

# **Reformas para revitalizar el Parlamento español**

**Debate de expertos**

Seminarios y Jornadas 17/2005

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

ISBN: 84-96204-83-9

Depósito Legal: M-5771-2006

La reforma del Parlamento, en particular la dirigida a la actualización de su Reglamento, es una tarea largamente aplazada. Diversos responsables parlamentarios, en distintas situaciones políticas, han pretendido llevar a cabo esta tarea sin que, hasta ahora, tal objetivo haya sido conseguido. Por paradójico que resulte, la razón de tal fracaso no estriba en la ausencia de un consenso básico sobre lo que sería bueno hacer para conseguir la revitalización de su funcionamiento. La experiencia de los años transcurridos desde la restauración de la democracia en España, afortunadamente, es ya elocuente. En esta materia, como en otras, algo hemos aprendido de lo que funciona bien y –cómo, no!– de lo que, en ocasiones, no funciona tan bien como debiera.

El importante papel reservado en nuestra vida democrática a los partidos políticos como articuladores del pluralismo social y la conveniencia de garantizar un juego ordenado en las relaciones entre el Gobierno y la Oposición son principios inspiradores de la vida parlamentaria que necesitan ser preservados. Sin embargo, su plasmación práctica ha introducido rigideces excesivas en la vida parlamentaria, empobrecido la riqueza del debate social, reducido el pluralismo de las opciones visibles y ritualizado en exceso el trabajo parlamentario, con riesgo de separación entre las inquietudes y preocupaciones sentidas por los ciudadanos y el trabajo cotidiano llevado a cabo en las Cámaras que los representan. Algunas de estas apreciaciones han sido recogidas como propias por distintas mayorías parlamentarias en los últimos años. A pesar de ello, los intentos de poner remedio a algunos de los males conocidos o de explorar nuevas formas de inyectar vitalidad en la vida parlamentaria no han tenido fortuna. Casi siempre la alternancia en el gobierno parlamentario ha venido acompañada por el desinterés en aquellos cambios institucionales que, a corto plazo, podrían dar facilidades adicionales a la Oposición en su relación con el Gobierno, como si una asimetría de comportamientos presidiera el destino de las necesarias reformas: reclamadas desde la Oposición, rechazadas desde el gobierno.

El Laboratorio de la Fundación Alternativas no ha querido permanecer al margen de este prologado debate. Por esta razón encargó al profesor Enrique Guerrero, especialista en Ciencia Política y, por dedicación académica y responsabilidad pública, uno de los mejores conocedores de los entresijos de nuestra vida parlamentaria, que plasmara en un documento de propuestas las reformas posibles y deseables en este ámbito. El documento, titulado Reformas para revitalizar el Parlamento español, recibió mucha atención de la opinión especializada. Por este motivo, para contribuir a su difusión, favorecer su toma en consideración y la plasmación de su propuestas en reformas efectivas, celebramos el Seminario del que se da cuenta en esta publicación. Al indudable interés que tiene la presentación del documento de debate por su propio autor se une en este caso la relevante contribución de quienes desde la reflexión intelectual, el conocimiento académico, la experiencia institucional, la responsabilidad política o el segui-

miento informativo de la vida parlamentaria han glosado y valorado el diagnóstico y las propuestas de reforma del profesor Enrique Guerrero. A todos ellos quiero expresarles mi agradecimiento por sus aportaciones.

Ojalá que la publicación de este documento contribuya, aunque sea modestamente, a adelantar la toma en consideración de las meditadas y prudentes reformas de la vida parlamentaria que durante tanto tiempo se han propuesto y pospuesto. A estas alturas de nuestro desarrollo político no parecen existir razones de interés general que puedan justificar pasividad en la introducción de estímulos para el mejor funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. Es tiempo de expresar, si no el optimismo, al menos la esperanza de que semejante tarea pueda llevarse a cabo con la actual mayoría parlamentaria.

**Juan Manuel Eguiagaray**

Director del Laboratorio de Alternativas

## Participantes

**Juan Manuel Eguiagaray**, Director del Laboratorio de Alternativas.

**Nicolás Sartorius**, Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas.

**Enrique Guerrero**, Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

**Manuel Alba Navarro**, Secretario General del Congreso de los Diputados.

**Elviro Aranda**, Diputado socialista por Madrid.

**José María Brunet**, Periodista de La Vanguardia.

**Mercedes Cabrera**, Diputada socialista por Madrid.

**Antonio Fernández Poyatos**, Director de la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administraciones y Políticas Públicas (FIAPP).

**Fernando Garea**, Periodista de El Mundo.

**Diego López Garrido**, Diputado socialista por Madrid.

**Antonio Luis Martínez Pujalte**, Diputado popular. Jefe de Gabinete de Eduardo Zaplana.

**Juan Luis Paniagua Soto**, Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

**Francisco Ramos**, Director General de Instituto Nacional de Administración Pública.

**Rosa Ripollés Serrano**, Directora de Estudios y Documentación del Congreso de los Diputados.

**Julián Santamaría Ossorio**, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid.

## Reformas para revitalizar el Parlamento español

**Enrique Guerrero Salom**  
Doctor en Ciencias Políticas

El presente trabajo parte de dos consideraciones fundamentales: la insustituible relevancia del Parlamento en el funcionamiento global del sistema político, y las dificultades que afronta para cumplir eficazmente con las funciones que le son atribuidas como representación de los ciudadanos. Su objeto es considerar y explicitar el tipo de reformas que podrían contribuir a revitalizar el papel de nuestro Parlamento, singularmente el del Congreso de los Diputados, adaptándolo a los cambios experimentados por la sociedad española desde la aprobación de su vigente Reglamento en 1982.

A partir de la consideración de que las funciones más tradicionales de los parlamentos les han sido en buena parte expropiadas a lo largo del siglo XX por los gobiernos, y de que no puede ya invertirse hacia el futuro una situación que se origina en exigencias objetivas, el trabajo se pronuncia a favor de que el Parlamento intensifique el ejercicio de funciones políticamente decisivas –ahora algo aparcadas– como:

- representar mejor las aspiraciones de los ciudadanos;
- instituirse como el lugar del debate, diálogo, acuerdo, expresión e institucionalización del disenso, drenaje de las crisis políticas, construcción de alternativas;
- contribuir a integrar un sistema político con tendencias centrífugas, etc.

En relación con sus funciones tradicionales, debería centrarse sobre todo en el ejercicio del control del Gobierno.

Desde esa orientación se consideran posibles reformas en el papel del parlamentario individual, en la organización de las Cámaras, en la tramitación legislativa y presupuestaria y en el ejercicio del control.


- En lo relativo a los parlamentarios, se ampliaría su capacidad de intervención individual y particularizada respecto de los portavoces de sus grupos en debates generales y control al Gobierno; se atendería más a la publicidad y trans-

parencia de sus actividades que a la rigurosidad formal en el tratamiento de las incompatibilidades; se crearía la figura del parlamentario no inscrito para penalizar el transfuguismo.

- En la organización de las Cámaras, se elaboraría un estatuto de neutralidad de sus presidentes; se diversificaría el asesoramiento profesionalizado a los parlamentarios; se crearían potentes oficinas de información y documentación autónomas de las que proporciona el Gobierno.
- En el ámbito legislativo, se impediría la utilización de las Leyes de Acompañamiento o de prácticas similares; se fortalecería la dimensión política del debate plenario de las normas, reservando la discusión técnica para las comisiones y abreviando su tramitación; se consideraría la creación del parlamentario-relator, encargado de coordinar el proceso de negociación y de velar por la calidad técnica de las normas; se afrontaría la especialización territorial del Senado. Se crearía la Oficina Presupuestaria.
- En el control del Gobierno, se incorporarían a los Reglamentos figuras que hoy son usos o que se ejercen amparadas en regulaciones no específicas, como las preguntas orales al presidente del Gobierno o el Debate sobre el Estado de la Nación; se modificaría el actual reparto proporcional de preguntas orales en Pleno al Gobierno, poniendo la gran mayoría a disposición de los grupos distintos al del Gobierno; se abreviarían plazos para poder presentar preguntas de evidente actualidad; se crearía la figura de interpelaciones al presidente del Gobierno; se regularía que las mociones consecuencia de interpelaciones se debatieran con mayor inmediatez; se podrían crear comisiones de investigación, a petición de un mínimo de parlamentarios o de grupos, sin que pudieran rechazarse después por la mayoría absoluta de un solo grupo.
- Algunas requerirían solamente incorporar a los Reglamentos usos ya establecidos, pero el conjunto exigiría reformar aquéllos, en especial el del Congreso, vigente desde 1982 y objeto de varios intentos frustrados de actualización en los últimos 15 años. En lo que respecta al Senado, habría que abordar su reforma constitucional.
- El objetivo último de las reformas es conseguir que el Parlamento no sea sólo una institución solemne, sino, sobre todo, políticamente eficiente.

## Informe de contenidos

### Nicolás Sartorius

 Quiero daros la bienvenida y las gracias por asistir a este seminario del Laboratorio de la Fundación Alternativas, que dirige Juan Manuel Eguiagaray. Se va a presentar este trabajo de Enrique Guerrero sobre la reforma para revitalizar el Parlamento español. Yo he tenido mucha curiosidad por asistir a esta presentación, porque pensaba que iba a contemplar el primer milagro de la democracia española y que, después de escuchar a los diputados y personas que están relacionadas con el Parlamento y que están presentes en la sala, mi pesimismo o mi escepticismo inicial iba a evaporarse.

Espero que al final del seminario ese pesimismo se evapore, porque, como podéis imaginar, para los que hemos tenido vida parlamentaria hace muchos años, esto de tratar de la reforma del Parlamento es algo que se ha ido sucediendo en el tiempo, prácticamente en casi todas las legislaturas. Y estaba convencido, y lo sigo estando, de que esta vez va a ser la buena. Por lo tanto, el trabajo de Enrique Guerrero tiene un enorme interés y actualidad porque construye, en mi opinión –y lo he leído detenidamente–, un análisis lúcido de lo que se podría reformar en el Parlamento español; y no sólo en el Parlamento, sino en cuestiones conexas con la vida parlamentaria, en eso que él dice de “introducir vivacidad sin perder seguridad”. Por tanto, me parece que propone una serie de medidas de enorme interés que, si se llevasen a la práctica, seguro que conseguirían que el Parlamento español se revitalizara de una manera muy considerable.

Nada más. La Fundación tiene un gran interés por todos los temas de la calidad de la democracia, y éste es uno de los más importantes. Espero que los últimos acontecimientos políticos no frustren una vez más el acuerdo entre las grandes fuerzas políticas para modificar el Reglamento de la Cámara, que sería muy importante que se reformara.

### Juan Manuel Eguiagaray (moderador)

■ Quiero agradecer la presencia de todos vosotros en este Seminario, que, como decía Nicolás, pone de manifiesto la preocupación de la Fundación y de su Servicio de Estudios por la calidad de la democracia. El documento del que es autor Enrique Guerrero es el resultado de una larga gestación, tanto intelectual como personal. Soy consciente de que distintas ocupaciones ligadas a sus responsabilidades actuales, como otras derivadas de sus compromisos académicos, retrasaron la conclusión escrita de esta larga meditación. Sin embargo, aun a riesgo de adelantarme al debate que se abre, me atrevo a decir que en este documento están plasmadas una buena parte de las propuestas posibles diri-

gidas a mejorar la vida parlamentaria española. Recalco lo de posibles, porque siempre cabe imaginar mundos espléndidos, pero inalcanzables. La virtualidad del texto de Enrique Guerrero estriba en que su conocimiento profundo de la vida parlamentaria española, de los grupos políticos y parlamentarios, y su formación académica, le han permitido ajustar un texto que, con solidez doctrinal, da cuenta a la vez de las insuficiencias de la vida real, propone mejoras concretas y precisas y, sin renunciar a ir más lejos, mantiene los pies sobre el suelo de lo que es aparentemente alcanzable en nuestro esquema institucional.

