

Manuel Martínez Sospedra

P. ordinario de Derecho Constitucional y Libertades Públicas CUEJ-CEU

DEMOCRACIA, PLURALISMO, REPRESENTACIÓN

Consideraciones acerca de la reforma del Parlamento (*)

SUMARIO

- 1 EL ANTIPARLAMENTARISMO COMO SÍNTOMA: EL POSO DE UNA CULTURA POLÍTICA AUTORITARIA.
- 2 CULPAS AJENAS: LAS CONSECUENCIAS DEL DOMINIO DEL PARTIDO DE ELECTORES.
- 3 CULPAS PROPIAS (I): LA ORGANIZACIÓN GRUPOCRÁTICA DEL PARLAMENTO.
- 4 CULPAS PROPIAS (II): UN MAL SISTEMA DE DEBATES.
- 5 CULPAS PROPIAS (III) LA INSUFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL.
- 6 EL PARLAMENTARISMO DE ELECCIÓN DIRECTA: UNA VÍA DE REFORMA?

1 EL ANTIPARLAMENTARISMO COMO SÍNTOMA: EL POSO DE UNA CULTURA POLÍTICA AUTORITARIA

Decir que el Parlamento como institución no goza de buena prensa en nuestro país es decir una obviedad. Con mayor incidencia que en otros meridianos entre nosotros el Parlamento ha vivido toda su existencia en estado de crisis. La literatura en torno a nuestro Parlamento ha sido fundamentalmente crítica al menos desde que hay representación política, es decir, al menos desde las Cortes generales y extraordinarias de 1810/13. Como símbolo y epítome del Estado Constitucional primero, y del Estado Constitucional Democrático después, los dardos de los enemigos de tales formas políticas se han dirigido con especial intensidad en contra de las Asambleas, a las que, con no escasa frecuencia se han imputado fallos que las Cámaras están en la más absoluta incapacidad de cometer. Curiosamente tales críticas rara vez se dirigen al Ejecutivo, y prácticamente nunca al Poder Judicial, como si el Parlamento fuera el responsable inmediato y directo de la gestión ordinaria de los asuntos públicos, como si las Cámaras «mandaran» en el sentido fuerte de la expresión, y fueren los parlamentarios, y no los ministros o los

(*) A Lluís.

jueces, quienes aprueban decretos, órdenes o mandamientos, quienes efectúan nombramientos, quienes disponen de la vida, personas y bienes de los ciudadanos. Tal literatura crítica responde a una realidad social que se caracteriza, entre otras cosas, por un antiparlamentarismo difuso, en no pocas ocasiones de presentación moralista. Los síntomas de tal sentimiento son tan amplias como numerosas, y van desde la hostilidad a las inmunidades parlamentarias (significativamente las únicas a las que se imputa vulneración del principio de igualdad) a la cicatería de las remuneraciones¹, pasando por la general aceptación de la paupérrima dotación de medios de que «gozan» nuestros parlamentarios.

Muy probablemente la clave de la tradicional mala prensa del Parlamento está precisamente en que las Cámaras y sus miembros «no mandan», no poseen «autoridad» (esto es, *potestas* en el sentido ejecutivo del término), no disponen de un aparato coercitivo y servicial a su disposición. Los parlamentarios no nombran cargos y funcionarios, no deciden contrataciones, no adjudican obras, no disponen y aplican créditos presupuestarios, no dictan órdenes o resoluciones concretas, que afectan personas determinadas, y, por todo ello, no puede usar de esos recursos ni para imponer, ni para imponerse, ni para practicar lo que viene siendo el eje de lo que vulgarmente se entiende por «política» en estos pagos al menos desde el tiempo de Chindavinto, esto es, la mixtura cotidiana del clientelismo para los amigos y la persecución para los enemigos.

El Parlamento, como su nombre indica, no se creó tanto para decidir cuanto para hablar, discutir, negociar, en una palabra, para parlamentar, no se inventó para ejercer una «*potestas*» cuanto para contar con autoridad e influencia, y usar de esos recursos, ciertamente menos toscos que el «orden y mando», para determinar la orientación política del Estado. El Parlamento es el escenario institucional del pluralismo, de la diversidad y con ellas de la discusión. Precisamente por ello es tradicionalmente visto con recelo en una sociedad cuya cultura política dominante sigue siendo una cultura política autoritaria. Una cultura «de súbdito» en la archiconocida tipología de Almond y Verba.

¹ Somos el único país europeo en el que subsiste esa reliquia del mundo del sufragio censitario y la política reservada a los notables que es el carácter de «honor», y por ende gratuito, de no pocos escaños parlamentarios

Esa cultura política dominante se define esencialmente por una percepción negativa de la actividad política, que se capta como actividad poco clara y satisfactoria, e incluso cruel, respecto de la cual son fuertes los sentimientos que traducen distanciamiento y que implican recelo y pasividad. En 1989, antes del estallido de los sucesivos escándalos que han llevado la corrupción al centro de la agenda política, los encuestados eran bastante gráficos:

CUADRO I

INTERÉS POR LA POLÍTICA

Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS/NC
3	19	36	42	0

Fuente: CIS²

INTERÉS POR LOS PARTIDOS

Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS/NC
3	17	35	44	2

Fuente: idem.

Con la particularidad de que el interés crece conforme reducimos el ámbito institucional que define el marco de acción política, esto es, cuando pasamos del ámbito estatal al nacional/regional y, más acentuadamente aún, al local, y que, como resulta lógico esperar, el interés que se despierta en los encuestados es mayor cuando se plantea la pregunta respecto del Ejecutivo que cuando se plantea respecto de órganos de naturaleza representativa, ocupando las Cortes Generales (el Parlamento por antonomasia) el nivel más bajo desde la perspectiva del interés de los ciudadanos:

² REIS, nº 49, 1990.

CUADRO II

INTERÉS POR LAS INSTITUCIONES

Institución	Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS/NC
Parlamento	3	25	39	32	1
Gobierno	5	37	32	25	1
Gob. Autónomo	6	32	34	27	2
Ayuntamiento	11	41	27	20	2

Fuente: CIS³

y de que los sentimientos que la política despierta son consonantes con el desinterés y la preferencia otorgada al ámbito local:

CUADRO III

SENTIMIENTOS ANTE LA POLÍTICA

Sentimientos	1ª respuesta	2ª respuesta
Aburrimiento	28	11
Entusiasmo	4	3
Irritación	9	9
Interés	19	7
Indiferencia	19	20
Compromiso	2	7
Desconfianza	12	24
NS/NC	1	5

Fuente: CIS.

³ Ibidem.

Siendo mayores los sentimientos que revelan actitudes más positivas, prerequisite de la participación, entre la población urbana, con título de Bachiller o superior, empresario, directivo o cuadro medio escasamente religioso y políticamente polarizado.

Este tipo de cultura política contiene, además de actitudes deferentes respecto de la autoridad, paradigmáticamente encarnada en el Gobierno, un fuerte componente estatista en el que confluyen tres elementos distintos: uno tradicional, que hunde sus raíces en el Antiguo Régimen, y que responde a una sociedad tradicional en la que las deficiencias de la burguesía dejaban como únicos mecanismos de movilidad ascendente la Iglesia y el servicio de la Corona, que subyace a los otros dos. En segundo lugar uno liberal-nacional de origen burgués que busca el apoyo y amparo del Estado para reservarse el mercado nacional a través del intervencionismo y el proteccionismo justificados en términos de nacionalismo económico. Finalmente uno específicamente autoritario-paternalista, que reafirma y complementa las anteriores, y que responde tanto a la tradición clientelar que se remonta cuanto menos a la administración patrimonial de la *Monarchia Hispánica*, como a una parte de la política del franquismo: el desarrollo de medidas y sistemas de protección social otorgadas desde arriba como instrumento de integración política de las masas en el orden corporativo.

Contamos, pues, con una cultura política dominante autoritaria o de súbdito, de cuyo dominio sólo escapan parcialmente las élites sociales, una parte de las clases dominantes y una militancia cívica, sindical y política numéricamente muy reducida y con tendencia a la oligarquización, que se mueve en un contexto hostil en el que la propensión a la asociación es muy baja y la inversión social grande. Cultura dominante cuyos estereotipos reproducen mayoritariamente los medios de comunicación ⁴.

Si nos ceñimos al ámbito del País Valenciano y a tiempos más próximos las cosas no resultan muy distintas. Según datos del CIS en 1992, en los primeros tiempos de la crispación política en que hemos vivido en los últimos años, la opinión de los valencianos era perfectamente homologable. Por lo que toca al interés por la política según el ámbito la opinión de los valencia-

⁴ Es de señalar que siendo el Parlamento una institución que reposa sobre el diálogo, y cuya autoridad es una variable dependiente de la publicidad efectiva que su trabajo recibe la información parlamentaria que se practica entre nosotros se elabora y difunde de forma tal que la estructura dialógica que el procedimiento impone al trabajo parlamentario, y su pluralismo y diversidad intrínsecos se omiten. Desde la perspectiva formal (*forma dat esse rei*, decían los escolásticos, no precisamente tontos), la información parlamentaria se amolda al modelo de comunicación vertical y monoplática que es propia del ejecutivo. En la información parlamentaria el contraste sistemático de opiniones que es el alma del trabajo parlamentario está virtualmente ausente. Como anécdota personal contaré que en cierta ocasión reprochándole ese vicio a una reputada «cronista política» recibí por contestación nada menos que esto «¡es que el debate parlamentario es tan aburrido!...» El vicio es actual, la comparación del periodismo parlamentario actual con el de Restauración tardía o el del período republicano es bastante gráfica.

nos registraba la misma pauta que la del conjunto de los españoles: un interés decreciente conforme vamos ascendiendo en la escala de tamaño y nos alejamos del ciudadano:

CUADRO IV

INTERÉS EN LAS INSTITUCIONES

Interés	Mucho	Bastante	Poco	Nada
Política nacional	3	30	36	31
Política autonómica	5	30	35	30
Política local	12	29	31	27

Fuente: CIS, e. 2034.

