilada a costumbre, sólo puede existir en defecto de Ley, en cuyo concepto ha de incluirse en el Reglamento parlamentario. En este caso, no se puede dar cabida al uso, porque existe esa ley que marca cómo la Mesa debe acordar sus acuerdos».

— En definitiva, la justificación del Gobierno ha de estar motivada para el caso concreto y así debe ser analizada por la Mesa. La sujeción de los poderes públicos a la Constitución y a las leyes, consagrada en el artículo 9 de la Constitución, impide concluir que s/empre el veto del Gobierno tenga que ser aceptado por la Cámara, sólo porque otras veces —y para otros casos— /o haya podido aceptar.

— «[...] La Mesa no califica en bloque, o en función del historial de sus acuerdos, sino de manera individualizada, examinando las circunstancias particulares de cada caso y deduciendo también en cada caso, la adecuación de la iniciativa al ordenamiento jurídico vigente en el momento».

B. Respecto del artículo 111 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

La actual redacción de este artículo, por una parte, no establece un protocolo de actuación que refleje los requisitos formales y de motivación a los que debe someterse el Gobierno para justificar su disconformidad, y por otra, genera absoluta inseguridad jurídica al establecer en su numeral 4 que el Gobierno puede manifestar/a en «cualquier momento de la tramitación» de un Proyecto de Ley.

Teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, el contenido del informe de los letrados de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, de fecha 28 de noviembre de 2016, las alegaciones trasladadas al Tribunal Constitucional por parte del Secretario General del Congreso de los Diputados con respecto al conflicto de atribuciones iniciado por el Gobierno, del pasado 13 de marzo, y las anomalías que la redacción del artículo 111 del RCD supone, se formula la siguiente Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, por la que se modifica el artículo 126 y el artículo 111 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Artículo primero.

El artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados quedará redactado en los siguientes términos:

«1. Las Proposiciones de Ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de: 1.º Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara. 2.º Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.

2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la Proposición de Ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

3. Cuando el Gobierno manifieste su disconformidad en la tramitación de una Proposición de Ley, dicha disconformidad deberá ser comunicada de forma expresa, suficientemente motivada, dentro del plazo de treinta días hábiles a partir de su publicación y referirse única y exclusivamente al ejercicio presupuestario en curso.

4. La Mesa podrá, en ejercicio de las competencias que le otorga el art. 31.1 4.º y 5.º de este Reglamento, examinar y valorar tanto los requisitos formales como la motivación aportada por el Gobierno para decidir si acepta su disconformidad o se opone a la misma. A estos efectos, la Mesa podrá requerir del Gobierno la aportación de motivación adicional o complementaria dentro del plazo de quince días hábiles. Igualmente, cualquier grupo parlamentario podrá manifestar ante la Mesa de la Cámara su oposición a la disconformidad manifestada por el Gobierno, solicitándole que requiera al Gobierno información adicional. En caso de que la Mesa de la Cámara acuerde trasladar al Gobierno dicha solicitud, el Gobierno tendrá quince días hábiles para aportar motivación adicional o complementaria.

5. Cuando el Gobierno manifestara su oposición a la tramitación de una Proposición de Ley por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos del ejercicio en curso, la Mesa

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 117-1

5 de mayo de 2017

Pág. 6

podrá recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de la norma.

6. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. Igual tratamiento tendrá la Proposición de Ley si el Gobierno no aportase la motivación adicional solicitada por la Mesa, dentro de los quince días siguientes a dicha solicitud.

7. Si la comunicación del Gobierno manifestando su disconformidad no fuese expresa o no se refiriera única y exclusivamente al ejercicio presupuestario en curso, la Mesa, previa comunicación expresa y suficientemente motivada al Gobierno, podrá proceder a su inclusión en el orden del día del Pleno.

Igualmente, si la Mesa considerase que la disconformidad del Gobierno no estuviese suficientemente motivada y que su admisión pudiera suponer una eventual violación de los derechos fundamentales o de la potestad legislativa que, de conformidad con el art. 23.1 y 2 y 66.2 de la Constitución asisten a los Parlamentarios, podrá, previa comunicación al Gobierno 'expresa y suficientemente motivada, proceder a su inclusión en el orden del día del Pleno.

8. Si la Proposición de Ley es incluida en el orden del día del Pleno, antes de iniciar el debate para su toma en consideración, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad.

9. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la Proposición de Ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los Proyectos de Ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno.»

Artículo segundo.

El artículo 111 del Reglamento del Congreso de los Diputados quedará redactado en los siguientes términos:

«1. Las enmiendas a un Proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

2. La Ponencia encargada de redactar el informe, remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las enmiendas que a su juicio puedan suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto en curso.

3. El Gobierno deberá dar respuesta sobre las enmiendas señaladas por la Ponencia encargada y sobre todas aquellas enmiendas que a su juicio también supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestados, a través del Presidente de la Cámara, en el plazo de quince días. En ambos casos, la comunicación del Gobierno deberá ser expresa, y suficientemente motivada.

4. En el ejercicio de sus funciones de calificación de enmiendas, la Mesa de la Comisión correspondiente podrá recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de las enmiendas presentadas a un Proyecto o Proposición de Ley.

5. Si el Gobierno no diese respuesta a la Ponencia encargada o justificase su disconformidad sobre las no contempladas por ésta, de forma expresa y motivada, dentro del plazo de quince días, se entenderá que el Gobierno expresa su conformidad respecto de todas las enmiendas publicadas.»

Disposición final primera.

La presente modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.