Como es habitual, tras la presentación del autor, daremos un turno a quienes deseen intervenir para hacer comentarios. Mucho me gustaría que eso permitiera un amplio debate entre los presentes, capaz de enriquecer y matizar las propuestas y contenidos del trabajo.

Dejemos que sea Enrique Guerrero quien presente su trabajo.

### **Enrique Guerrero**

“ La verdad es que me siento un poco extraño presentando este trabajo, porque aquí hay personas que han escrito sobre esto; hay personas que están en la vida parlamentaria real; hay amigos personales, personas con las que no solamente comparto amistad sino casi biografía personal desde hace 40 años. Voy, pues, a hacer una pequeña síntesis del trabajo.

Tengo que empezar por señalar los tiempos en los cuales se inserta este trabajo, porque son tiempos que nos dan alguna guía sobre el escenario político español, sobre la utilidad o no de este trabajo y sobre el tipo de problema al que pretende responder. Este trabajo me fue solicitado poco antes de las elecciones del año 2004, es decir, en un momento en que la distribución de escaños en el Parlamento y su funcionamiento tenían características distintas a las actuales, y fue elaborado por mí en un período en el que efectivamente parecía que iba a consolidarse una reforma del Reglamento en el Congreso de los Diputados y a avanzar, quizá, una reforma constitucional del Senado.

Tengo que decir que el trabajo no sólo se refiere al Reglamento del Congreso y a la reforma constitucional del Senado, pero éstas son, sin duda, las dos piezas fuertes de la reforma del Parlamento. El trabajo ve la luz en un momento en que da la impresión de que no ha cuajado finalmente, o no está cuajando, esa perspectiva positiva de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados y, a juzgar por lo que hemos oído en el Debate del Estado de las Autonomías, tampoco parece gozar de buena salud el pronóstico futuro de la reforma del Senado. ¿Convierte eso a este papel en un trabajo, en términos orteguianos, condenado a la melancolía? No, porque algún día tendremos que afrontarlo –no sé si Rosa Ripollés escribió sobre esto hace ya más de 15 años–; algún día tendremos que entrar en estos temas, y cuanto más hayamos discutido, aportado, evaluado, cansado a la sociedad sobre la necesidad de esta reforma, seguramente habrá una presión irresistible en algún momento para llevarlo adelante.

¿Qué pretendo con este trabajo? Pretendo diagnosticar algunas de las insuficiencias que tiene nuestro Parlamento para cumplir las funciones que le atribuye la Constitución y, a continuación, en función de estas insuficiencias, proponer algunas reformas que, aunque no colmaran por completo estas insuficiencias, sí las aliviaran o las redujeran sustantivamente. En el caso de que el conjunto de reformas al que luego me referiré, o la mayoría de ellas, pudieran prosperar, seguramente conseguiríamos que el Parlamento entrara definitivamente en el siglo XXI. Sé que eso de meter algo en el siglo XXI es una frase muy manida, pero todos sabemos que mientras que otras instituciones políticas, por ejemplo el Gobierno, han ido reformando continuamente su estructura, cambiando su capacidad de actuación, ampliando el rango de sus actividades en el conjunto de la sociedad, modernizándose, adaptándose, etc., el Parlamento es una institución que ha seguido a una cierta distancia por detrás los cambios sociales. Si uno lee las constituciones liberales originarias en la parte correspondiente a los parlamentos, se comprueba que en las constituciones actuales hay menos cambios que en otras partes de las constituciones y, desde luego, que en la parte correspondiente al Gobierno. Y específicamente cada vez más cuanto más recientes son las constituciones, por ejemplo la española, en la cual el Gobierno tiene una densidad importante en el tratamiento constitucional.

Si hiciéramos estas reformas, recuperaríamos un tiempo perdido que empieza a ser ya un largo tiempo perdido.

En el origen de la regulación constitucional o institucional de la democracia española actual primó un interés fundamental por asegurar la estabilidad, un miedo a nuestro pasado histórico, un deseo de fortalecer instituciones en ese momento emergentes –como es el caso de los partidos políticos– y todavía de una gran debilidad. Toda la estructura está montada sobre un gobierno fuerte, un sistema electoral que penaliza todo aquello que no son los partidos políticos, un tratamiento constitucional de los partidos que los incorpora por primera vez y los convierte en cuasi poder del Estado, lo que se llama la “zona gris” de los poderes del Estado. Posteriormente un sistema de financiación que, cuando se regula, también favorece a los partidos políticos; un sistema de responsabilidad jurídica parlamentaria –cuestión de confianza y moción de censura– que fortalece la posición del Gobierno y que debilita la del Parlamento. Y con ese sistema se pone en marcha la democracia española, de la que todos estamos convencidos de que llevamos un largo período de éxito irrefutable.

Pero, pasada una década de la aprobación de la Constitución, a finales de los años ochenta, se producen una serie de cambios en la vida política española que relajan esta tensión por la seguridad, ese miedo por nuestro pasado histórico. Superada la crisis económica, incorporados a la Unión Europea, estabilizada nuestra pertenencia al sistema de defensa occidental, producida la alternancia política sin que nada grave haya sucedido en el país, se genera un optimismo social y empiezan a aflorar una serie de propuestas en numerosos campos: reforma del Congreso, reforma constitucional del Senado, reforma de la legislación de partidos políticos (que, como sabéis, antes de la última reforma era una ley preconstitucional o paralela a la Constitución, que favorecía extraordinariamente a las direcciones de los partidos frente a los militantes), reformas en el Tribunal de Cuentas, reformas en la financiación, reformas en Radiotelevisión Española, en los medios de comunicación públicos, etc. Y hubo un importante paquete de reformas que el Gobierno 93-96

trató de poner en marcha, en aquel capítulo que se conoció como “impulso democrático”, pero que, ahogadas por el peso de los problemas y escándalos que se acumularon durante esos tres años, acabaron sin concretarse.

El Partido Popular llevó a su programa de 1996 un potente capítulo de “regeneración democrática” (capítulo que surgía del conocido libro de José María Aznar España, la segunda transición), donde se incorporaban también una serie de reformas del tipo que veremos después. Pero lo cierto es que han pasado las dos legislaturas del Partido Popular, y lo que llevamos de ésta, sin que se haya consolidado ninguna de las reformas sustantivas. La razón de fondo, creo yo, es el clima de crispación y de confrontación política –extraordinariamente dañino para el funcionamiento institucional– en el que lleva instalada la política española desde finales de la década de los años ochenta y, más en concreto, desde las elecciones de 1989, que fueron impugnadas en algunas circunscripciones por el Partido Popular. A partir de ese momento se inicia un tipo de relación, en el ámbito político, poco propicio a las reformas.

Por tanto, ¿para qué reformar ahora? Primero, para recuperar el tiempo perdido, como he dicho antes. Pero también, en segundo lugar, para que el Parlamento pueda cumplir las funciones que puede cumplir en estos momentos, y para que deje de obsesionarse por aquellas funciones que tradicionalmente ha cumplido y que le siguen atribuyendo las constituciones y su propio Reglamento, pero que tiene dificultad en cumplir.

El Parlamento es, obviamente, la institución representativa por excelencia. Y, por tanto, la función más importante que tiene que cumplir es ejercer esa representatividad, es decir, todas aquellas funciones que tengan que ver con el conjunto más que con una parte, menos con la decisión mayoritaria –que, al final, es un artilugio jurídico que convierte a la voluntad de la mayoría en una voluntad general–, y más con aquello con lo que se sientan representados todos los ciudadanos, bien individualmente o bien organizados políticamente.

¿Cuáles son esas funciones? Todas aquellas que tengan que ver con que el Parlamento se convierta en el lugar institucional de la competición política; que sea el lugar donde afloran las alternativas políticas, los programas que se confrontan y que conforman la opinión pública de los ciudadanos; que sea el lugar donde se integran las demandas ciudadanas plurales –que van más allá de aquéllas que son mayoritarias–; que sea el lugar donde se trata de integrar en las decisiones colectivas a ese pluralismo existente en la sociedad; que sea el lugar donde se controla al poder. Y que, a su vez, se produzca una integración territorial que –en el caso español pienso más en el Senado– es una integración muy importante en un sistema de gobierno multinivel, en el cual los elementos cooperativos, los elementos de coordinación y de voluntad, de suma de voluntades de procedencia territorial, han avanzado un trecho muy escaso y podrían andar ese trecho de una manera mucho más intensa con la reforma del Senado.

El estado de salud de la democracia representativa depende, fundamentalmente, de la salud del Parlamento. Por tanto, todo aquello que mejore esa salud parlamentaria es un fortalecimiento de la democracia representativa. El Parlamento es insustituible en este

aspecto y es, además, la única institución realmente insustituible. Quiero decir que es posible imaginar un gobierno en un régimen autoritario, pero no es posible imaginar un parlamento, tal como lo entendemos nosotros, coexistiendo con un régimen autoritario. Bobbio señaló en su día que no ha habido ninguna quiebra de la democracia que no haya conducido a una desaparición del parlamento, y que tampoco es posible encontrar una pervivencia de un parlamento en un régimen en el que haya desaparecido la democracia.

Sin embargo, este papel central del Parlamento para la democracia representativa encuentra múltiples dificultades para ejercer su función. Porque hay distintos vectores de la vida política que contestan a algunos elementos de la definición sustantiva del Parlamento. Por ejemplo, la representatividad. Yo he dicho que el Parlamento es la institución representativa por excelencia, esto es indiscutible. Pero, sin embargo, no podemos ignorar que cuando los ciudadanos votan, en realidad, psicológicamente –aunque no jurídicamente– están votando a un candidato a presidente del Gobierno, están votando un programa de un partido político, están votando, quizá, un equipo gubernamental, cualquiera que sea la cuestión –porque las elecciones son cada vez más plebiscitarias– y no están pensando exactamente en quién es el cabeza de lista de la circunscripción en la cual votan. Esto se ve perfectamente por la equivalencia que se detecta cuando se pregunta a los ciudadanos, y el hecho de que los ciudadanos votan homogéneamente la lista del partido correspondiente en el Congreso y a los candidatos de ese partido en el Senado, a pesar de que en el Senado las listas son abiertas y hay sistema mayoritario.

El Parlamento tampoco tiene ahora la supremacía constitucional que le atribuían las constituciones clásicas, eso no lo tiene nadie. Quiero decir que todos los poderes del Estado están limitados por lo que determina la Constitución. Y, sin embargo, lo que no puede hacer el Parlamento es muchas de las cosas que tradicionalmente se atribuían a ese poder omnímodo, que era la visión clásica del Parlamento británico.

La creación de entes supranacionales limita la soberanía de todos los poderes del Estado, pero el Gobierno recupera parte de esa soberanía porque forma parte, a su vez, de las instituciones que deciden por todos en ámbitos supranacionales. En síntesis, el Gobierno pierde capacidad de decisión, pero el Gobierno español, por ejemplo en Bruselas, tiene una participación activa en la preparación de las decisiones, en tanto que el Parlamento nacional está en una situación cada vez con algo más de capacidad, pero, en todo caso, mucha menos que la del Gobierno.

En las políticas públicas, en los distintos pasos de gestación, formulación, deliberación, ejecución, evaluación, control, de las políticas públicas, el Parlamento, normalmente, no participa más que en la deliberación, y con el paso del tiempo, quizá en el control.

Por tanto, hay que reformar; y la parte sustancial del trabajo se centra en dónde reformar. Hay una serie de capítulos a los que voy a tratar de referirme sintéticamente.