En cuanto a la opinión que los valencianos tenían de la política esta no era precisamente entusiasta, como se ve:

CUADRO V

SENTIMIENTOS QUE LE INSPIRA LA POLÍTICA

Entusiasmo	0
Compromiso	7
Interés	26
Indiferencia	26
Aburrimiento	12
Desconfianza	19
Irritación	5
NS/NC	5.

Fuente: CIS, e. 2034.

Es más, tras la recuperación, parcial, de la tranquilidad durante la mayor parte de 1996, en enero de este año no había cambiado prácticamente la opinión de los valencianos, ni respecto de la evaluación de la política en los distintos ámbitos:

CUADRO VI

INTERÉS POR LAS INSTITUCIONES

Interés	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Política nacional	2,9	29,0	39,2	28,4
b) Política autonómica	4,7	29,2	37,7	27,8
c) Política local	10,5	29,2	33,8	25,8

Fuente: CIS, barómetro enero '97

ni en su percepción de la acción política misma:

CUADRO VII

SENTIMIENTOS QUE LE INSPIRA LA POLÍTICA

Entusiasmo	0,4
Compromiso	6,2
Interés	26,8
Indiferencia	25,6
Aburrimiento	12,3
Desconfianza	19,3
Irritación	4,5
NS/NC	5,0

Fuente: CIS, barómetro enero '97

Me parece, pues, que nos encontramos ante una realidad profundamente enraizada, estructural. La cultura política autoritaria y sus estereotipos dominan el paisaje.

Resulta obvio que como institución política que resulta ser moderna, pluralista y participativa, el Parlamento es una institución que choca con la lógica de esa cultura dominante. En consecuencia era de esperar lo que los sondeos de opinión recogen: una muy baja valoración del Parlamento y de los parlamentarios, que significativamente sólo mejora, y aún así no siempre, cuando el estudio se ciñe a las opiniones de la minoría que es portadora de una cultura política «de ciudadano».

Moviéndose en un entorno hostil, y «gozando» de una información y consiguientemente de una publicidad inadecuadas, en una sociedad cuyas instituciones han abandonado cualquier intento de pedagogía democrática⁵ no es de extrañar que, como hemos visto, el interés que despierta la institución parlamentaria, esa extraña institución política que no da enchufes, contratas y demás y con la que normalmente no tenemos relación directa, sea francamente descriptible. En ese entorno no tiene nada de particular que se hable de crisis del Parlamento. Lo que en buena medida sucede en tal supuesto no es que el Parlamento en sí mismo considerado atraviese una coyuntura crítica, lo que viene a suceder es que, en el contexto apuntado, el Parlamento es la institución más débil del Estado Constitucional Democrático, así como una de las más visibles, sino la dotada de mayor visibilidad, y, en consecuencia, las críticas al sistema político se focalizan en la institución parlamentaria, en cuanto que esta viene a simbolizar el conjunto de aquél. La institución parlamentaria viene, de este modo, a recoger no sólo las críticas fundadas en sus propias deficiencias — que también—, sino las fundadas en las deficiencias de otros elementos del sistema político, en consecuencia se postulan cambios y reformas que se predicen del Parlamento cuando, en rigor, deberían predicarse de otras piezas del sistema. Un buen ejemplo lo proporciona el déficit de representación que es observable en las democracias europeas actuales, que se predica de la institución cuando, en rigor, en dicho problema se encarna admirablemente bien la observación orteguiana según la cual la realidad histórica es como la urraca de la pampa, que en un costado grita, pero pone los huevos en otro.

5 Una de las anomalías de nuestra democracia, de antiguo subrayada con razón por RAMIREZ JIMENEZ, es la virtual ausencia de formación democrática, de formación de ciudadanos, en el sistema de enseñanza. Parece como si los responsables dieran por sentado que la cultura política democrática y su fruto, el ciudadano, lejos de ser obra de un gravoso proceso de hominización fueren obra de la naturaleza. Claro que esa laguna es coherente con un sistema que no contempla la educación en valores y que ni siquiera es capaz de equipar a los candidatos a universitarios de un nivel cultural y lingüístico mínimo.

2 CULPAS AJENAS: LAS CONSECUENCIAS DEL DOMINIO DEL PARTIDO DE ELECTORES

Los sistemas de partidos de Europa Occidental, y por supuesto el español, están marcados por un hecho esencial: el desplazamiento y en algunos casos la desaparición de los partidos de masas tradicionales y la ocupación del espacio vacío por la hegemonía de un modelo de partido: el denominado indistintamente partido *catch-all*, de electores o partido de masas electoral⁶, el hecho no ha podido menos que afectar al Parlamento por cuanto éste es, por definición, una institución de naturaleza representativa y los partidos — función electoral mediante— tienen un papel central en el complejo proceso de producción de representación.

El partido *catch-all* y su predominio han sido en parte una respuesta a la necesidad de adaptarse en unos casos a la política de masas y en otros de la conciencia de la necesidad de ampliar el propio electorado más allá de las fronteras confesionales o de clase. Pero también ha sido una respuesta al cambio del clima político consecuencia de los cambios sociales acontecidos en Europa Occidental después de 1945 y, en especial, desde los años cincuenta. Su adaptación a una sociedad de masas, que cuenta con movilidad social, la democratización del consumo, la dulcificación de las fracturas de clase y la suavización de los conflictos de tal tipo, etc., es innegable. Como también lo es el que su auge, y el progresivo desplazamiento a posiciones periféricas de los partidos de masas tradicionales han alterado drásticamente tanto la importancia relativa de los distintos elementos del partido, como su relación con el electorado. De modo resumido el predominio de los partidos de electores ha supuesto dos tipos de consecuencias: directas e indirectas. Entre las consecuencias directas cabe destacar: *Primero*. Una nueva relación de fuerzas en el seno de los partidos. Los tradicionales «permanentes», burócratas-políticos tienen un papel cada vez menor al disminuir la importancia de su base de apoyo y de las tareas políticas específicas que les corresponden. *Segundo*. Una disminución de la capacidad de los partidos para encuadrar un electorado a la vez socialmente más complejo y menos susceptible de regimentación, y con ella una disminución, en no pocos casos radical,

⁶ Para lo que sigue *vide* MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *Introducción a los partidos políticos*. Ariel, Barcelona, 1996, *passim*.

del peso y la importancia política de los afiliados y de las organizaciones elementales del partido ⁷. *Tercero*. Una dificultad creciente para controlar a un electorado progresivamente más complejo y cada vez menos encuadrado, lo que se traduce tanto en el incremento del «voto flotante» como en el debilitamiento de la identificación de los electores con «su» partido. *Cuarto*. La edulcoración del mensaje ideológico de los partidos y su progresivo desplazamiento por una mixtura de ofertas políticas pragmáticas y de estetización comercial de la política como espectáculo, que conducen a una determinada forma de afrontar las contiendas electorales: en términos de imagen. *Quinto*. La tendencia al predominio de los profesionales reclutados para las actividades políticas y al papel de los expertos, cuyo papel es creciente en el diseño y aplicación de las políticas del partido, y de los electos como expresión e imagen pública del partido, que, en el extremo, lleva a la personalización del liderazgo partidista.

La literatura es coincidente en lo esencial en punto a los efectos del predominio del partido *catch-all* en las democracias occidentales en los términos que se acaban de exponer. Sin embargo a ese elenco de efectos, buena parte de los cuales han sido si no queridos al menos previstos por los actores políticos, existen otros que habría que catalogar como perversos y que constituyen una de las causas, sino la principal, del difuso malestar y del creciente descontento hacia la política y los partidos que se detecta en la casi totalidad de las democracias europeas. Si el análisis según el cual ese malestar no es más que el síntoma de una creciente alienación, de un importante extrañamiento de los ciudadanos respecto de sus partidos y de los sistemas políticos democráticos que los mismos partidos *de facto* controlan es correcto, no es demasiado difícil imputar al menos una parte de la responsabilidad al predominio de tal tipo de partidos y a sus consecuencias ⁸. Porque, aunque normalmente no se diga, o al menos no se diga claramente, el predominio del partido de electores tiene importantes efectos negativos para la democracia y para los partidos mismos, buena parte de los cuales se anotan — indebidamente— en la cuenta del Parlamento. A riesgo de simplificar me parece que cabría anotar, por lo que aquí interesa, al menos los siguientes:

7 Minoración, pero no desaparición en tanto en cuanto las organizaciones conserven un papel relevante en dos cuestiones claves: la selección de los candidatos para las elecciones y la elección de delegados para los Congresos del Partido si éste tiene un funcionamiento «constitucional». Lo primero explica la fuerza de las organizaciones partidarias de distrito en el Reino Unido, lo segundo el papel que conservan los «barones» locales en la mayor parte de los partidos de la familia socialista.