En primer lugar, me refiero al **ámbito electoral**. Las propuestas que han surgido y que quizá pueden llegar en algún momento a concretarse positivamente son de cuatro tipos:

- Incrementar la representatividad por la vía de aumentar el número de diputados de 350 a 400, sin tocar la Constitución. También se podría incrementar el número disminuyendo de dos a uno el mínimo de diputados atribuidos a cada circunscripción. Si se sumaran ambas cosas, serían 100 diputados volcados al mercado de la proporcionalidad. Esto genera escasas simpatías en los partidos mayoritarios; podría provocar, sobre todo respecto de los 50 extraídos de las provincias, conflictos territoriales; podría alterar, en determinadas circunstancias, la fragmentación partidaria y, por lo tanto, en algún sentido, dificultar algo la gobernabilidad. En fin, es un tema a discutir.
- La segunda cuestión electoral sería cambiar la forma de elegir el Senado. Hay en marcha una consulta del Gobierno al Consejo de Estado sobre cómo debería componerse el Senado y qué funciones deberían serle atribuidas. Los modelos que han aflorado, y que incluso han llegado a formar parte de ponencias de reforma constitucional en el propio Senado, han contemplado que los senadores fueran los representantes de los gobiernos autonómicos, que fueran representantes de los parlamentos autonómicos, o que fueran elegidos por los ciudadanos pero en circunscripción autonómica; o una combinación de todos estos elementos. No me pronunciaré sobre este tema, estando pendiente el dictamen del Consejo de Estado.
- El tercer elemento sería una apertura moderada, controlada, de las listas electorales para permitir que los ciudadanos tengan alguna capacidad de sentirse directamente implicados en sus preferencias personales, aunque opten por un partido u otro. Es decir, premiar a determinados candidatos de la lista del partido preferido. Sobre este tema hay toda una argumentación de que favorecería psicológicamente el compromiso de los ciudadanos con su decisión. Las propuestas que han surgido, las más limitadas, consisten en que hubiera una preferencia proporcional a la dimensión de la circunscripción; es decir, que un ciudadano de Madrid o Barcelona pudiera expresar dos preferencias, y que un elector de otras circunscripciones más pequeñas pudiera expresar una preferencia. Y que, a su vez, hubiera la necesidad de que la diferencia de preferencias tuviera una cierta dimensión para que un candidato postergado en la lista de su partido adelantara a otro en una posición preferente.
- La última de las propuestas en el ámbito electoral es convertir las campañas electorales básicamente en debates electorales, en vez de en líneas de publicidad o *marketing* político de cada uno de los partidos. Es decir, que realmente se generaran instrumentos en momentos de las campañas en los cuales los candidatos fundamentales, los que aspiran a presidir el Gobierno de la nación al menos, debatieran sobre sus posiciones políticas. Se cree que esto es difícil de exigir normativamente, pero hay mecanismos para incentivar que probablemente llevarían a los partidos a ser sensibles a esa participación en los debates electorales en los momentos de campaña. Hay que tener en cuenta que en España desde 1977 nunca ha habido un debate electoral, salvo en 1993 y, por lo tanto, esa es una característica un poco peculiar del caso español.

El trabajo entra luego en reformas en el **papel de los parlamentarios**. La más importante sería incrementar su capacidad de intervención individual. El instrumento básico

sería la generación de una lista de oradores en determinados debates que pudieran intervenir después de los portavoces de los grupos parlamentarios, y sin necesariamente contar con la autorización de la dirección del grupo. Eso permitiría, por lo menos, un interés singular de determinados parlamentarios en intervenir en momentos concretos, e incluso podría –en debates de una clara sectorialización temática o territorial– permitir una voz que, incluso, llegara a ser considerada como una iniciativa favorable por las propias direcciones de los grupos.

Otra reforma sería la creación de la figura del parlamentario no inscrito, que es un tema bastante complejo, para el caso nítido de transfuguismo, que permitiera que el diputado sólo pudiera disfrutar de aquellas atribuciones que se le reconocen al diputado individual, pero que no pudiera conformar mayorías o beneficiarse de su pertenencia a otro grupo, y que, además, por definición, fuera siempre al Grupo Mixto.

En cuanto a la **organización de las Cámaras**, el papel incorpora una serie de propuestas. Yo sintetizo esas propuestas en que se elaborara un estatuto de neutralidad de los presidentes de las Cámaras. Esa propuesta ya se planteó como una Proposición de Ley de reforma del Reglamento en la anterior legislatura. Es verdad que ha habido momentos distintos, en distintas coyunturas políticas, en los cuales se ha deseado que no solamente los presidentes cumplieran las normas con objetividad, sino que, además, en su comportamiento, trataran de concitar consenso y diálogo entre los distintos grupos y, por lo tanto, fueran vistos como representantes del conjunto y en ningún caso como representantes de una mayoría. Hay que decir que, tradicionalmente, los grupos de la mayoría tienden a creer que el presidente trata mejor a los grupos de la oposición que a los de la mayoría. Este es uno de los tópicos del sistema parlamentario español.

Hay una parte que yo considero muy importante, y es que habría que **diversificar el asesoramiento parlamentario**. Los parlamentos tratan cada vez más de una serie de materias que requerirían diversificar ese asesoramiento de una manera intensa. No quiere decir que tenga que haber un cuerpo de medioambientalistas, otro de política exterior, otro de economistas, otro de politólogos, sino que hubiera mecanismos fuertes de asesoramiento, que deberían completarse con potentes oficinas de información propia –que no dependieran de la información proporcionada por el Gobierno– y con la definitiva creación de la Oficina Presupuestaria, que influiría sobre prácticamente la totalidad de las acciones de la Cámara; no solamente sobre aquello que tiene que ver con los presupuestos, sino prácticamente sobre cualquier decisión.

En lo que se refiere a la **función legislativa**, se propone no volver nunca a las Leyes de Acompañamiento o prácticas similares. Habría que poner el énfasis en el debate político de las normas y no tanto en la elaboración técnica. Es decir, que cualquier norma, tenga o no enmienda a la totalidad, fuera sometida a una explicación por parte del proponente, y a un debate en el que participaran todos los grupos, y que eso fuera el debate político sobre las razones por las que se presenta esa norma, qué efectos pretende conseguir, con qué mayoría inicial cuenta, a quién se ofrece negociación política, etc. Mientras, el debate de mejora de la norma, o de formación concreta de los consensos, quedaría reducido a las Comisiones, aunque luego hubiera una votación de totalidad en el Pleno. No hay mayor problema, puesto que las Comisiones reproducen en su proporcionalidad exactamente el Pleno.

Se ha hablado de la creación de la figura del **parlamentario relator**, es decir, atribuir a alguien la responsabilidad sobre una norma. Y eso significa atribuirle el diálogo con los grupos, el intento de la búsqueda de soluciones de consenso, el cuidado de la calidad técnica de la norma y la presentación ante el Pleno justificando qué ha sucedido.

También habría que cambiar intensamente la **tramitación del Presupuesto**. Sobre esto, la Fundación Alternativas ha publicado un par de trabajos, mi propio trabajo dedica algunas páginas a esto. Fundamentalmente de lo que se trata es de que la Cámara –los diputados y los grupos– tenga una información consistente y sensible, más que abrumadora, sobre los temas presupuestarios. Una información que le permita tomar posiciones y formular decisiones. Y eso no consiste pura y simplemente en acceder informáticamente a una cantidad de información no tratable, sino tener una Oficina Presupuestaria potente que haga este trabajo, que asesore a los parlamentarios.

En lo que se refiere a la función de **control** se han hecho numerosas propuestas, y no necesito aquí explicarlas mucho. Se trata de acabar con ese principio de que las preguntas orales al Gobierno se reparten proporcionalmente, lo cual conlleva el contrasentido de que el grupo mayoritario es el que dispone de más instrumentos de control en lo que se refiere a las preguntas, cuando lo lógico sería que si no se puede excluir del todo al grupo mayoritario, en todo caso, se redujera al mínimo, y que lo que quede se repartiera entre los grupos de la oposición.

El hecho es que una cierta dinámica mayor del Parlamento se podría obtener por la combinación de una serie de cambios en distintas figuras:

- Que las preguntas pudieran presentarse, por lo menos un porcentaje de ellas, hasta un momento más inmediato a la sesión de control del Gobierno. Hay países que lo hacen hasta las 12 de la mañana del día de la sesión. En el caso del Congreso sería el miércoles, o incluso en la última hora del día anterior, que sería el martes. Pero, en todo caso, sería mucho más inmediato que ahora, que se puede cambiar alguna pregunta hasta las 12 del mediodía del lunes.
- También se podría conseguir ese mayor dinamismo acortando el plazo en que la moción se debate después de la interpelación. Se podría hacer en el mismo Pleno debatiendo la interpelación el martes y la moción el jueves, en una misma semana.
- También se podría introducir, una vez al mes quizá –en fin, esto es discutible–, la figura de interpellaciones al presidente del Gobierno, que permitiera un debate algo más extenso sobre la política gubernamental, y no tan circunscrito como en el caso de las preguntas. Y que, además, permitiera participar no sólo al interpelante, sino al resto de los grupos.
- La creación de comisiones de investigación por un porcentaje de diputados o por un número de grupos. Aquí hay una pequeña innovación en el papel, porque, hasta ahora, algunas propuestas en este sentido iban en la dirección de que se creara una comisión por un porcentaje de diputados o de grupos y que esa comisión sólo pudiera revertirse por la mayoría absoluta de la Cámara. Lo que yo propongo en el papel es que no pudiera hacerse en el caso de que la mayoría absoluta pertenezca

a un solo grupo, es decir, al del Gobierno, sino que fuera necesario, en ese caso, además, el apoyo al menos de otro grupo parlamentario, para evitar que un grupo con mayoría absoluta impidiera, por votación de rechazo, la creación de comisiones de investigación.

- Se podrían incluir debates de carácter general, distintos a los del Estado de la Nación o de las Autonomías, a petición de un mínimo de parlamentarios o grupos. Uno, por ejemplo, al inicio de cada período de sesiones. Esto existe, por ejemplo, en el Parlamento de Cataluña.
- Sobre el tema de uso lingüístico, que, como sabéis, está en el origen de los problemas –bueno, no sé si en el origen o en la excusa–, quizá Diego tiene una opinión más fundada que la mía.

Como tengo que ir acabando, creo que sería muy importante para las funciones a las que he hecho referencia del Parlamento integrador **reformar el Senado**. Yo no pienso tanto en la reforma del Senado desde la perspectiva de que si su función legislativa empieza o acaba en un determinado tipo de normas, sino que pienso en el caso de un Estado como el nuestro, de Gobierno multinivel, en el que la información, la conexión entre los gobiernos, está frecuentemente sometida a llevarse bien o mal en función de las mayorías políticas, al recelo de los gobiernos autonómicos en proporcionar información que creen que puede serles perjudicial a la hora de tomar determinadas decisiones. Creo que la existencia de un Parlamento, de un Senado realmente territorial, es imprescindible para avanzar en esta función de integración política que sólo el Parlamento puede desarrollar. El actual Gobierno ha tomado decisiones en el ámbito de comparecer en el Senado, Conferencia de Presidentes, etc., pero no hay nada que pueda sustituir a una Cámara que todos los partidos, todos los territorios y todos los grupos consideren suya.

Para concluir, desearía que la **reforma del Reglamento** realmente se llevara a la práctica. Yo suelo citar a Félix Pons, que dijo que nunca prosperaría una reforma si el partido del Gobierno no era capaz de verse en un tiempo más o menos largo como partido de la oposición, y si el partido de la oposición no era capaz de creerse realmente que en un período razonable iba a ser partido del Gobierno. Y eso moderaría, sin duda, las posiciones de uno y otro, y permitiría llegar a acuerdos en estas cuestiones, que no considero destructivas para el Gobierno, ni tampoco la panacea para la oposición, y que considero que revitalizarían al Parlamento. Naturalmente no resolverían todos los problemas, pero permitirían que funcionara un poco mejor.

La crisis del Parlamento es un tópico histórico. Pero ya sabéis que Paco Rubio Llorente en una ocasión dijo que no se puede decir que el Parlamento está en crisis cuando en este país, de pronto, creamos 17.

### Antonio Luis Martínez Pujalte



Quería agradecer el trabajo realizado por el Laboratorio de Alternativas, en concreto por Enrique Guerrero. Me parece que es un buen trabajo y recoge posiciones que han sido defendidas por el Grupo Parlamentario Popular en esta legislatura,

incluso algunas de las posiciones que forman parte del pacto al que en su momento se llegó sobre la reforma del Reglamento con el Grupo Socialista. Creo que, en líneas generales, las aportaciones que hace el trabajo entran en lo que puede configurar un espacio de consenso. Y en este sentido, también me parece un trabajo positivo.