8 No me parece precisamente casual que se haya podido argumentar que uno de los factores explicativos del éxito del FN en Francia radica precisamente en una razón organizativa: el partido neofascista, a diferencia de los partidos del «frente republicano», está montado como un partido de masas cuya organización busca «colocar un Le Pen en cada escalera», como ha escrito recientemente un periodista perspicaz.

Primero. El partido de electores minimiza la importancia de la afiliación y disminuye fuertemente la importancia política de los afiliados y de su aportación al partido. En el extremo — que no es raro en los partidos españoles— la afiliación carece de otra significación social y política que vaya más allá del campo de lo simbólico. La consecuencia necesaria es un descenso notable del grado y la amplitud de la participación política de los ciudadanos. En la medida en que el modelo se impone las oportunidades efectivas de que dispone el ciudadano para participar en la vida pública con algo más que su sufragio se reducen drásticamente. El partido de electores es el instrumento idóneo para la configuración de una democracia elitista en la que las promesas participativas que constituyen el acompañamiento necesario de la vida democrática no tienen otro papel que el de ser defraudadas. El partido *catch-all* reduce drásticamente el espacio destinado a los políticos amateurs y a los ciudadanos con cierto nivel de conciencia política. Y al hacerlo mutila la democracia y erosiona la comunicación que debe existir entre dirigentes y dirigidos, electos y electores. Resulta obvio que el modelo conlleva una separación extrema entre electores y electos, y por ende priva de una base organizativa y de una red de conexiones a los miembros del Parlamento y por ello al Parlamento mismo. La capacidad representativa del Parlamento se reduce consiguientemente.

Segundo. La vida política se hace opaca para el ciudadano. Al producir el predominio del político profesional y encerrar la política en una élite (no es casual la resurrección exitosa de la teoría de la «clase política» y su corriente uso en los medios de comunicación), ésta adopta el lenguaje y los modos de los expertos y se hace progresivamente incomprensible para el ciudadano común, que apenas tiene el recurso de informarse y formar su opinión mediante el contacto con los afiliados, a menudo tan ajenos como él a los procesos de toma de decisiones y a las razones que producen éstas. La opacidad produce incomprensión y extrañamiento y, como mecanismo compensador de carácter vicario o ficticio, constituye un nada despreciable estímulo a la fulanización de la vida política y de la imagen socialmente percibida de las organizaciones partidarias. Obviamente la fulanización favorece a los órganos unipersonales respecto de los colegiados, y por ello opera en el sentido de erosionar la posición del Parlamento.

Tercero. El descenso de la importancia de la afiliación conduce al descuido de la misma. Los miembros efectivos, los militantes, tienden a cerrar el partido sobre sí mismo y constituir un grupo cerrado cuyo acceso es episódico y difícil. La militancia es reducida y no crece porque no existen incentivos organizativos que favorezcan ni el crecimiento ni la apertura del partido

al resto de la sociedad⁹. Por ende, la actividad del partido tiende a hacerse intermitente. La actividad partidaria es reducida en la vida cotidiana y el partido sólo se agita en período electoral. La rarificación de la base humana de los partidos priva a los parlamentarios, y mediante éstos a la Cámara, de canales de comunicación propios con la sociedad civil.

Cuarto. Aparece un problema estructural de financiación. En el partido de electores no es posible recurrir en gran escala a la financiación mediante cuotas de afiliados, dada la tendencia a la reducción de estos y su escaso papel social, lo que impide tanto una rigurosa exigencia en el pago, cuanto la obtención de grandes sumas por esta vía. Esa minoración dificulta el uso de los medios de financiación que se reclaman de la afiliación (prensa, fiestas, etc.). Disminución de recursos monetarios propios que se ve acompañada de una caída drástica del trabajo político a título honorario. Y esa caída de ingresos y recursos propios se produce, como se ha señalado, en un contexto que exige inversiones electorales crecientes. Ello impulsa a los partidos a la financiación irregular.

Quinto. El predominio del pragmatismo y la edulcoración ideológica han tenido la virtud de restar tensiones a la vida política y a la competencia partidaria, pero a largo plazo tienen un efecto insidioso sobre una función capital del partido: la función programática. Al disminuir la importancia del discurso ideológico se corre serio riesgo del debilitamiento de la capacidad de los partidos para producir nuevas alternativas políticas, y de producir o reproducir incentivos de identidad. El debilitamiento de estos repercute en la erosión de la capacidad representativa de los parlamentarios, que opera como la cara visible del partido (en especial cuando está en la oposición).

Sexto. La comunicación entre las cúpulas de los partidos, los grupos parlamentarios, las asambleas y las administraciones públicas por un lado y los electores por la otra no puede desarrollarse a través de la militancia de los partidos, puesto que estos apenas funcionan como asociaciones civiles y, en consecuencia, apenas pueden satisfacer las exigencias propias del proceso de comunicación. Tal función viene cubierta por los *mass media* en general y, en particular, por aquellos que o bien tienen una gran penetración y llegan a gran número de electores — como

⁹ En la medida en que para los afiliados crece la importancia de los incentivos selectivos, y éstos adquieren preeminencia sobre los incentivos de identidad, la conducta racional de los afiliados es la procura del no ingreso: «un fraile menos, una ración más». Por parte de la dirigencia la actitud es similar por otra razón: a menor número de afiliados, menor complejidad y, por ello, mayor facilidad para la dirección y control de la organización.

los electrónicos— o bien tienen un papel decisivo en la formación de opinión pública — como los grandes diarios nacionales y regionales—. De este modo la prensa adquiere un papel político relevante al satisfacer una necesidad que de otro modo no podría serlo y, con ello, se convierte en un actor político imprescindible que no es percibido ni se autoconcibe como tal, que acaba compitiendo con los políticos profesionales y sus partidos en la función de orientación y estructuración del electorado. Por ello nada tiene de particular que las relaciones entre prensa y clase política sean tensas, en especial en aquellos casos, como el español, en el que el predominio de los partidos *catch-all* es aplastante y su tradición corta.

Como puede verse, si el análisis anterior es correcto una buena parte de la literatura vertida en torno al tópico de la «crisis del Parlamento» yerra en el punto crucial del destinatario de sus críticas. Los problemas de representación que aquejan al Parlamento son problemas que afectan a las Cámaras, pero, hablando con propiedad, no son problemas del Parlamento en punto a su núcleo esencial, porque se trata de problemas en los que ese núcleo se halla extramuros de la institución parlamentaria, y, frecuentemente, se trata de problemas sobre los que el Parlamento tienen una capacidad de acción muy reducida¹⁰. No siempre sucede así, porque cuando se habla de la crisis del Parlamento en ocasiones se hace referencia a fenómenos que sí afectan directamente a la institución y sí dependen sustancialmente de las decisiones que el propio Parlamento pueda adoptar. Habiendo considerado sumariamente aquellas culpas que no son de la institución ahora es de que pasemos a considerar aquellas otras que sí deben anotarse en su debe.

¹⁰ Pero no necesariamente inexistente. Por ejemplo, el Parlamento por sí mismo poco puede hacer para orientar a los partidos en la procura de una afiliación masiva. Pero sí puede hacer algo, como, por ejemplo, hacer depender la cuantía de la financiación pública el número de afiliados efectivos de los partidos.

3 CULPAS PROPIAS (I): LA ORGANIZACIÓN GRUPOCRÁTICA DEL PARLAMENTO

Hubo un tiempo en el que el autor solía comentar que alguien había de explicar a la Junta de Portavoces y a sus miembros que existían diferencias entre un Grupo Parlamentario y un regimiento prusiano, porque al parecer la existencia de las mismas no quedaba clara. Con independencia de que las organizaciones partidarias tenga su cuota parte de responsabilidad en la regimentación de nuestros Parlamentos la mayor parte de aquélla corresponde indudablemente a las asambleas y a sus miembros, porque unas y otros tienen plena disposición sobre sus normas de organización y funcionamiento y las existentes en todos los Parlamentos del país, por lo general forjadas a imagen y semejanza de las normas adoptadas por los Reglamentos de Congreso y Senado de 1982, están configuradas de tal modo que otorgan a los Grupos Parlamentarios (esto es a los partidos-en-Parlamento) el control de todas las actuaciones fundamentales y de buena parte de las que no lo son. Ello es así en la letra de los preceptos reglamentarios en la mayor parte de los supuestos, pero lo es más aún en la práctica parlamentaria, que ha extendido la autoridad de los Grupos incluso más allá que de lo que la letra de la norma establece. Y no es que la norma sea cicatera con los Grupos, que no lo es. Si tomamos como modelo el caso del Congreso de los Diputados tras el reglamento de 1982, que es el modelo de las regulaciones que se han dado los Parlamentos Territoriales, queda claro que la Cámara viene configurada como un «Parlamento de Grupos», entiéndase bien, no es que el régimen jurídico de primacía a los Grupos en la ordenación interna de las Cámaras, es que aquel establece un monopolio virtual del Grupo sobre la vida y trabajo de la Cámara.