¿Por qué no se hace la reforma del Reglamento? Creo que por dos razones: una la menciona el propio trabajo, y es la situación de tensión entre las dos principales fuerzas políticas, que en estos momentos no viven un momento de especial luna de miel. Y la otra me parece que no aparece exactamente en el trabajo, pero se ha dicho de algún modo en la intervención. Sin pretender abrir un debate partidista, yo creo que en estos momentos no se hace la reforma del Reglamento por falta de voluntad del Grupo Socialista. Al final, lo que sucede es que muchas veces –y la historia de la democracia española ya tiene bastantes ejemplos de esto– lo que se propone desde la oposición no es exactamente lo mismo que se propone desde el Gobierno, aunque se trate de los mismos actores. Y creo que ése es el problema.

Entrando en los temas tratados en el trabajo, quiero adelantar que estoy de acuerdo con casi todo, aunque hay cuestiones que se podrían discutir. Pero quisiera hacer concretamente dos pequeñas aportaciones: una es sobre una cuestión que no está en el trabajo y que me gustaría que en sucesivas reflexiones se tuviese en cuenta, y otra sobre una cuestión que sí que está, pero sobre la que me gustaría hacer un matiz.

En primer lugar, me parece que deberíamos reflexionar sobre una cuestión que a veces olvidamos. Hablamos mucho de la función del control del Gobierno, y aquí hay a este respecto propuestas muy interesantes, y muchas de ellas han sido las que han integrado el pacto entre el Partido Popular y el Partido Socialista. Pero a veces no tenemos en cuenta que la función del Parlamento no es sólo de control de la acción del Gobierno, sino de impulso de la acción del Gobierno. Y esa función de impulso de la acción del Gobierno se materializa en un mecanismo fundamental, en concreto en el Congreso de los Diputados, que son las proposiciones no de ley. Yo creo que las proposiciones no de ley en el Congreso de los Diputados en España –y no hablo de esta legislatura, sino que hago un juicio general– son un instrumento perfectamente inútil. Y son un instrumento perfectamente inútil porque no existe ningún control posterior de la eficacia de las mismas. Soy plenamente consciente de que las proposiciones no de ley, como su propio nombre indica, no tienen eficacia jurídica y que, por tanto, no tienen carácter vinculante para el Gobierno. Pero creo que se podría reflexionar acerca de algún mecanismo político que incrementase su eficacia política; por ejemplo, si el Gobierno tuviese la obligación de informar al Parlamento –pongamos a los 90 días de la aprobación de una proposición no de ley, o a los seis meses– de las medidas que ha adoptado para dar cumplimiento a esa proposición no de ley, habríamos avanzado algo. Creo que en este momento, puesto que no existe para el Gobierno ninguna obligación resultante de las proposiciones no de ley, ni siquiera la de informar o la de interesarse, estamos ante un instrumento de impulso de la acción de Gobierno que carece no sólo de eficacia jurídica, sino, incluso, de eficacia política.

La segunda aportación es relativa a los medios materiales. En mi opinión es una cuestión de la que se habla poco y yo agradezco a este trabajo que lo haya tratado. Porque, a veces, parece que cuando estos debates se plantean, estamos hablando de que los diputados tengan más sueldo, o cuestiones similares. Y es un debate poco popular. A mí

me parece que una de las grandes carencias del Parlamento español está en la falta de medios personales y materiales, pero sobre todo personales. Creo que habría que ir a alguna fórmula análoga a la que existe en otros parlamentos –como, por ejemplo, el que más conocemos porque lo integran también españoles, el Parlamento Europeo– de asesores personales de los diputados, que pudiesen ser de libre designación.

Creo que en el trabajo se establecen también algunas medidas para potenciar el papel del parlamentario individual. El problema es que muchas veces el parlamentario individual tiene que escribirse él mismo sus proposiciones e iniciativas. No tiene ningún grado de asistencia: ni técnica, ni de ninguna naturaleza. Creo que habría que trabajar en esta línea y, probablemente, la fórmula es la de los asesores de los diputados, al estilo de lo que existe en el Parlamento Europeo, o en el Parlamento alemán, o en otros parlamentos.

Hago estas aportaciones con la voluntad de que puedan resultar útiles, y siento que no voy a poder asistir al debate que se produzca sobre éstas u otras cuestiones. Muchas gracias.

### Enrique Guerrero

“ Sobre las dos cuestiones que has planteado: en cuanto a la primera, sería un buen uso político que no hubiera tanta diferencia entre los períodos de mayoría absoluta y aquéllos en que no la hay. Y en cuanto a la segunda, estoy de acuerdo en la falta de medios materiales.

### Francisco Ramos

“ Esto de las listas abiertas es un derecho que en la práctica nunca se ha ejercido, o cuando se ha ejercido (por ejemplo, el caso de Lavilla-Cercós en Soria, o algún otro en Cuenca en el Partido Popular, incluso uno en Toledo en la última legislatura) siempre ha sido por pelea entre los partidos. Es decir, que está absolutamente claro este fenómeno. Por tanto, ¿por qué no lo abandonamos ya como argumento? Quiero decir que, si queremos realmente reformar el sistema electoral –que a lo mejor no hay que reformarlo, que a lo mejor ha funcionado bien–, olvidemos ya este asunto de las listas abiertas que sólo sirve para alimentar a determinada prensa que insiste en ello, y busquemos otros mecanismos de reforma que sean efectivos. El más efectivo para eso que se pretende, desde mi punto de vista, es el que hemos visto en el Parlamento británico anteayer. No nos engañemos: 50 diputados votan en contra del primer ministro. A mí personalmente me molesta esto de las listas abiertas, cuando no conozco casos en los que eso haya funcionado en nuestro sistema.

La pregunta más importante que quería hacer es la siguiente: ¿alguien ha pensado, o ha analizado, si es posible reformar el Senado sin reformar la Constitución? Porque como no veo fácil reformar la Constitución... Supongo que resulta difícil para los senadores seguir oyendo que es una Cámara inútil, que no sirve para nada. Entonces, estamos haciendo al ciudadano una pedagogía verdaderamente negativa. Por tanto, la pregunta es: ¿es posible, con una mayoría absoluta de las dos Cámaras, hacer una reforma del Senado? No sé si alguien ha pensado en este asunto.

Y la tercera cuestión que quería plantear se refiere al proceso legislativo. Como tú muy bien has teorizado y has escrito en muchos otros sitios además de en este papel, el tema de la relación Gobierno-Parlamento es una relación complicada. Pero a mí me parece –y estoy de acuerdo con que los parlamentarios se doten de los medios técnicos precisos– que el parlamentario debe dedicarse a construir la decisión política, más que la decisión técnica. Si yo soy realmente representante de la soberanía popular, y me han elegido unos determinados señores para que represente su voluntad, no me haga usted preguntas complicadas, aunque me dote usted de muchos medios técnicos. Hágame usted preguntas simples, que yo pueda contestar de manera simple y, además, que pueda luego explicar, también de manera sencilla, a los que me han elegido. Hay una anécdota muy divertida en el Parlamento español de un gran parlamentario, Antonio Sotillos, que fue Subsecretario de Relaciones con las Cortes. Una vez que estaban allí discutiendo un complicado asunto de una ley fiscal, dijo: “Aquí los parlamentarios a lo que venimos es a justificar políticamente lo que ha decidido el Subdirector General y, en ocasiones, resulta muy complicado modificar lo que ha decidido el Subdirector General”.

Si yo tengo que estudiarme las 27 directivas que regulan un asunto..., creo que no tengo capacidad. Por eso planteo este asunto. Sería mejor decir: pregúnteme cosas que yo pueda explicar a mis electores, y deje usted que lo técnico se resuelva de la manera que se deba resolver.

### **Juan Luis Paniagua Soto**

“ En primer lugar, quería agradecerle a Enrique el trabajo que presenta. Es un trabajo enciclopédico. Aunque no es muy grande en páginas, sí lo es en contenidos. Por tanto, es imposible entrar a debatir sobre todos y cada uno de los aspectos. Tan sólo voy a hacer unos comentarios sobre un par de cosas que podrían ser de interés para la reflexión.

En primer lugar, yo creo que es difícil intervenir en el Parlamento si no se interviene en otras áreas que son inmediatamente colindantes con él: Ley Electoral, estructura de partidos, Ley de Partidos, conformación de los partidos y actuación de los partidos. Por tanto, electores y partidos serían dos elementos que habría que conjugar; porque si no, en mi opinión, los tics –si se puede decir así– se reproducirían en un Parlamento reformado, porque los agentes que operan en el Parlamento tienen sus condicionantes previos, que están formalizados por estructuras ajenas al propio Parlamento. De manera que la estructura parlamentaria agudiza algunos de los elementos que dotan de cierta personalidad a la vida en el seno del Parlamento. Eso sería un plano.

Creo que efectivamente se puede intervenir en la mejora y en la innovación de la vida parlamentaria si, de manera simultánea, intervenimos en otros dos o tres elementos, mejorando la capacidad decisional de los electores y, desde luego, interviniendo algo más en la vida, organización y funcionamiento de los partidos políticos. Algunos de estos elementos forman parte de la cultura cívica, por lo que es difícilmente reglamentable; forman parte de un modo de hacer que se va aceptando a lo largo del tiempo y se va decantando en un proceso no siempre excesivamente breve.

En segundo lugar, estando de acuerdo con todo lo que dices, creo que hay dos elementos en los que habría que trabajar por planos separados. Por ejemplo, en la función legislativa del Parlamento. El Gobierno, que es un gobierno de mayoría y, por tanto, de mayoría electoral también, debe disponer y disfrutar de los elementos que le doten de mayor funcionalidad para el desarrollo de su programa y, consiguientemente, creo que el Parlamento debe disfrutar también de facilidades para el desarrollo de su programa. Pienso que la estructura actual –de Comisión, Ponencia y Pleno y, además, de comisiones con competencia plena legislativa– inyecta una alta dosis de funcionalidad a la capacidad de producción legislativa del Parlamento. Y, en mi opinión, eso no debe ser alterado sustancialmente, porque el principal compromiso de un gobierno de mayorías es desarrollar un programa de gobierno y disfrutar o disponer –si se quiere utilizar esta expresión– de los mayores y mejores sistemas de producción de normas en el desarrollo de su programa.

Otra cosa distinta sería el ámbito del control, donde yo creo que nuestros Reglamentos adolecen de una excesiva cultura gubernamentalista desde 1977. Y tiene su explicación también en términos de cultura política, porque en 1977 son gobiernos de minorías; porque se sale de una dictadura; porque se quiere inyectar también arbotantes de estabilidad a un Gobierno bajo el fantasma de la inestabilidad, la corta duración y toda esa literatura que ha venido utilizando la dictadura contra la democracia liberal y todas sus perversiones.

Por tanto, creo que sí estamos ahora –tras un ciclo histórico suficiente como experiencia y laboratorio– en condiciones de revisar en profundidad los mecanismos de control. También con el cuidado y equilibrio para que estos mecanismos no se conviertan en instrumentos de filibusterismo permanente o de obstrucción permanente de la acción del Gobierno. De manera que, así como creo que en la estructura legislativa no se debería intervenir en exceso, porque está arrojando información suficiente de carácter eminentemente positivo, en el tema del control sí es posible alguna intervención puntual.

Se ha hablado, y no pocas veces, del estatuto de la oposición. En realidad, hablamos del estatuto de las minorías. Ese excesivo gubernamentalismo o proteccionismo reglamentario de la función de gobierno, y el amparo del que su mayoría le provee, ha llegado en nuestra historia democrática reciente a momentos de asfixia, que han provocado el abandono de los escaños por parte de la oposición en gobiernos de distinta coloración. Por tanto, estamos en presencia de una utilización, podríamos decir “perversa”, de los dispositivos reglamentarios por parte de la mayoría, en detrimento del legítimo ejercicio de la función de control. Yo creo que aquí sí hay que intervenir con determinación en la reforma del Reglamento.