Sintéticamente la regulación puede ser resumida del siguiente modo:

Primero. GOBIERNO Y DIRECCIÓN DE LA CÁMARA. Las reglas de elección de los miembros de la Mesa no tienen en cuenta directamente a los Grupos, pero están diseñadas para asegurar la presencia de al menos los partidos de mayor relevancia numérica, a cuyo efecto se establecen métodos de votación que giran en torno a la idea del voto limitado, al efecto de permitir la representación de minorías y que están diseñados para la elección de personas ¹¹. No obstante lo cual, en la práctica, son los Grupos los que determinan la composición política y personal de

la Mesa. Por supuesto son los Grupos, y sólo ellos, los que integran la Junta de Portavoces o la Comisión del Estatuto del Diputado¹², y, pese a que facultades esenciales de dirección, como la programación de los trabajos o el orden del día, se fijan por el Presidente y la Mesa, la expresión sacramental «oída la Junta de Portavoces»¹³ viene a significar que si bien la opinión de los Grupos no es jurídicamente determinante, sí lo es en el Parlamento realmente existente. A la postre, sin la aprobación de los Grupos no es posible ni establecer el calendario de actividades ni el orden de día de las sesiones. Obviamente la composición de la Diputación Permanente se hace en razón de los Grupos¹⁴.

Segundo. EL TRABAJO DE LA CÁMARA Y SUS ÓRGANOS. Campo en el cual la reglamentación consagra expresamente no ya el predominio del Grupo, sino su exclusividad. Así los diputados tienen el deber de pertenecer a un Grupo¹⁵, son los Grupos los que determinan la composición política y personal de las Comisiones, ya que, literalmente, tienen la facultad de «destinar» a sus miembros¹⁶, y ello sucede incluso como la de estudio e investigación¹⁷, son los Grupos los que, *de iure*, tienen una posición dominante en la formación de Comisiones no permanentes¹⁸, es la importancia relativa de los Grupos lo que configura la regla que permite deshacer desempates en Comisión¹⁹, la presentación de iniciativas legislativas exige el acuerdo del Grupo²⁰, asimismo lo exige el uso de los instrumentos de control, tanto ordinarios como extraordinarios²¹. Por supuesto, la asignación de medios, tanto financieros como personales, se hace exclusivamente

11 Cf. arts. 36 y ss. RCD, reglas similares existen en los Parlamentos Autónomos. *Ad exem.*, vide art. 35 y s. RCV. En el caso de las Cortes Valencianas incluso se configura el abandono del Grupo Parlamentario como supuesto de cese de los miembros de la Mesa, cf. art. 36.1. *o* RCV.

12 Cf. art. 39 RCD.

13 *Ad exem.*, vide art. 67 RCD, en el que pese a que formalmente el poder de decisión corresponde a los órganos de dirección el peso de la Junta resulta evidente. No es de extrañar que en algunos reglamentos de Parlamentos Autónomos se haya «racionalizado» la intervención de los Grupos. *Ad exem.*, vide el art. 62.1 RCV, que exige explícitamente el acuerdo de la Junta de Síndics.

14 En este caso por mandato constitucional cf. art. 78.1 CE. Por cierto que la consagración constitucional de los partidos aparece entre nosotros en el texto republicano de 1931 precisamente en este punto. Cf. art. 62 CR de 1931.

15 Cf. arts. 24 y 25 RCD, o art. 38.1 RCV

16 Cf. art. 40.1 RCD.

17 Cf. art. 52 RCD. Que, además, lejos de ser paritarias, como indicaría el sentido común, tienen una composición política que responde a la del Pleno. Es decir, que el Reglamento atribuye la facultad de investigar a la mayoría a un órgano colegiado dominado por esa misma mayoría, lo que no parece muy congruente con la finalidad expresa de tales órganos.

18 Cf. art. 51 RCD.

19 Cf. art. 88.2 RCD.

20 Y ello tanto si la iniciativa es primaria (proposición de ley) como secundaria (enmienda).

21 En todo los casos el instrumento mediante el cual opera el control del Grupo es el otorgamiento por el portavoz de la «firma de conocimiento», configurada como un requisito de admisibilidad de la iniciativa. En el Senado dicha firma no es exigible en algunos casos (como en el de las preguntas, por ejemplo), lo que es susceptible de causar roces entre el parlamentario y el grupo y entre éste y la dirección del partido, como el autor puede atestiguar por experiencia propia. En algunos Parlamentos Autónomos la regimentación de los diputados va incluso más allá; así, por ejemplo, ex art. 9.1 RCV, es preceptivo el control previo del Grupo incluso en las solicitudes de documentación a la Administración.

en favor de los Grupos y no del parlamentario singular ²², y así sucesivamente.

Aún más llamativo resulta el hecho de que de la combinación entre las reglas de las leyes de 1976 y 1978 ²³ ordenadoras de los partidos políticos y de los reglamentos parlamentarios se siga una laguna curiosa: la legislación no prevé en ningún caso cuál es el régimen interno propio de los grupos. Dicha laguna, cualquier cosa menos casual, hace posible que la organización interna del Grupo sea *de facto*, y si se desea hasta *de iure*, autoritaria: no son los diputados miembros de los Grupos los que eligen al comité directivo del Grupo y a su portavoz, antes bien, la regla es precisamente la contraria: es la dirección del Partido ²⁴ la que bien procede a ejercer un poder de presentación que prejuzga *de facto* la cuestión ²⁵ o bien simplemente procede a la designación pura y simple de la dirección del Grupo.

El conjunto de tales reglas de Derecho sitúa al parlamentario individual en una posición difícil -mente distinguible de mero átomo, cuando no de la del soldado en el regimiento de que se hizo mención. Su capacidad de decisión es bajísima, lo que podría ser defendible ²⁶, lo que ya no es defendible es que también lo sea su capacidad de iniciativa, y que la organización parlamentaria existente no contemple medida o procedimiento alguno para dar un espacio a la iniciativa individual, que, además, está mal vista. Tales reglas, y las prácticas aplicativas correspondientes, vienen a contemplar al Grupo y a su relación con el partido en términos propios del modelo leninista: el Grupo es una correa de transmisión de la dirección del partido, que deja escaso o ningún margen a la iniciativa individual, y que introduce modelos y comportamientos autoritarios en el seno mismo de la representación nacional ²⁷.

22 Que sólo en algunos casos (Senado) se ve atribuir un despacho para trabajar en la Cámara. De servicios en la circunscripción es mejor no hablar, la legislación en su estado actual presupone que el diputado no tiene nada que hacer en su distrito, y que, en consecuencia, no necesita de medios para relacionarse con sus electores en él.

23 Para la cuestión, *vide* MARTINEZ SOSPEDRA, M.: *Derecho Constitucional Español*, F. U. S. Pablo-CEU, Valencia, 1995, pp. 130 y ss.

24 En caso extremo nada infrecuente su líder exclusivamente.

25 Pues resulta obvio que el rechazo, y aun una votación en la que haya una minoría disidente significativa, suponen la desautorización de la dirección por el Grupo y la aparición de una crisis en la cúpula. Recuérdese el rechazo del candidato oficial a la presidencia del Grupo Parlamentario de UCD en el otoño de 1980 y de sus consecuencias.

26 Al menos en el caso de que el Grupo gozara de un grado significativo de autonomía.

27 Me parece que resulta obvio señalar que la reforma del Reglamento del Congreso en estudio, en cuanto que habilita un turno de intervenciones de diputados singulares en los debates legislativos, por tiempo reducido y con posterioridad a la intervención de los portavoces, corre serio riesgo de ser un brindis al sol de no cambiar sustancialmente el contexto apuntado. La intervención de diputado singular sólo tiene sentido si la misma es significativamente diferente de la del portavoz, y si tal hecho se produce ello equivale a la oficialización y consagración pública de la disidencia en el seno del Grupo, de unos Grupos habituados a una unanimidad externa sin fisura alguna. Me parece que adelantar una opinión escéptica sobre su utilidad no es aventurado, a mi juicio tal figura sólo tendría algún sentido si se admitiera en los Grupos el posicionamiento y el voto de los diputados según su propio criterio cuando se plantearan problemas de conciencia (como son los que giran en torno a criterios morales u ordenación

Además, tales reglas favorecen un modo de funcionamiento que tiene serias repercusiones sobre el funcionamiento del grupo, de la Cámara, y sobre la política de personal y el nivel medio de los parlamentarios. Así, por ejemplo, el Grupo no es una asociación «horizontal» integrada por diputados más o menos iguales, antes bien, al contrario, es una asociación de adscripción cuasiobligatoria, heterónoma, de estructura interna jerárquica, cuya dirección es provista básicamente desde el exterior. Como la dirección del Grupo lo es no en razón de la confianza de los miembros, sino en razón de la dirección del Partido ²⁸, la obtención de puestos en la dirección del Grupo no depende del apoyo de los demás diputados, sino de alcanzar la confianza de la superioridad, confianza que no se alcanza sólo, ni con frecuencia prioritariamente, por el trabajo parlamentario desempeñado. La falta de peso del «partido parlamentario» en el organigrama del partido es el alfa y omega de esa situación ²⁹.

La heteronomía del Grupo parlamentario, de la que son corolarios su estructura interna jerárquica y el seguidismo respecto de la dirección, conduce a la potenciación de la docilidad y la falta de criterio propio (o de la capacidad de actuar conforme a, tanto da) en el seno del Grupo, a la minusvaloración del trabajo propiamente parlamentario de los miembros (ya que éste sólo raramente es premiado en términos políticos), a la reserva de las actuaciones de relevancia pública al reducido grupo de diputados que, como *lunga manus* de la Ejecutiva, rigen el Grupo, y a la reducción de los demás parlamentarios a la condición de puras máquinas de votar. Si a ello se une el bajo prestigio social, las pobres condiciones de trabajo, las magras retribuciones, etc., nada de sorprendente tiene que la calidad media del personal parlamentario se halle en descenso. La grupocracia es enemiga de la discusión, y por ello de la institución parlamentaria porque la grupocracia exige que el Grupo Parlamentario sea, antes que una asociación de representantes, una «claque» ³⁰. Por eso la actual configuración de las asambleas depende tan estre-

de costumbres). Y los precedentes no son precisamente animadores.

- 28 El carácter heterónimo del Grupo se oscurece un tanto si el partido está en la oposición, ya que en este caso la dirección de aquél no suele tener otra plataforma institucional relevante que el mismo Grupo, y, por ello, la pertenencia al mismo de al menos el núcleo de la dirección está asegurada. En contrapartida, aparece claramente en aquellos casos en los que la dirección, o su núcleo fundamental, puede ocupar espacios en escenarios institucionales de mayor relevancia, lo que se acentúa hasta el paroxismo en el caso de que el partido forme Gobierno por sí sólo y no necesite del apoyo de otras formaciones.
- 29 Hay que advertir que la «grupocracia» no es sino la manifestación interna al Parlamento de la hipertrofia del aparato partidario. En todo caso merece retenerse que es contraria a la lógica del sistema de gobierno parlamentario, que más bien exige que el Gobierno cuente, porque necesita contar, con la confianza de sus diputados. No es casual que ésa sea la situación en el país de origen del parlamentarismo (el Reino Unido), en la que no sólo el líder necesita de la confianza del partido parlamentario, sino que esa necesidad puede llevar a la reserva a los diputados de la elección del líder (caso de los *tariffs* y el Comité de 1922).
- 30 Esa es la causa última de la hostilidad existente hacia figuras parlamentarias que presuponen que el Grupo es una asociación de representantes del pueblo, y como tal dotada de cierto grado de diversidad, como los «intergrupos» los «comités consultivos parlamentarios» o la resistencia a regular las actividades de *Lobby*.

chamente de la combinación entre escasos salarios y bajos atractivos profesionales (que desalientan el reclutamiento de personal cualificado), una organización y concepción autoritaria del partido, entendido en no pocos casos como mero «séquito», que desalientan y unas reglas electorales que imponen el voto de adhesión³¹. O, dicho de otro modo: como el Parlamento es, por excelencia, el *locus* de los partidos en el Estado Constitucional, la reforma en profundidad de las Asambleas está estrechamente asociada, sino presupone, la de los partidos. No obstante, no me parece que las Asambleas y sus miembros puedan escudarse tras la necesidad de reforma previa de los partidos, y ello por dos razones: porque la reforma de éstos bien podría comenzar por la reforma de aquéllas, y porque esta última se integra de modo exclusivo dentro de la esfera de acción entregada al pleno dominio de los parlamentarios. Estos tienen el poder de decisión, lo que resulta necesario, pues es el proyecto de reforma y la voluntad de llevarlo a cabo.

4 CULPAS PROPIAS (II): UN MAL SISTEMA DE DEBATES

La institución parlamentaria nació siendo un foro de discusión y consulta, el pluralismo, y el debate, que es su consecuencia, son inherentes al Parlamento. Cuando los críticos del Congreso del período republicano le motejaban de «Charlamento» rendían homenaje inconsciente a la naturaleza misma de las Cámaras. Pero para que el Parlamento pueda cumplir adecuadamente con el papel de ser «el primer club del país» es indispensable que las reglas de procedimiento que el propio Parlamento se da permitan la expresión articulada de posiciones en torno a la cuestión o cuestiones que en cada caso sean objeto de debate, es imprescindible, pues, un procedimiento de debates que centre en cada caso la discusión pública sobre el problema singular, y que se estructure en torno a las posiciones que cada cual sostiene en torno al mismo. En pocas palabras, para que el Parlamento pueda cumplir con su función de foro de debate de la política nacional es indispensable que sus reglas de procedimiento configuren el debate mismo dotándole de una estructura dialogal que permita la manifestación de las diferentes posiciones

31 Vaya por delante que el que suscribe no cree en las virtudes que suelen atribuirse al voto de preferencia. El ejemplo de la parte provincial del Senado, en cuyo caso se vota en lista abierta y con posibilidad de «*panachage*», así lo acredita. Pero la crítica es relevante por una razón que no se halla en el comportamiento del elector cuanto en los confeccionadores de listas: si la lista es abierta ni los nombres ni el orden de los candidatos en la lista son los mismos. Y es aquí, en la autonomía relativa que el candidato puede alcanzar respecto de la máquina, donde se halla una de las vías de solución.

en un debate contradictorio cuyo juez es el público.

La posibilidad del debate efectivo depende de cuatro factores: la preparación de los intervinientes, la forma de las intervenciones, el orden en que estas se producen y la estructura de esa ordenación. Afirmar que la preparación previa es indispensable me parece que pertenece al género de las obviedades, esa es una de las razones que abonan la regla universal según la cual sólo se puede deliberar válidamente sobre asunto previamente incluido en el orden del día, y que entre la inserción en el mismo y la apertura de la discusión debe transcurrir un plazo mínimo³², la forma de la intervención es relevante porque determina si el debate va a consistir en un diálogo o en una sucesión de monólogos, esa es la razón de la hostilidad de la tradición parlamentaria a las intervenciones escritas, pues sólo una intervención estrictamente oral es indispensable, una vez abierto el debate, si se desea que haya algo parecido a un diálogo; el orden y la estructura son relevantes, pues son ellas las que o bien permiten o bien dificultan el intercambio de opiniones, por ello la tradición parlamentaria se ha inclinado desde siempre por no poner trabas al uso de la palabra³³ y por dar al debate un estructura basada en el principio de contradicción³⁴, y ello no sólo bajo los supuestos de un Parlamento de diputados, sino también en el caso de un Parlamento de Grupos sobre el que, además, recaen fuertes constricciones en cuanto al tiempo de debates³⁵.

Los reglamentos parlamentarios actuales, que en la cuestión siguen la pauta del del Congreso de 1982, siguen un muy otro criterio. Si hacemos excepción del Reglamento del Senado, que las prohíbe, es general la aceptación de las intervenciones escritas que se leen por el orador ante la Cámara³⁶, y ello pese a que la intervención escrita es la negación misma del debate y priva de

32 En nuestros reglamentos parlamentarios es tradicional la fijación de la antelación mínima en veinticuatro horas, previsión que procede de los usos de la Cámara de Comunes y las reformas sugeridas por Bentham, que recogió parcialmente el reglamento provisional de 1810, la práctica acabó recibiendo consagración formal en el Reglamento del Congreso de 1838 (art. 96).

33 *Ad exem.:*

Las discusiones durarán todo el tiempo que a juicio de las Cortes se contemple necesario para ilustrar la materia... (R. Cortes de 1813, art. 94).

34 *Ad exem.:*

4º Cuando fueren opuestas las opiniones, deberán hablar alternativamente los Diputados de contrario dictamen, y no podrá darse por discutido un asunto sin haber oído a tres Vocales cuando menos en cada sentido... (R. de Cortes de 1821, art. 101).

35 *Ad exem.:*

2) *En la discusión de totalidad no podrá consumirse más que tres turnos en pro y tres turnos en contra. Cada uno de estos turnos tendrá como duración máxima cuarenta y cinco minutos.*

3) *Cada fracción o grupo de la Cámara no podrá estar representada por más de un Diputado en la discusión de totalidad* (R. del Congreso de 1934, art. 74).