No estoy tan seguro de que sea necesario estatuir la neutralidad del presidente, por ejemplo. La neutralidad del presidente también forma parte de la cultura que se ha ido decantando en el ejercicio de la función presidencial de las Cámaras. De hecho ha habido distintos tipos de presidencias, y eso depende mucho del talante de este tipo de presidentes y de sus modos de ejercer la presidencia. Ha habido presidencias mucho más intervencionistas, mucho más alineadas políticamente con la mayoría, y otras menos. También depende del tipo de mayorías que existan en las Cámaras. Yo creo que, también en esto, hay que ser un poquito más fluido. Cada legislatura arroja su propia información y su propio color.

Sin embargo, creo que donde hay una concentración de información suficiente en torno a insuficiencias notables es en dotar de un estatuto al ejercicio de la oposición, del control parlamentario, y creo que ahí sí habría que hacer algún énfasis.

No quiero abundar más, porque habría mucho que hablar, pero ya lo iremos haciendo en otras intervenciones.

## **Mercedes Cabrera**

“ Ya casi no tengo nada que decir, porque lo acaba de decir todo Paniagua. Iba a hablar de si se puede hablar de reforma del Parlamento sin comentar la necesidad de reformar otras muchas cosas que dan sentido, o que explican, cómo funciona el Parlamento, como por ejemplo partidos políticos, elecciones, etc. No voy a repetir nada de eso.

Sí quería preguntarle a Enrique por algo que en este papel no aparece, pero que ha aparecido en muchas otras cosas que ha escrito en torno al Parlamento. Porque estamos dando por supuesto, y a nadie se nos ocurre ponerlo en duda, que el Parlamento es una institución en crisis, es decir, que el diagnóstico que hacemos del Parlamento es siempre un diagnóstico negativo. No sentimos la necesidad de explicar por qué decimos que el Parlamento está en crisis y, sin embargo, no atribuimos una situación tan crítica a otras instituciones políticas. Parece haber un acuerdo unánime sobre la crisis del Parlamento.

Habría que explicar ese diagnóstico antes de proponer reformas, porque la necesidad de reformar el Parlamento porque está en crisis puede obedecer, entiendo yo, a distintas cuestiones que, además, creo que aparecen implícitamente en este trabajo. Podemos estar hablando de una situación crítica del Parlamento por falta de representatividad, entendida en términos generales; podemos hablar de crisis del Parlamento por ineficacia de su trabajo legislativo; podemos hablar de crisis del Parlamento por su incapacidad para controlar al Gobierno. Me da la impresión de que hay que ponerse de acuerdo sobre qué es lo que en el Parlamento está funcionando mal, y por eso está en crisis y hay que reformarlo. Habría que establecer un cierto orden de prioridades antes de lanzar una enumeración de reformas que, en mi opinión, tienen más calado unas que otras, que incluso unas dependen de que se hagan otras previamente.

Por tanto, primero tendríamos que intentar precisar este acuerdo sobre la crisis del Parlamento, entender lo que estamos diciendo, no sé si por comparación con otras instituciones políticas o por comparación con las supuestas crisis del Parlamento en otros países. Y desdoblarlo, porque podría tener contenidos diversos. Enlazando con lo que ha dicho Paniagua me pregunto: ¿vamos a reformar el Parlamento reformando el Reglamento?

## **Julián Santamaría**

“ Totalmente de acuerdo con Mercedes Cabrera. No hay debate en torno al Parlamento en que no se aluda a su crisis. Hace ya un siglo o casi que estamos en esas. Por eso importa especificar de qué estamos hablando. Cualquier institución, incluido el

Parlamento, puede requerir reformas sin necesidad de estar en crisis, y si lo está y la crisis es muy grave, a lo mejor ya no caben reformas. Por tanto, ¿qué clase de crisis y de qué gravedad? La versión tradicional de la crisis arranca de la comparación de los parlamentos que hemos conocido en la realidad y un parlamento arquetípico que no ha existido nunca más que en algunos libros de texto.

Así habríamos pasado en algún momento de un Parlamento que monopoliza el proceso legislativo a otro que se limita a tramitar las iniciativas gubernamentales; de un Parlamento en que se delibera y argumenta para persuadir a los demás a otro en el que no se escucha al adversario; de un Parlamento integrado por personalidades preclaras a otro formado por diputados anónimos; de un Parlamento con capacidad para ejercer un control efectivo del Gobierno a otro que le está sometido; de un Parlamento que debate sin demora los asuntos de actualidad a otro que pospone su discusión durante días o semanas; de un Parlamento que decide el Presupuesto y supervisa su ejecución a otro que apenas lo discute; de un Parlamento que ocupa el primer lugar de la jerarquía entre los poderes a otro subordinado al Gobierno.

La comparación es muy nítida, pero el problema es que el modelo que sirve de base a esa comparación no ha existido nunca. La literatura del siglo XIX y primera parte del XX está repleta de críticas a los parlamentos de la época precisamente porque no se ajustan a ese modelo. En EE UU el Congreso legisla, pero no controla, salvo a través de la autorización de los fondos. En Inglaterra, como señalaba ya en 1867 Walter Bagehot, el fundador de *The Economist* y el mejor intérprete de la Constitución británica, la principal función del Parlamento es apoyar al Gobierno mientras no le retire su confianza. La paradoja consiste en que, al ser el Gobierno responsable ante el Parlamento (por corresponder a éste el control), aquél no puede gobernar sin el apoyo de éste. Y es precisamente por eso por lo que éste no puede ejercerlo y por lo que Bagehot concluye que la disciplina de voto es una condición necesaria para el funcionamiento del sistema parlamentario.

Éste es el punto que no debemos perder de vista. Hablamos de una institución como el Parlamento de la que tiene poco sentido hablar si no es en relación con el Gobierno, ya que el régimen parlamentario se basa en la colaboración entre ambos, necesaria también en el sistema presidencial. Esa colaboración requiere, como es lógico, un cierto equilibrio. Un equilibrio muy difícil de encontrar y, por eso mismo, poco frecuente. A veces se ha vendido del lado del Parlamento y, a veces, del lado del Gobierno. Cuando ha ocurrido lo primero, la consecuencia ha sido un alto grado de inestabilidad gubernamental; cuando lo segundo, un alto grado de impunidad gubernamental. En el primer caso, se critican los excesos del parlamentarismo; en el segundo, su incapacidad para asegurar la responsabilidad del gabinete. Una y otra razón fueron utilizadas por Carl Schmitt para anunciar la crisis del parlamentarismo que, en su concepción, era otra forma de considerar inviable, por incongruente, la democracia parlamentaria.

Sin embargo, con la democracia lo que ha cambiado es la manera de gobernar. Los gobiernos son, efectivamente, gobiernos de partido que operan con el apoyo de la mayoría parlamentaria constituida por un partido o por una coalición. Sin duda, eso les confiere mayor estabilidad y, con frecuencia, también mayor impunidad en la medida en que reduce la capacidad del control parlamentario, convertido de hecho, si no de derecho, en una función que ejerce casi en exclusiva la oposición, la minoría. Pero ni si-

quiera esto representa una innovación total. La diferencia está en que, sin disciplina de voto, las mayorías pueden ser más variables, mientras que con ella las mayorías rara vez cambian durante la legislatura, por lo que la función de control tiende a trasladarse casi en su integridad a las minorías estables, a la oposición.

Ahora bien, lo que entonces estamos diciendo es que, en lugar de referirnos al Parlamento y al Gobierno, lo razonable, al hablar de aquél, es referirnos al juego de las mayorías y minorías. A las primeras incumbe, sobre todo, apoyar la iniciativa gubernamental; a las segundas, controlar la acción del Gobierno. Lo que cuenta, en definitiva, es que el Gobierno pueda gobernar y rinda cuentas de lo que hace o deja de hacer. Ni su posición ni la del Parlamento es la misma cuando aquél dispone de una mayoría homogénea que cuando no cuenta con ella. Y, por eso, en sistemas como el nuestro, donde ambas posibilidades están y han estado abiertas, nos encontramos con momentos distintos en la relación de fuerzas entre ambas instituciones y no con una tendencia secular que permita hablar de una crisis estructural e insuperable. Ha habido y volverá a haber momentos de eclipse parlamentario y momentos de gran vitalidad parlamentaria.

En una palabra, ya no estamos en una situación de competencia entre poderes, sino en una dinámica entre mayorías y minorías. Y, por consiguiente, coincido con todos –con Paniagua, con Enrique y con Mercedes– en que el problema fundamental no es mejorar el estatuto del diputado, sino mejorar el estatuto de las minorías; proporcionarles suficientes instrumentos de control que, sin impedir el normal desarrollo de la actividad gubernamental, les permitan ejercer la función de control de forma más eficiente. Nunca, por ejemplo, debería haberse abierto paso la idea de que no hay responsabilidad política mientras los jueces no procesen o condenen a un determinado miembro del Gobierno o de la Administración. Pero es adonde se llega cuando no existen mecanismos suficientes para ejercer el control y/o se prefiere judicializar la vida política.

Martínez Pujalte hace responsable al Gobierno socialista de que no existan esos mecanismos. Si se refiere al actual, creo que no acierta en el diagnóstico. Pero creo que tiene una parte de razón si se refiere a otras épocas. El Reglamento del Congreso se aprobó en 1981 en términos muy rígidos y con la preocupación de proteger al Gobierno y reforzar su estabilidad, en línea, por otra parte, con la misma preocupación que inspiró los artículos de la Constitución que regulan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En sus casi catorce años de gobierno los socialistas tuvieron tiempo de modificarlo en beneficio de la oposición, de igual manera que lo tuvieron los gobiernos populares durante sus ocho años en el poder. De manera que sí, que Martínez Pujalte tiene una parte de razón. Sólo una parte. A ninguno de los dos partidos se les ocurrió colocarse en el papel de minorías al que se verían abocados alguna vez y revisar el Reglamento para facilitar y dinamizar la función de control de las minorías.

Ahora que el Partido Socialista está en el Gobierno puede concebir y proponer una fórmula que les vendrá bien cuando estén en la oposición. El problema es si existe un grado de confianza suficiente con el Partido Popular, es decir, entre ambos partidos, para configurar en esta dimensión un consenso estable que vaya a ser respetado por unos y otros. Hay materias tan delicadas como la lucha contra el terrorismo, respecto de la cual los socialistas han propugnado y aceptado siempre sacarla del debate político, mientras los populares lo aceptan cuando gobiernan, pero no cuando están en la oposición. Por tanto, me pregunto

si puede existir un grado suficiente de confianza entre los dos partidos mayoritarios para que quienes se comprometen desde la oposición a aceptar una posición más favorable estén dispuestos a respetar al adversario cuando pasen a ejercer el Gobierno. Ahí es donde me parece que está el problema fundamental en el caso del Reglamento.

Y otro problema, al que aludo de pasada porque he visto que Enrique lo trata al final, hace referencia a los medios. Pero hace referencia a la escasa iniciativa y capacidad de los parlamentos para dar a conocer lo que hacen. No digo que éste no sea un problema, sino que es un problema relativamente menor. El problema es que el Parlamento ha dejado de ser el lugar privilegiado del debate político, que ha sido ocupado por los medios de comunicación. Y ése es un problema de difícil solución mediante pequeños ajustes. Alguna vez he escrito sobre esto, he hecho algunas propuestas de pequeña entidad pensando que podrían contribuir. Ahora tengo muchas más dudas y soy mucho más escéptico respecto de eso. Pero también creo que resulta bastante necesario hacer un ejercicio de imaginación para ver si hay alguna posibilidad de discutir y consensuar un acuerdo con los medios de comunicación. Creo que es muy difícil, porque no es un problema entre los medios y el Parlamento; es un problema entre los gobiernos, los parlamentos y los medios. Y como para los Gobiernos el *locus* privilegiado son los medios y no el Parlamento, éste se encuentra ahí ante una situación de radical subordinación.