36 La presión en favor de la admisión de la lectura de discursos escritos es tan fuerte que pese a la expresa prohibición reglamentaria en la Cámara Alta se toleran hasta el punto de ser el modo habitual de intervención de algunos senadores (cf. art. 84.1 RS).

toda autenticidad y frescura a la discusión ³⁷, además son generales las reglas que reservan la intervención a los representantes de los Grupos (cf. art. 73.3 RCD), establecen tiempos tasados para las intervenciones (*ad exem.*, art. 115 RCD ³⁸) en los debates legislativos, y en los no legislativos, especialmente si el objeto del debate afecta a los principios de confianza (cf., art.171 RCD ³⁹) o responsabilidad (cf. art. 177 RCD ⁴⁰). El ejemplo de los debates de investidura y censura, detalladamente regulados por el Reglamento, sienta el modelo básico de los debates parlamentarios: la intervención se reserva a los Grupos, todos y cada uno de éstos tienen un tiempo tasado de intervención, un minutaje a cubrir, se permite la lectura de textos, el turno de oradores se fija no según la posición del Grupo, sino en razón del tamaño de aquéllos (bien sea de mayor a menor o al contrario) ⁴¹, idéntico régimen se sigue en las réplicas. En suma, el debate sigue un patrón absolutamente rígido, predeterminado, previsible, que excluye el intercambio de ideas y argumentos y cualquier posibilidad de diálogo real en la Cámara. La discusión desaparece para ser sustituida por la cháchara y ello a causa de las reglas de procedimiento. Nada de particular tiene el que la comparación entre la lectura de un debate en las Cortes de 1837, en la Restauración o en cualquiera de las legislaturas republicanas de un lado, y de otro en los Días de Sesiones de los Parlamentos actuales resulte ampliamente desfavorable para estos ⁴².

Cuatro son los defectos de procedimiento principales que, en materia de debates, aquejan a nuestras Asambleas: primero el abandono de la ordenación alternativa; segundo, la rígida limitación del número de turnos y oradores; tercero, los rígidos límites temporales; cuarto, la permisividad de la lectura. El primero es, a mi juicio, el vicio principal, pues la ordenación alternativa, la que ordena el debate en turnos a favor y en contra que se alternan y suceden, es la única que permite el establecimiento de un diálogo entre los oradores y con ello permite la articulación de un debate auténtico, de un debate que se ofrece como tal a los ojos de los parlamentarios, y, sobre todo, que aparece como tal a los ojos del público. La ordenación alternativa introduce la

37 Un debate con intervenciones escritas no puede ser otra cosa que una sucesión de monólogos, puesto que en él, por definición, no se puede contestar a los oradores precedentes. Aparte de constituir un somnifero muy eficaz.

38 O art. 69 RCV, que además exige intervenciones telegráficas.

39 Cf. arts. 132.6 y 136.3 RCV.

40 Cf. art. 139.2 RCV.

41 Lo que «racionalizan» los Reglamentos de los Parlamentos Autónomos. Un buen ejemplo es el siguiente:

Los grupos parlamentarios intervendrán en los turnos generales en orden inverso a su importancia numérica, comenzando por el de menor número de miembros, salvo que se acuerde un orden distinto por este Reglamento o mediante resolución de la Presidencia (art. 70.1 RCV).

Naturalmente no interviene el Grupo, sino un portavoz, pero resulta significativo el *lapsus* de los redactores del RCV.

42 Incluso hay una suerte de «prueba del nueve»: los debates más interesantes del Senado son aquellos en los que las reglas de procedimiento permiten recuperar la estructura dialógica propia del debate parlamentario, *vide* art. 56 bis.4 RS

contradicción y la réplica en el seno del debate parlamentario y, en consecuencia, hace que éste sea tal, constituya una unidad de sentido en la que las intervenciones son parte y, con ello, facilita enormemente la percepción del trabajo parlamentario por el público, al tiempo que fuerza a los partidos en la Cámara a adoptar una posición definida y a justificarla pública y solemnemente. El sistema que actualmente se sigue — la intervención sucesiva— no responde a otra lógica que la del orden del tamaño de los Grupos, y con ello ni obliga a éstos a pronunciamientos claros, ni permite el intercambio de opiniones y argumentos, ni admite si no es a contrape- lo, la aparición de la contradicción en la discusión. Las consecuencias son obvias: el debate es desplazado por monólogos en cadena, que precisamente por ello permiten el escrito y la lectura y sustituyen la firmeza en las posiciones, la capacidad de argumentación y persuasión, o la de aportar puntos de vista diferenciados, por el mero peso del número, con lo cual traslada pro- yecta retrospectivamente la lógica de la decisión sobre el debate, destruyendo éste. En el extre- mo si en un debate las posiciones sitúan a un grupo de un lado y a todos los demás en el otro no tenemos un intercambio de opiniones, tenemos un desfile de argumentos coincidentes de un lado que vencen la balanza por el mero peso del número (y del aburrimiento) ⁴³.

La rígida limitación temporal de los debates es la consecuencia debida del abandono de la lógi- ca propia del Parlamento, pues, en efecto, el sistema de intervención sucesiva al no poder res- pponder a la dinámica propia del debate debe recurrir a alguna clase de sustitutivo. El «*ersatz*» es bien socorrido: asignar un turno a cada Grupo y establecer un máximo de tiempo para la inter- vención. Es difícil encontrar un sistema menos indicado. Aun dejando de lado que la ordena- ción sucesiva dificulta o impide el debate real, tal sistema de ordenación desconecta la posición de cada Grupo, y con ella el sentido de la intervención, de la intervención misma, al asignar a cada Grupo un turno fuerza a éste a intervenir, aun en los casos en los que su opinión es re- dundante o, lo que es aún peor, sencillamente no existe ⁴⁴, con lo que ya puede el lector imagi- nar cuán sugestivas pueden ser las intervenciones correspondientes. En todo caso el sistema obliga a atribuir a cada turno un tiempo de intervención sin relación ninguna con la compleji- dad del asunto, la posición del partido sobre el mismo o la dinámica del debate, de tal modo que bien puede ocurrir que el tiempo sea insuficiente para explicar y argumentar la posición de unos y, sin embargo, sea sobreabundante para fijar la de otros. El resultado — nada infrecuente

⁴³ Que no es un supuesto académico precisamente lo muestran no pocos casos, por sólo citar uno: las posiciones en torno al tratado de Maastricht.

⁴⁴ Cosa menos infrecuente de lo que parece. Como un partido no tiene por qué ser portador de una cosmovisión, no tiene que tener siempre y nece- sariamente posición sobre cualquier tema.

en el mundo real— es que los primeros se ven obligados a hacer un condensado en tanto que los segundos se ven forzados a cubrir como buenamente puedan un tiempo de intervención del cual sobre la mayor parte y aun la totalidad ⁴⁵. Si de lo que se trata es de generar aburrimiento es difícil pensar un procedimiento de discusión más acertado.

Naturalmente, el sistema de ordenación sucesiva conduce a la permisión de la lectura de intervenciones previamente escritas, aun cuando la letra del Reglamento lo proscriba, pues, en efecto, si el interviniente no tiene que responder, ni ser respondido, ni ha lugar a la réplica, salvo en casos excepcionales y aun así siempre en ordenación sucesiva y cuando el turno de oradores haya finalizado, si, en una palabra, no hay que discutir, la exclusividad de la intervención de viva voz más o menos improvisada no tiene demasiado sentido, antes bien, no se ve por qué se ha de privar a los intervinientes de la seguridad y comodidad que proporciona el sólido respaldo de un texto escrito. Mas como la lectura es la más difícil de las artes escénicas, y es sumamente improbable que un parlamentario la domine, el resultado de la admisión de tal práctica resulta ser un instrumento sumamente útil... para combatir el insomnio naturalmente. Cómo se pueda formar opinión pública, función primordial de un Parlamento moderno, en las condiciones descritas es algo que escapa a mi muy menguada imaginación.

Vistas así las cosas, no sorprenderá que sostenga la tesis de que el retorno a un sistema de ordenación de los debates que siga los principios y reglas propios de uno basado en la ordenación alternativa resulta imprescindible para recuperar y asentar la centralidad del Parlamento. En este sentido, el retorno a regímenes como el prescrito por los arts. 111 y ss. del Reglamento del Congreso de 1918, o, si se desea acentuar la presencia de los Grupos, de los arts. 70 y ss. del Reglamento del Congreso de 1934 me parece urgente. El sistema actual de ordenación de los debates es tan malo que no tolera reforma, la recuperación del papel propio de las Cámaras exige imperativamente su sustitución.

⁴⁵ En teoría un Grupo puede no intervenir, o no agotar el tiempo disponible, pero esa teoría tiene muy escaso fundamento real. Los Grupos se resisten a no intervenir, pues ello revela falta de criterio y supone pérdida de protagonismo — pecado mortal en la vida parlamentaria—, y si interviene el parlamentario que lo hace se halla bajo presión del Grupo para que agote el tiempo, aun cuando lo que tenga que decir se puede exponer en un par de minutos. Nada de particular tiene que la oratoria parlamentaria se resienta.