Esos son los dos problemas. Primero, ¿por qué no podemos llegar a un acuerdo sobre el Reglamento que facilite el control por parte de la oposición? Si yo, desde el Gobierno, les ofrezco mayores posibilidades de control –que también las quiero para cuando yo esté en la oposición–, ¿por qué ésta no las acepta? Segundo, ¿qué hace falta para que unos y otros tengan la seguridad de que ambos respetarán ese compromiso cuando gobiernen? No estoy seguro de que exista un clima de confianza suficiente entre los principales partidos como para establecer las bases de este acuerdo, pese a los esfuerzos dignísimos y meritorios de nuestro amigo Diego López Garrido y del grupo con el que trabaja.

### Fernando Garea

“ Es un hecho que en el Parlamento, además de los diputados y funcionarios, los que más tiempo estamos diariamente somos los periodistas.

Esta obviedad tiene que ver con la inevitable y necesaria función mediática del Parlamento. Los que están en el Congreso pertenecen a partidos políticos; su objetivo es ganar elecciones; para eso, su meta es lograr votos de los ciudadanos y la forma de llegar al electorado es a través de los medios de comunicación.

No obvio la importancia de que los debates parlamentarios consten en el Diario de Sesiones, pero la democracia representativa o deliberativa es ahora mediática y con un efecto inmediato en los ciudadanos. No se trata de que los medios sustituyan al Parlamento como foros del debate, pero si la estrategia de los partidos está enfocada ahora casi totalmente a la repercusión mediática, ¿por qué el Parlamento no debe tenerlo en cuenta en su funcionamiento diario, en su ritmo, en su forma y hasta en sus horarios?

En esto de la reforma del Reglamento es comprobable cómo cada periodista que llega nuevo al Congreso, con ímpetu, siempre hace una información de que está a punto de alcanzarse un acuerdo para una reforma del Reglamento del Congreso. Al final, obviamente, queda en nada. Y a cada presidente del Gobierno le oímos meter en cada Debate de Investidura la propuesta de reforma del Reglamento, como se suele citar la tópica y retórica idea de “estrechar los lazos de amistad con Latinoamérica”.

Es un tópico que siempre queda ahí como mera expresión de un deseo o una idea para aumentar el capítulo de supuesta regeneración democrática, y los presidentes del Congreso lo intentan todos, pero ninguno lo ha conseguido en las cuatro últimas legislaturas, a pesar de que hay textos de proyectos de Reglamento ya casi terminados y acordados. Me temo que en esta legislatura pasará lo mismo. Esta vez la excusa será la falta de acuerdo sobre el uso de las lenguas cooficiales.

Y es que el gran problema del Parlamento español, con el actual Reglamento, es que todo queda a expensas de la conveniencia y la estrategia del Gobierno de turno. Y a ninguno de los Gobiernos que ha habido hasta ahora le ha interesado que se apruebe esta reforma del Reglamento del Congreso.

Por eso, lo que más daño le ha hecho al Parlamento en España son las mayorías absolutas. Las mayorías absolutas han dado la capacidad al Gobierno para adormecer absolutamente al Parlamento y sacar de su recinto el debate político, con la ayuda de un Reglamento que lo permite y que desarma a las minorías y a la oposición.

Además, el funcionamiento de ese Parlamento queda, para bien o para mal, a merced de la forma de ser de cada presidente del Gobierno. En este momento, por ejemplo, vivimos un buen momento de debate parlamentario, vivimos una revitalización del Parlamento, y esto tiene mucho que ver con la naturaleza política del actual Presidente del Gobierno. El hecho de que nunca haya ocupado cargos de gestión y que proceda directamente de una actividad dilatada en el tiempo en el Parlamento ha hecho que tengamos más debate en el Congreso y en el Senado. Y eso se nota día a día, desde el Debate sobre las Autonomías del Senado o el del Estatuto catalán en el Congreso, porque, de momento, a José Luis Rodríguez Zapatero le gusta debatir y se siente a gusto debatiendo.

Además, la ausencia de mayorías absolutas obliga a la negociación entre los grupos con sede en el Congreso, es decir, a hacer política. El problema es que el actual Reglamento permite adormecer el Congreso y dejar en mera declaración retórica la función constitucional de control al Gobierno.

Con el actual Reglamento y en el funcionamiento del día a día, por lo que respecta a la apreciación de los medios de comunicación, en mi opinión los dos problemas principales son lo previsible y la falta de espontaneidad que puede tener ese debate.

Lo previsible, en el sentido de que para las votaciones bastaría casi con que cada portavoz parlamentario asistiera con la representación de los votos, porque la disciplina parlamentaria hace un daño inmenso al Congreso de los Diputados y al Parlamento.

Hemos vivido situaciones, por ejemplo cuando la Guerra de Irak, en que ningún parlamentario del PP se atrevía a votar en contra, aunque alguno hubiera estado dispuesto a hacerlo. Estoy seguro, y no es ninguna suposición, que algún parlamentario del PSOE actual estaría dispuesto a votar en contra del Estatuto catalán, y no lo hace por la tan temida disciplina parlamentaria.

No sé si la solución son las listas abiertas o no. Quizás sea un problema de práctica y educación política para que la diversidad y la disidencia no sean una rémora para los partidos, pero lo cierto es que en el día a día se reduce prácticamente a los diputados a un atrezo en el Congreso. No hay diputados sino grupos parlamentarios, y no hay políticos con propuestas propias, sino partidos con estructuras monolíticas.

En cuanto a la poca espontaneidad, me refiero a cómo los debates se pueden alejar de los hechos y de la realidad. Antes escuchaba que los medios están sustituyendo al Parlamento, pero de eso tiene mucha culpa el propio Parlamento, en la medida en que el debate se aleja de los hechos hasta un mes, dos meses o, incluso, si un Gobierno no quiere, no se celebra nunca un debate sobre un tema controvertido, porque el Parlamento no tiene unos instrumentos legales para obligar al Gobierno a comparecer y debatir inmediatamente sobre estos temas de actualidad.

Por ejemplo, cuando en Europa se debate sobre los incidentes en Francia, aquí no habrá un debate parlamentario sobre la integración de los inmigrantes. La pregunta de si es posible que ocurra aquí una explosión similar de violencia no se discutirá, en el mejor de los casos, hasta dentro de unos meses, cuando ya el problema esté fuera del foco de la opinión pública.

Este retraso entre los hechos y los debates, al final, lo que permite también es que los intervinientes lean lo que les han preparado los gabinetes. Muchas veces, cuando oímos al Presidente del Gobierno, estamos oyendo, en realidad, al ilustre miembro de su Gabinete que le ha preparado el papel. Además, hay un deslizamiento que se está produciendo, y que hemos visto también en las dos últimas semanas. No sé si se ha podido apreciar, pero los textos preparados por los que intervienen en la tribuna no son ya sólo los iniciales, sino también las réplicas, hasta convertir los debates en una sucesión de monólogos.

Pongo los ejemplos de Mariano Rajoy en el Debate sobre el *Estatut* y de Pío García Escudero en el Debate sobre las Autonomías en el Senado, quienes llevaban escritas no sólo las intervenciones iniciales, sino las réplicas a lo que les acababan de decir en ese momento. Y por parte del Gobierno, los periodistas recibimos notas de prensa de las réplicas que se han elaborado antes de iniciarse el debate.

Se trataría de introducir agilidad para convocar los debates y comparencias de forma inmediata; para que los debates no se reiteren entre el contenido político del Pleno y el técnico de la Comisión y para que sean más ágiles, con réplicas más rápidas y menos encorsetadas.

Una de las propuestas de Enrique es la de los turnos individuales de diputados. Yo no sé qué sentido tienen con el actual funcionamiento del Parlamento. Es decir, ¿alguien del

Grupo Socialista pediría la palabra para oponerse a la posición global de su grupo en una cuestión determinada, por ejemplo, el Estatuto de Cataluña? Yo creo que eso sería absolutamente impensable en el Parlamento que tenemos en este momento. Y, además, no se hubiera producido nunca ante hechos tan controvertidos como la Guerra de Irak, por ejemplo.

Además, el funcionamiento del Parlamento, hasta en los pequeños detalles, debería ser mucho más mediático de lo que es. Incluso en los horarios. ¿Sería tan complicado, como hacen en toda Europa, empezar los debates a media mañana para que los ciudadanos puedan verlo por la tarde por televisión? Solemos decir que lo que pasa después de determinada hora no existe, desde el punto de vista mediático, porque no entra en los periódicos ni en los informativos y, por tanto, no llega a los ciudadanos. Ahora los debates se prolongan sin sentido, en muchos casos hasta la medianoche.

### Julián Santamaría

Es verdad que los periodistas pasan en el Parlamento tanto tiempo como los diputados y los funcionarios. Pero lo pasan de forma diferente. El trabajo y el interés de cada uno de ellos es muy distinto. Los tres pueden aburrirse, pero por razones distintas. Para los periodistas que trabajan en el Congreso éste es, sobre todo, un recurso informativo. Se aburren si no hay sorpresas o novedades noticiables. Y es verdad que el Parlamento tiene poco atractivo mediático, o poca espectacularidad, como es verdad que casi todo es previsible y carece de espontaneidad. Hasta ahí coincidimos. La diferencia es de perspectiva: primero, la función de los parlamentos no es dar espectáculo, sino hacer la ley, debatir la política general y controlar al Gobierno; segundo, el desfase temporal entre los hechos y su discusión no es imputable ni sólo, ni principalmente al Congreso, sino a los partidos y a los gobiernos que sacan el debate del Parlamento para llevarlo a los medios. O, si se quiere, lo llevan primero a éstos y luego a aquél. De lo cual no echo la culpa a los medios, para nada, que quede claro. Simplemente digo que ésta es una tendencia irrefrenable de nuestro tiempo y, en el caso español, se da de una manera desaforada. Hoy día sería impensable lo que hacía el Times de Londres hasta hace 20 ó 25 años, que reproducía en un cuadernillo los debates parlamentarios en su totalidad. Por tediosos que fueran, tenían interés para sus lectores. Y lo tenían, entre otras razones, porque los temas importantes sólo salían a los medios y, por tanto, al público, tras haberse discutido en la Cámara.

### Rosa Ripollés

Muchas gracias por la palabra y también por la invitación. Es un honor estar aquí con todos vosotros debatiendo un tema que conozco por vocación y por gusto. Y voy a dar mi opinión sobre el trabajo excelente de nuestro amigo Enrique Guerrero.

En primer lugar, coincido con algunas personas que han intervenido ya, entre otras la diputada Cabrera y el profesor Santamaría. Yo niego la mayor: no creo que haya una crisis del Parlamento. Es más, siempre que escucho esta palabra pienso aquello que alguien contestó en algún momento determinado: *eppur si muove*. Y es cierto, porque ver-

daderamente el Parlamento es insustituible como centro de legitimación del sistema político. Eso me parece una afirmación rotunda, redonda, pero en la que creo. Y no solamente creo, sino que, además, los hechos lo demuestran.

Lo que tenemos son mutaciones en las funciones tradicionales del Parlamento, que es otra cosa bien distinta. Y ahí, verdaderamente, es donde podemos aprender tratando de actualizar aquéllas que se han quedado desfasadas y tratando de reacomodar esta función esencial del Parlamento a la sociedad en que vivimos. Yo suelo usar una expresión de Luhmann que es bastante gráfica, y es que el Parlamento es el *locus*, el lugar en el que lleva a cabo la legitimación por el procedimiento, y me parece una idea clave y bastante reveladora de qué es lo que hace el Parlamento y qué significa el Parlamento en el sistema político. Dicho esto como una brevísima entrada al comentario del trabajo de Enrique, me vais a permitir brevísimas observaciones o, más que observaciones, comentarios.

En primer lugar, cuando se habla de reformas electorales, yo no voy a entrar, porque doctores tiene la iglesia. No es mi tema, yo no soy en absoluto experta en Derecho electoral y creo que, en gran medida, es cuestión de filosofía, es cuestión de pacto, y también de lo que se llama “cocina electoral”.

En lo que se refiere a la ampliación del papel del parlamentario individual, Enrique, esto es pura semiótica: hablas del parlamentario individual porque, evidentemente, uno de los sujetos centrales del mundo parlamentario actual es “el otro” sujeto parlamentario, que es el colectivo, el grupo parlamentario. Y es que, efectivamente, lo vemos desde distintas perspectivas: desde dentro, desde fuera, desde el ámbito profesional, desde mil puntos de vista. Seguramente porque es necesario, y tú lo has explicado también muy bien; por la necesidad de estabilidad política, el grupo parlamentario es un sujeto poderosísimo en la vida parlamentaria. Estamos en un Parlamento de grupos y no de individuos, lo cual tampoco es nada extraño en una sociedad en que la masificación funciona, además de otras connotaciones como es que, en nuestro caso, teníamos un pasado y era necesario garantizar, por encima de todo, la estabilidad. Pero, despejado eso, yo creo que también hay implicaciones del modo de ser de las sociedades actuales. El individualismo no cuenta, cuenta el grupo, y el que no está en un grupo, no existe. Por tanto, ése es un factor que también pesa sociológicamente en el mundo parlamentario, como en otros ámbitos. Y me voy a permitir en este sentido hacer una observación, además de las que tú sugieres en tu escrito. A mí me parece que reforzar lo que es la intervención parlamentaria de los diputados o senadores es muy loable, comulgo con ello, pero yo no sé si va a tener resultados, tal y como se buscan. Me explico: ya hay preceptos reglamentarios en los cuales está prevista la participación del grupo y del parlamentario individualmente considerado. Por ejemplo, el art. 203.3 del Reglamento prevé en las comparecencias el turno de diputados individuales. Y yo pregunto a mi colega, amigo y jefe, Manuel Alba, ¿realmente esto se usa en el Parlamento actual, en el Congreso y en el Senado? Poquísimos. Pero es que, es más, se pueden dar comparecencias en las que hay –hablemos claro, yo creo que de esto se trata, de sacar los problemas reales– cinco, seis o siete miembros de los 39 que hay en las Comisiones del Congreso. ¿Qué pasa ahí para que eso esté funcionando de esa manera?

Al margen de eso, yo creo que un dato importante también, que contribuye a la revalorización de los parlamentarios individualmente considerados, es la retribución. Seguramente tenemos unos parlamentarios que no están, y eso también lo dices tú en tu escrito, mal retribuidos, aunque, comparativamente, no son, ni mucho menos, los mejor retribuidos. Y me permito recordar una frase muy redonda que en su día estudié, y que a mí personalmente me parece verdaderamente convincente: “la gratuidad es el silencio de los pobres”. Eso por un lado.

Por otro lado, añado otro dato: no voy a decir aquí –porque sería absurdo, antidemocrático y seguramente exagerado– que tenga que haber algún sistema de selección de los parlamentarios en base a los conocimientos. Eso es un disparate. Que yo recuerde, sólo en Prusia había oposiciones para ser político, y era en 1850. Pero sí he de decir que algún sistema habrá porque, en definitiva, los procedimientos parlamentarios son procedimientos técnicos que hay que conocer. Igual que se dan clases o cursos a cualquier persona que entra en un sitio, para informarle, habrá que dar esa información a los componentes de los grupos y a los parlamentarios individualmente considerados. Digo esto porque, a dos años, casi, de legislatura, en ésta y en las siete anteriores, muchas veces te preguntan los diputados o senadores: ¿qué tiempo tengo?, ¿cómo se interviene? Es decir, una información que es de suponer que sería básica y, sinceramente, previa a cualquier otra cuestión, que me parece de relevancia y que no estoy segura de que tengan suficientemente explícita.

Y dos o tres pinceladas respecto de lo que son funciones parlamentarias.

La función legislativa. Estoy al 90% de acuerdo con lo que indicas en tu documento. Verdaderamente, reiteramos las tres lecturas de una manera automática, reiterativa y repetitiva: la Ponencia, la Comisión, el Pleno; se van arrastrando las enmiendas, se repiten para públicos distintos. La ponencia es en *petit comité* –Sus Señorías hablan a veces desde la transición, de “hablar a calzón quitado”–, la Comisión es ya una pequeña representación y el Pleno es la representación global. Efectivamente, eso ya lo hemos hablado muchas veces desde el punto de vista técnico: planteemos la conveniencia de que todo lo que es trabajo técnico se haga en las fases previas –en Ponencia y en Comisión– y que, o bien en el debate primero –el de totalidad– o en el posterior –de tercera lectura– se vaya a las grandes líneas políticas, lo cual despejaría mucho toda esa reiteración que se hace a lo largo del procedimiento. Y no digamos cuando eso mismo se repite en el Senado: otras tres lecturas, con lo que eso significa. Pero hay, además, algún otro aspecto en relación con la función legislativa. Por ejemplo, has planteado que a lo mejor conviene escuchar *lobbies*, vienes a decir –creo que no lo dices con esa palabra, pero lo dices–, y efectivamente habrá que plantearlo; hoy en día se está utilizando otra técnica, que son los *hearings*, en relación también con el procedimiento legislativo. ¿Es útil o no lo es? Ahí está la cuestión abierta al debate.


Ya en el terreno de lo que es propiamente la evaluación poslegislativa, una vez aprobada la ley, también lo insinúas en el papel, la conveniencia de evaluar qué impacto tienen las leyes en el ámbito societario. No lo hemos hecho hasta ahora, ciertamente porque son técnicas nuevas y que están comenzando, pero que es útil, parece evidente, para el propio Parlamento y, después, para los demás actores del sistema político, naturalmente.

En el orden del control político hay muchas instituciones obsoletas. Yo comparto la tesis que se sostiene en tu papel, acerca de que simplemente lo que hay que hacer es elevar a nivel reglamentario lo que es un uso contra Reglamento en muchas ocasiones o parareglamentario en otras. Evidentemente, habrá que incorporar al Reglamento esta circunstancia nueva. Y como ésta, otras muchas; por ejemplo, las preguntas, que a veces utilizan unos y otros como técnicas de filibusterismo. Habrá que considerar si eso tiene razón de ser y lógica en la forma en que en las últimas legislaturas se viene produciendo.

Una última acotación sobre la organización de la Cámara. Yendo al fondo de la cuestión, el Parlamento necesita dotarse de los medios suficientes. Pero he de hacer dos precisiones: la primera, el asesoramiento tiene que ser institucional, neutral, por la propia pluralidad que integra el Parlamento. Y otra cosa, hay que dotar al Parlamento de los estudios y los medios, la información, en los distintos ámbitos, sea a través de una oficina de evaluación legislativa general –como tú has dicho en tu síntesis– o con los medios que sean menester, que es otro campo del apoyo material y personal al parlamentario y al Parlamento como institución y a sus órganos, que también es fundamental. Pero tú citas el Congreso americano y las oficinas con las que cuenta. Yo creo que las comparaciones, en este caso, se nos pueden ir de las manos. Me parece que estamos mucho más cerca –y deberíamos utilizar como parámetro– del entorno nuestro, que es el europeo, y medirnos con él. No sé si es lo lógico, Enrique, medirnos con el Congreso americano, que, además de que su servicio de estudios es la Biblioteca Nacional, tiene unos medios y unas dotaciones económicas a las que nosotros, seguramente, no podríamos llegar.

Dicho esto, sigo reiterando que el Parlamento no está en crisis, sino en continua transformación y *aggiornamento*. Y una última observación en relación con el bicameralismo y las reformas en ambas Cámaras: cualquier reforma del Senado, esto es obvio, y tú también lo dices en tu papel, puede ser útil y puede no serlo –en fin, eso es un criterio político, además de técnico–. Pero esto puede provocar el “efecto mariposa”: cualquier modificación que hagamos en la estructura o en las funciones en el Senado puede revertir en aquello que dicen los clásicos, la *governanza*, es decir, el equilibrio del Gobierno como Gobierno de la mayoría parlamentaria, del Congreso en nuestro caso. Entonces, eso es un aspecto que hay que pensar, y mucho, en el ámbito horizontal (la clásica división de poderes en el Estado, que en nuestro sistema se expresa en la cooperación propia del sistema parlamentario) y en el vertical (la distribución de poder en el ámbito territorial propia de nuestro Estado compuesto), como dos líneas que tienen que conectarse. Nada más, muchas gracias y enhorabuena por el excelente trabajo.

### Elviro Aranda

 Muchas gracias. En primer lugar, quiero agradecer a la Fundación Alternativas la oportunidad de estar en esta mesa tan ilustre para hablar de la revitalización del Parlamento; felicitar al ponente, que creo que ha hecho un magnífico trabajo; nada nuevo, puesto que su calidad como universitario ya hace tiempo que nos está ofreciendo importantes trabajos sobre el Parlamento y su revitalización.

Quiero empezar señalando que estoy totalmente de acuerdo con lo que decían Rosa Ripollés o Julián Santamaría de que el Parlamento no está en crisis. Yo creo que cuando se ha

dicho en algunas ocasiones que el Parlamento está en crisis, lo que se estaba haciendo es comparando al Parlamento con un mito, con un Parlamento que no ha existido en ningún momento. Y, desde el famoso debate entre Kelsen y Carl Schmitt del período de entreguerras sobre el parlamentarismo, hemos tenido muchas oportunidades para leer rigurosos trabajos que han demostrado que efectivamente esto es así. Por ello, desde el punto de vista constitucional, seguir hablando de la crisis del Parlamento es un debate superado. Sin embargo, sí es bueno hablar de cómo podemos revitalizar y fortalecer el Parlamento.


El problema es que, cuando se habla del fortalecimiento del Parlamento, muy pronto tendemos a derivar nuestro argumentario y propuestas a cambios que van más allá de la institución representativa y que nos sitúan en un debate más sobre la forma de gobierno que sobre la posición del Parlamento en el entramado institucional. Yo diría que, muchas veces, confundimos el debate sobre la revitalización del Parlamento con la revitalización del parlamentarismo, de la forma de gobierno. Por lo tanto, lo primero es acotar el espacio de trabajo y establecer claramente si queremos incidir sobre el modelo de gobierno o tan sólo sobre la posición de la institución parlamentaria.

Para mejorar el funcionamiento del Parlamento lo que se necesita es voluntad política de los grupos parlamentarios. Los cambios en los procedimientos para la revitalización están más que teorizados y Enrique Guerrero en este trabajo nos ha hecho una buena exposición. Lo que pasa es que hay que tener voluntad para cambiar el Reglamento del Congreso de los Diputados, sobre el que todos estamos de acuerdo que está superado después de veinticuatro años de vigencia.

Pero como parece que eso de momento no es así, sí que sería bueno hacer cambios, digamos de menor proyección política, ya que los de mayor calado hoy no son posibles. Si no, resultará que esas circunstancias nos llevarán a que no consigamos ni una cosa ni la otra. Y me explico: cuando hablamos del funcionamiento del Parlamento, hablamos de la revitalización de las funciones parlamentarias –muchas veces hemos teorizado sobre este asunto–, pero, sin embargo, nos olvidamos –y es el elemento de reflexión que yo quería aportar en esta mesa– de la revitalización o de la actualización del funcionamiento del Parlamento. Creo que hay un acopio de material suficiente para que esto se pudiese hacer, pero, evidentemente, depende de la coyuntura política. Rosa Ripollés decía que en el Parlamento hay una legitimación por los procedimientos. Y esto es muy importante. En el Parlamento hay procedimientos, hay órganos, hay un Derecho parlamentario que genera certeza y seguridad en la actividad parlamentaria. Como resulta que no se reforman esos Reglamentos parlamentarios, se va produciendo un forzamiento de sus normas, yo diría un deterioro de la normativa parlamentaria, que lleva hasta una práctica “contra reglamento”; y todo eso está generando muchas veces tensiones, enfrentamientos y roces que son fruto de la falta de actualización de los órganos parlamentarios. Estoy pensando, por ejemplo, en la constitución de los grupos parlamentarios, en las ponencias de estudio, en las subcomisiones y otros muchos casos: los primeros tienen una regulación bien clara para su constitución y, sin embargo, la práctica parlamentaria la ha desbordado de forma totalmente inadmisibles; las ponencias de estudios son resultado, desde hace ya mucho tiempo, de acuerdos de Comisión o de Pleno; y las subcomisiones son resultado de una resolución de presidencia, que es una norma insuficiente. Todo eso está generando una desregulación de los procedimientos parlamentarios y de los órganos parlamentarios, que está provocando un deterioro de la institución parlamentaria.