5 CULPAS PROPIAS (III): LA INSUFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL

Siendo titular de la potestad legislativa es inherente al Parlamento que tenga una potestad general de supervisión, lo que viene a acentuarse en el caso de que se imponga una forma de gobierno parlamentaria, dado que ésta exige una concepción estrictamente formal de la ley y, por tanto, la inexistencia de materias situadas fuera de la competencia parlamentaria ⁴⁶. El control parlamentario es el instrumento mediante el cual se hace operativa esa potestad general de supervisión. Al efecto de posibilitar la obtención de información, que es el presupuesto de la supervisión misma, y de hacer factible el control el ordenamiento establece reglas de Derecho específicas, que entre nosotros recoge el t. V de la Constitución. Así el Parlamento tiene la potestad de recabar la información de cualesquiera actividades (art. 108 CE), la de reclamar la comparecencia de los miembros del Gobierno (art. 110 CE), la de plantear al Gobierno preguntas e interpelaciones, que éste tiene el deber de contestar (art. 111 CE). De forma generalmente sintética los Estatutos de Autonomía consagran el correspondiente poder de supervisión y control de los Parlamentos Territoriales sobre sus ramas ejecutivas [ad ex., vide art. 11, b) y e), EACV]. No obstante, la regulación sustancial de los medios ordinarios de control se halla, como es lógico, en los reglamentos de las Cámaras, debiendo advertirse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la disposición de dichos medios se integran el contenido propio del derecho fundamental del art. 23 CE ⁴⁷. En resumidas cuentas el estado normativo de la cuestión es el siguiente:

46 Dos precisiones: una, la forma de gobierno parlamentaria exige que no haya materias excluidas de la competencia del Parlamento, no que el Parlamento sea titular de todas las potestades públicas que sobre tales materias recaen; dos, en un Estado Complejo se opera un reparto de competencias entre los Parlamentos, pero no hay ni puede haber materias excluidas del conocimiento de las Cámaras, lo que ocurre es que en lugar de haber un único Parlamento hay varios, por eso la distribución de los asuntos entre ellos es indispensable.

47 El criterio que viene siguiendo en la materia el TC quedó expuesto en su día en los siguientes términos:

El derecho fundamental del art. 23.2 CE, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva, según se ha dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y las facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales — y en último extremo ante este Tribunal — el ius in officium que consideren, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran los titulares del cargo (STC 161/88, FJ. 7)

Primero. DOCUMENTACIÓ N. Los reglamentos parlamentarios consagran el derecho de los diputados a solicitar y obtener de las Administraciones Públicas los datos, documentos e informaciones que estimen necesarios para el desempeño de sus funciones (cf. art. 7 RCD ⁴⁸). Es común la imitación de la regulación del Congreso: la Administración tiene un plazo de tiempo para satisfacer la petición (normalmente treinta días) y la documentación sólo puede ser negada por razones fundadas en Derecho, remisión genérica por la que hay que entender las informaciones correspondientes a materias clasificadas y aquellas otras que se hallen afectadas por específicos deberes de reserva configurados por la ley (como el secreto estadístico o el fiscal), si bien en este caso habría que entender que la denegación sólo es pertinente sobre aquellos elementos de la información que están cubiertos por el velo de la reserva ⁴⁹, pero no cubren toda la información ⁵⁰. Ahora bien, los reglamentos de las Cámaras no prevén medida alguna para el caso de que la Administración niegue irregularmente información y/o documentación a los parlamentarios. Evidentemente la omisión de dicho deber por aquélla constituye un ilícito, y, en principio, acarrea responsabilidad política, pero como la exigencia de ésta depende de la mayoría parlamentaria y en un sistema de gobierno parlamentario es dicha mayoría la que sostiene al Gobierno, parece improbable que dicha exigencia se produzca ⁵¹, en consecuencia la inexistencia de mecanismos reglamentarios de retorsión deja al parlamentario sin otro remedio que el recurso de amparo ante el TC, que difícilmente puede intervenir en tiempo políticamente hábil.

Segundo. PREGUNTAS. Los reglamentos parlamentarios siguen muy de cerca el modelo establecido por los reglamentos de las Cámaras de 1982, en particular es general la imitación de las reglas de los arts. 188 y ss. RCD ⁵², dichas reglas tienen en común no especificar con un mínimo de precisión una cuestión clave: cuando se va a contestar por el Gobierno una pregunta con respuesta oral. No sólo los reglamentos no lo especifican, sino que vienen a habilitar al Gobierno para aplazar, en la práctica *sine die*, la respuesta ⁵³, con la seguridad que la finalización del período de sesiones condenará la pregunta con respuesta oral al limbo de las preguntas con

48 En el mismo sentido, art. 9 RCV.

49 Por ejemplo, la identidad de los titulares de cuentas y, en su caso, la causa de las operaciones en relación con el secreto bancario.

50 Y aun así, si la documentación es solicitada por órgano parlamentario que trabaja bajo reserva al estar los miembros del mismo vinculados por un específico deber de secreto, la denegación sólo sería posible en el caso de materias clasificadas.

51 Entiéndase bien, los parlamentarios, aun de la mayoría, son los primeros interesados en que el ilícito no se cometa, pero para que estén en condiciones de defender ese interés, que es además el del público, necesitan estar en una posición política que lo permita y la heteronomía del Grupo, especialmente del que sostiene al Gobierno, lo impide. Con lo que los propios parlamentarios de la mayoría labran sus propias cadenas.

52 *Ad exem.*, vide art. 149 RCV.

53 En este punto la regulación del Senado es marginalmente mejor, si fija un plazo al aplazamiento, vide art. 163.3 RS.

respuesta escrita, con la que sucede algo muy parecido. En la práctica es habitual que los miembros del Gobierno aleguen «compromisos anteriores» para aplazar la presencia en la Cámara, sin que exista control alguno ni sobre la entidad de tales compromisos, ni acerca de su carácter previo. La cuestión es más grave, paradójicamente, en los Parlamentos Territoriales, pues en los Gobiernos Autonómicos los compromisos internacionales y actos protocolarios son menos numerosos y, sin embargo, la procura de la incomparecencia por los miembros del Ejecutivo es mayor que en el caso del Parlamento del Estado. Naturalmente, como la pregunta es un instrumento de control y a ninguna mayoría le agrada ser controlada, no es de esperar que la mayoría sea especialmente diligente ante actitudes que implican menosprecio de la representación popular.

Tercero. INTERPELACIONES. No muy distinto es el problema en el caso de las interpelaciones, ya que el art. 182 RCD⁵⁴ adolece de las mismas lagunas que hemos visto en el caso anterior, con el agravante de que se aplica aquí también la regla según la cual las interpelaciones pendientes al finalizar el período de sesiones se tramitan como pregunta con respuesta escrita⁵⁵.

Cuarto. COMPARECENCIAS. Finalmente, algo similar a los casos ya vistos sucede con las comparecencias de altos cargos (cf. arts 202 y s. RCD), en los que las omisiones, imprecisiones y falta de medios de retorsión se reproducen.

Ciertamente una regulación como la señalada sería menos criticable si contáramos con una cultura política más participativa y democrática, o bien se hubiere asentado como regla de corrección ininfringible la prontitud y puntualidad en la presencia de los representantes de la rama ejecutiva ante las Cámaras. Pero desdichadamente no es así, la consecuencia debida es la que efectivamente se produce: si los miembros del Gobierno desean eludir el control parlamentario que a través de los institutos citados se ejerce pueden hacerlo con impunidad casi completa, toda vez que en el contexto actual la exigencia de la responsabilidad política consiguiente es punto menos que impracticable. La única excepción es la referida a un medio de control muy

⁵⁴ Vide art. 143 RCV. Nuevamente el Reglamento del Senado es menos defectuoso al fijar plazos determinados, vide art. 171 RS.

⁵⁵ Si en el caso anterior tal regla, aunque discutible, es razonable, en el presente no lo es en absoluto, dado que la interpelación se caracteriza por el debate y la apertura a la presentación de mociones a fin de que la Cámara fije su posición. Y todo ello, esto es, lo que define el perfil propio del instituto, desaparece con la reducción a pregunta con respuesta escrita.

particular: las Comisiones de Estudio e Investigación, respecto de las mismas la LO 5/84 establece deberes específicos que hoy tienen protección penal en los términos establecidos por el art. 502 CP

6 EL PARLAMENTARISMO DE ELECCIÓN DIRECTA: ¿UNA VÍA DE REFORMA?

Cabría buscar una vía de salida a los problemas del Parlamento yendo a una de sus causas, aquella que resulta ser inherente al régimen parlamentario por la propia naturaleza de éste: la elección parlamentaria como elección presidencial. En efecto, una parte importante de las constricciones que se imponen a los parlamentarios de la mayoría provienen de la configuración misma del sistema de gobierno constitucionalmente prescrito. En la actual configuración de la forma de gobierno parlamentaria, que la Constitución impone en el gobierno del Estado y los Estatutos de Autonomía proyectan sobre el correspondiente sistema de gobierno autónomo, tanto si ello es constitucionalmente necesario (Comunidades que acceden a la autonomía por los procedimientos que tienen por eje el art. 151 CE, cf. art. 152 CE), como si no lo es (las demás), el Jefe del Ejecutivo es formalmente electo por la Cámara, esto es, por los parlamentarios de la mayoría, y puede ser obligado a la dimisión (o abocado al cese) por el voto de los diputados de esa misma mayoría. En consecuencia es la elección de la mayoría la que determina la elección del Gobierno.

En nuestro contexto la aplicación de las reglas propias del sistema parlamentario ha llevado a un planteamiento particular de la elección, y, como consecuencia, a un tipo especial de relación entre el Ejecutivo y la mayoría. En efecto, entre nosotros la elección parlamentaria no se plantea como tal, la elección se presenta ante los electores no como la de un cuerpo representativo destinado a dar expresión organizada a la diversas corrientes políticas existentes en la sociedad, sino como la competencia entre varios líderes por el puesto de Jefe del Gobierno. El objeto fundamental de la contienda electoral realmente existente — el único si hubiere que juzgar por la acusadísima fulanización de los elementos icónicos de la campaña— es la disputa por la Presidencia del Gobierno ⁵⁶, siendo la elección de los parlamentarios un mero instrumento de

aquella. En consecuencia, no es el apoyo de los parlamentarios de la mayoría lo que aporta al líder la legitimación democrática indispensable para alcanzar y ejercer el cargo, más bien al contrario, es el compromiso de apoyar a un determinado líder lo que da legitimación democrática a los parlamentarios. En ese contexto la subordinación de los parlamentarios de la mayoría al Gobierno y su Presidente, y mediante aquella del Parlamento al Ejecutivo es el resultado esperable⁵⁷. Resulta obvio que la clave política de no pocos de los defectos que venimos comentando tienen aquí su raíz: la conversión de la elección parlamentaria en la cobertura formal de una elección plebiscitaria del Jefe del Gobierno produce una suerte de presidencialismo bastardo que, a mayor abundamiento, no tiene siquiera el beneficio de un rasgo inherente a la forma de gobierno presidencial: un elevado grado de autonomía efectiva del Parlamento.

La recuperación de la autonomía política de los parlamentarios, y con ella del Parlamento, requiere repensar el sistema de gobierno realmente existente, pues es en su misma estructura donde se halla fuente de al menos una parte sustancial de los vicios sustantivos de nuestros Parlamentos. A mi juicio, para ello se podrían explorar dos vías: la reparlamentarización del sistema de gobierno, de un lado, o el parlamentarismo de elección directa, del otro.

La primera exige articular una serie de medidas destinadas a reequilibrar las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, hoy fuertemente vencidas en favor de aquel. A mi juicio la recuperación de la autonomía relativa de la Cámara exige la configuración de unas reglas electorales que permitan reconvertir la elección parlamentaria en la elección de un cuerpo representativo. En nuestras condiciones ello exige destruir la percepción según la cual el elector determina o puede determinar con su voto de modo inmediato la elección presidencial, en consecuencia sería necesario articular, en primer lugar, un sistema de elección lo más próximo posible a la proporcionalidad pura⁵⁸, ya que en un sistema electoral dotado de un muy elevado índice de proporcionalidad la probabilidad de que una formación obtenga la mayoría por sí sola es muy pequeña, porque lo es que una formación alcance — o roce— la mayoría absoluta; en segundo lugar sería preciso cambiar radicalmente el tipo de voto, abandonando la lista cerrada y bloqueada por una fórmula que permitiera el voto de preferencia y asumiera la posibilidad de «pana-

56 Por cierto, es significativo que se llame así, hasta el punto de ser uno de los escasos puntos en los que el ordenamiento constitucional asume definiciones de origen franquista. En todos los regímenes parlamentarios europeos el Jefe del Gobierno es el Presidente del Consejo (como se llama entre nosotros hasta 1936) o el Primer Ministro, fuera de los casos en los que se conserva una denominación de raíz tradicional (Canciller, por ejemplo).

57 De ahí la extrañeza y las dificultades de comprensión del escenario político cuando la falta de una mayoría y su corolario, la necesidad de coaliciones, devuelven al Parlamento su centralidad. Lo que es tanto como decir que lo extraño es precisamente la entrada en escena de la pieza o elemento central del sistema parlamentario de gobierno.

58 En rigor habría que partir de la supresión de un problema peculiar de nuestras elecciones parlamentarias: la inexistencia de sufragio universal por imposibilidad de igualdad del valor inicial del voto producida por las reglas que configuran claves de representación que implican el voto reforza-

chage», ya que de este modo la decisión del elector se centraría más fácilmente en la selección de parlamentarios; en tercer lugar sería recomendable la eliminación de los elementos de sobreprotección del Ejecutivo que «blindan» a éste frente a la mayoría, en particular habría que suprimir el carácter constructivo de la censura; finalmente sería aconsejable establecer reglas que facilitaran la presentación de coaliciones electorales, pero siempre que fueren los electores los que dispusieran del poder de graduar la representación de los coaligados, como sucede con el emparentamiento de listas.

Aunque la vía de reforma señalada es la más ajustada a los principios y a la lógica propia del sistema parlamentario adolece de un problema capital: la recuperación de la centralidad del Parlamento por ésta vía exige, de un lado, una legislación sobre partidos extremadamente exigente en orden a la configuración de los mismos como efectivos instrumentos de participación de actividad transparente. Por citar una referencia comparativa exigiría una legislación – y una jurisprudencia– sobre partidos similar a la alemana. Lo que comporta no sólo exigencias legales efectivas de democratización y procura de afiliación, sino la aparición de controles externos eficientes (judiciales y no judiciales) sobre el cumplimiento de la legalidad interna; del otro la reforma institucional de poco serviría si no fuere acompañada de cambios en gran escala de la cultura política del electorado y de las organizaciones partidarias. Y pocas cosas hay más resistentes al legislador que las actitudes.

Por ello, y como segunda opción, cabría explorar la vía del parlamentarismo de elección directa. Es decir optar por un rediseño del sistema institucional que separe la elección presidencial de la elección parlamentaria. La fórmula, que tiene una larga tradición detrás y que se remonta, al menos, a la propuesta Duverger-Charlot de reforma de la Constitución francesa de 1946, pasaría por hacer al Presidente objeto de elección directa por parte del cuerpo electoral, de tal modo que los electores votaran separadamente para elegir Presidente y para elegir a los diputa-

do. El ejemplo primario es el del art. 68.2 CE, pero tal tipo de reglas antidemocráticas son comunes en los ordenamientos autonómicos, con desviaciones del principio «un hombre, un voto», que a veces rozan lo grotesco, como sucede con las reglas de la D.T. 1º EAC, justamente criticada por TRUJILLO, o con las del art. 13 EACV.

dos⁵⁹, siendo necesariamente la elección parlamentaria efectuada mediante un sistema proporcional de elevado índice de proporcionalidad. El sistema se completaría estableciendo la interdependencia Presidente-Parlamento al efecto de evitar los conflictos constitucionales sin salida que son típicos del sistema de gobierno presidencial. Al efecto el Presidente ostentaría la facultad de disolución anticipada, al tiempo que se mantendrían los principios de confianza y responsabilidad: el Gobierno necesitaría de la confianza de la Cámara y esta podría derribarlo mediante la adopción de una moción de censura, pero el rechazo de la confianza o la aprobación de la censura tienen los mismos efectos: dimisión presidencial, disolución anticipada del Parlamento y convocatoria simultánea de ambas elecciones⁶⁰.

En esta segunda vía de acción se mantendría la necesidad de una regulación adecuada de los partidos que, al igual que en el caso anterior, estuviere orientada a la democratización y ampliación de la afiliación partidaria, pero, a diferencia del caso anterior, esta segunda vía no exige que la reforma de los partidos preceda, o al menos acompañe estrechamente, a las reformas institucionales, que tienen respecto de la reforma de los partidos, un grado de autonomía mayor. Es, pues, una vía de acceso más fácil, aunque más aparatosa. En todo caso una vía y otra son cirugía mayor. Otra cuestión es si los problemas de crisis de representación y pérdida de centralidad del Parlamento de que adolecemos son afrontables a medio plazo sin tal tipo de intervenciones.

Pero, con independencia de si se procede o no a reformas que comportan actuaciones de alto bordo, la mera reforma de los reglamentos parlamentarios podría ir haciendo una parte del camino, y una parte que no tiene por qué ser necesariamente pequeña. Así no estaría de más, y no costaría gran cosa, cambiar el sistema de debates por otro que se rigiera por la lógica de la contradicción, es decir, sustituir el sistema de intervenciones sucesivas por otro de intervenciones alternativas, con posibilidad de más de un turno de intervenciones en un sentido y en otro, y eliminando, o al menos flexibilizando, las reglas limitativas del tiempo de intervención. Del mismo modo poco costaría aligerar el monopolio de los Grupos en el Parlamento, liberando del control al menos aquellos instrumentos de uso primariamente individual (petición de documentación, preguntas, enmiendas parciales o de detalle) reduciendo la intervención de los

59 Cuestión distinta es la de si la elección presidencial debe hacerse por mayoría absoluta o simple. Tanto la propuesta holandesa como la ley israelí de 1992 se inclinan por la primera opción.

60 La regulación hebrea permite la elección parlamentaria del Primer Ministro cuando la censura se aprueba por mayoría cualificada o se produce en el último tramo de la legislatura.

Grupos a las cuestiones de mayor calado político en las que la reserva a los mismos está o podría estar justificada (interpelaciones, enmiendas de totalidad, confianza y responsabilidad) y abriendo la posibilidad del voto en conciencia en los temas que lo merezcan ⁶¹. Finalmente, y al menos mientras las costumbres políticas no cambien, es preciso adjuntar sistemas de garantía de la operatividad en tiempo políticamente hábil de los institutos de control parlamentario ordinario, el bien público exige que determinados sucesos de reciente y nada grata recordación devengan imposibles.

Montcada de l'Horta, primavera de 1997.

61 Lo que sólo exige un acuerdo interno del Grupo o, a lo sumo, un acuerdo entre caballeros suscrito por los Grupos principales.