Por ello, si no somos capaces de ponernos de acuerdo en la reforma de las funciones parlamentarias, al menos pongámonos de acuerdo en reformar el funcionamiento, para que la certeza, la seguridad que el Derecho y las normas de Derecho parlamentario ofrecen lo sigan haciendo. Nada más, muchas gracias.

### Diego López Garrido

 Gracias también por la invitación y enhorabuena a Enrique por su magnífico trabajo. La verdad es que, aunque no ha estado presente en los debates del grupo de trabajo que estamos teniendo sobre la reforma del Reglamento del Congreso, es como si hubiera estado, porque gran cantidad de cuestiones que hay aquí se han debatido y se han incluido en este proyecto que hay pendiente y que espero que se convierta en una realidad: la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Me parece un excelentísimo trabajo y, con motivo del mismo, quisiera plantear lo que me parece a mí que debe hacer un Parlamento, lo que hacen las Cortes Generales, que es en el Parlamento en lo que estamos pensando y su su-puesta crisis.

Yo también me apunto a la tesis de que no estamos en una crisis. ¿Por qué? Porque creo que el Parlamento español y los parlamentos de la Unión Europea cumplen las funciones básicas para las cuales se crearon. La primera función que el Parlamento, las Cortes Generales, tiene que cumplir –en la que yo no voy a entrar porque creo que es una cuestión constitucional muy de fondo– la central de todas las funciones, tiene que ser la expresión de la soberanía popular, la soberanía del pueblo.

El Parlamento es, históricamente, el que hereda el poder del rey absoluto. Y me parece que en los siglos que llevamos en Europa desde la caída de los regímenes absolutistas, el Parlamento ha sido el lugar en donde está expresado el poder político por excelencia. Esto es el Parlamento. La prueba de ello es que, por ejemplo, cuando Tejero dio el golpe de Estado, se fue al Parlamento, no se fue a otro sitio. ¿Por qué? Porque el Parlamento expresa la soberanía del pueblo ante los ojos de la gente. Y vamos a tener una ocasión para que se constate que allí está la soberanía del pueblo, por ejemplo, en el debate del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Aparte de eso, lo que tenemos que hacer es medir la funcionalidad del Parlamento y la necesidad de reformas –algunas de las cuales plantea Enrique– en torno a lo que creo que son tres funciones esenciales:

- Una de ellas es la representación: el Parlamento tiene que ser un lugar donde los ciudadanos se sientan representados. Ésta es una primera función, y si el Parlamento no la cumple, sí podríamos decir que hay una crisis parlamentaria.
- El Parlamento tiene que ser un lugar donde se produzca la deliberación pública. La política democrática es una política pública que se tiene que formalizar en un lugar al máximo nivel, que es el Parlamento. Las cosas que se dicen en la tribuna parlamentaria tienen una especial fuerza y solemnidad, y no es lo mismo que si se hace una entrevista en un periódico. Si llegásemos a la conclusión de que las

cosas que se dicen en la tribuna no sirven para nada, habría que decir que el Parlamento está en crisis.

- El Parlamento tiene que ser un órgano eficaz, tiene que hacer las cosas que constitucionalmente se le piden, que, en mi opinión, son básicamente tres: la primera, apoyar al Gobierno, ser un elemento de estabilidad política; la segunda, controlar a ese Gobierno; y la tercera, hacer la ley, que es, en un Estado de derecho, un elemento decisivo para la regulación de la vida de las personas.

Si el Parlamento no cumple suficientemente alguna de esas funciones, podemos decir que está en crisis. Yo creo que el Parlamento español cumple esas funciones suficientemente, aunque se han deteriorado. Y es por eso por lo que es imprescindible que se produzca la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. En cuanto al Senado, no hablaré porque, después de lo que hemos visto este fin de semana, parece que no está al orden del día la posibilidad de una reforma constitucional.

Yo quisiera instalar las consideraciones sobre el trabajo de Enrique en esas tres funciones. En primer lugar, hay algunas cosas que mejorarían la representación, que son muy difíciles de lograr en este momento. La primera son las listas electorales; la gente piensa que es mejor un sistema tipo británico, que produce estas cosas como que 50 diputados votan en contra... En un sistema de listas no pasaría esto. Pero el tema de la reforma de la Ley Electoral, que cambiaría el Parlamento y su funcionamiento, seguramente no es posible a corto plazo. Y no es posible porque lo tienen que hacer los partidos políticos. Hace falta un consenso y el Partido Popular sencillamente diría que no; porque esta Ley Electoral al que más beneficia es al Partido Popular, que está sobrerrepresentado, y al que menos, a Izquierda Unida. Y los nacionalistas se quedan igual.

En el tema del Senado como cámara de representación territorial, que mejoraría la representación de un país en el que hay un Estado Autonómico, el Partido Popular tampoco está por la labor. Desde luego hay un problema de representatividad, porque las comunidades autónomas tienen que tener su presencia en la voluntad legislativa, y en el Senado que tenemos no la tienen.

Y una tercera cuestión, también de representatividad: la reforma de los partidos políticos. Sobre las reformas que habría que hacer en los partidos políticos, Nicolás ha escrito miles de cosas y sabe muchísimo más que seguramente todos los que estamos aquí, pero también Nicolás es bastante escéptico en cuanto a que haya posibilidades de reformas serias en el funcionamiento de los partidos políticos.

¿Qué se puede reformar en este aspecto de la representatividad?

Acercar el Parlamento a la gente, que los ciudadanos se sientan más representados, en la medida en que –como decía Fernando– se traten temas más cercanos a ellos. En la reforma del Reglamento se han planteado algunas de las cosas que plantea Enrique, y se han metido en este grupo de trabajo y en el texto final al que hemos llegado el tema de las mociones, el asunto de acercar las preguntas al lunes y, por tanto, más cerca de la sesión del miércoles. Y un cierto automatismo, en cuanto a acercar los asuntos candentes a la actividad parlamentaria. Por tanto, creo que se ha dado un paso adelante.

Al mismo tiempo, hay que decir que hay otras cosas que mejorarían la representatividad y la representación que, políticamente, no es posible hacerlas en este momento.

Antes de nada, yo quería decir también algo en relación con dos cosas que ha dicho antes Martínez Pujalte, con las que no estoy en absoluto de acuerdo. Ha dicho que no se hace la reforma del Reglamento por la tensión entre PSOE y PP y por la falta de voluntad del Partido Socialista. Nada que ver con la realidad.

- Primero, en cuanto a la tensión PSOE-PP, el tema del Reglamento es la única cosa en que los dos partidos nos hemos puesto de acuerdo en esta legislatura.
- Segundo, sobre la falta de voluntad del Grupo Socialista; en este momento el Reglamento del Congreso depende estrictamente de que haya un acuerdo sobre las lenguas. Hay acuerdo absolutamente en todo. Básicamente por una razón: porque el Grupo Socialista ha cedido en todo y, por tanto, va a mejorar la capacidad de la oposición para controlar al Gobierno. Respecto al tema de las lenguas, el grupo de los nacionalistas más Izquierda Unida dicen que o se mete el derecho de hablar en las lenguas cooficiales o no se aprueba el Reglamento. Y el PP dice que como se meta algo de las lenguas, no aprueba el Reglamento. Esa es la situación. El único que no tiene culpa es el PSOE, que dice que hay que intantar encontrar un punto intermedio. Y se propone la fórmula de Marín, de que por lo menos pueda haber una mínima utilización de las lenguas. Bueno, pues el PP no lo acepta.

En el tema de la deliberación pública, es muy importante que el Parlamento sea el lugar donde se hacen públicas las posiciones políticas, y es un lugar esencial donde la gente se tiene que retratar y comprometer públicamente. El Parlamento juega un papel insustituible, incluso por los medios de comunicación, que tendrán que reflejar lo que pase en el Parlamento. Pero no sustituirlo. Y lo que se ha hecho en esta reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido meter las réplicas; se han metido menores tiempos de intervención –y siempre réplica– para que haya un debate. Éste es uno de los problemas que tenemos. Esto no está tratado por Enrique, es la única cosa que se le ha quedado en el tintero.

### Julián Santamaría



¿Se ha prohibido que vayan escritas las réplicas?

### Diego López Garrido



No, no se ha prohibido. El Reglamento del Senado prohíbe leer. En el siglo XIX había un reglamento que decía “prohibido leer”. Bueno, esto no se ha metido, reconozco que estaría muy bien meterlo, pero no se ha metido. Pero yo creo que sería imposible.

Respecto al tema del Pleno, creo que se va a fortalecer el debate político en él, porque va a haber –eso lo propone Enrique– un debate de totalidad siempre, haya o no enmien-

da de totalidad. Que el debate técnico legislativo se haga en las Comisiones y que el Pleno sea un lugar de debate político. Eso le va a dar más viveza, y eso también se ha metido en la reforma del procedimiento legislativo.

Me gustaría hablar también sobre la eficacia del Parlamento. Creo que el Parlamento español ha sido un lugar en donde se ha cumplido esta función de apoyo político al Gobierno, y la estabilidad política depende de que tenga mayoría absoluta o mayoría relativa. Decía Fernando que en mayorías absolutas el Parlamento baja, y si no hay mayoría absoluta, el Parlamento sube. Es verdad. Eso es un factor que lo deciden los españoles. Y es un tema que influye, evidentemente, en la situación del Parlamento.

En cuanto al tema del control del Gobierno, en el Reglamento del Congreso se han metido interpelaciones al presidente del Gobierno. El presidente del Gobierno no va a llevarse la cama al Parlamento, porque la verdad es que va a estar todo el día, según este Reglamento que tenemos previsto, con decenas de intervenciones. Sí, yo sé que le gusta.

Se facilitan las comisiones de investigación. Yo en esto no estoy de acuerdo contigo, Enrique, porque lo que está planteado es que, si dos grupos parlamentarios proponen una comisión de investigación, se tiene que poner en marcha, salvo que una mayoría absoluta diga que no. Ahora mismo, según eso, con la minoría que tiene el Partido Socialista, los demás grupos podrían montar todas las comisiones de investigación que quisieran. Y no podría evitarlo el Partido Socialista. Bueno, con mayoría absoluta sí. Pero esto que dices tú es imposible técnicamente. Si un solo grupo tiene mayoría absoluta –como la que tuvo el PP en la anterior legislatura–, no vale. Pero eso ¿cómo lo mides?, ¿cómo sabes que es un grupo? Es que, a lo mejor, un diputado de ese grupo no vota. Es que, al final, en las votaciones no votan grupos, sino que votan diputados. Es muy difícil en la práctica.

En cuanto al tema de la ley, creo que hay un serio déficit en la acción de la ley; hay un deterioro en la técnica legislativa, creo que se legisla peor de lo que se legislaba antes.

También hay un problema serio con el tema del Presupuesto. Enrique hace unas reflexiones muy atinadas sobre la Ley Presupuestaria. Pero, realmente, yo creo que el único Parlamento del mundo que hace un debate presupuestario muy serio, a fondo y político, es el Congreso de los Estados Unidos. Con un presupuesto que te llega en octubre es imposible. Si llegara en abril, habría un debate mucho más amplio y a fondo sobre el Presupuesto. A lo más que se puede llegar es a un cierto control sobre la ejecución del Presupuesto, a través de la Oficina Presupuestaria, que es importante que la haya.

Por último, en cuanto al elemento que sobrevuela sobre todas estas funciones, una de las cosas que se han metido en el Reglamento del Congreso futuro es que haya una mayor presencia de los ciudadanos en el Parlamento, la posibilidad de que los ciudadanos puedan intervenir, incluso proponiendo cosas, en el trámite de enmiendas; que accedan libremente –y eso es una revolución– a toda la documentación pública que haya en el Parlamento; que puedan acceder, favorecer el conocimiento de lo que sucede en el Parlamento a través de Internet; que se favorezca que todas las sesiones del Parlamento

se televisen. Éste es otro elemento en el que se puede trabajar seriamente. Y muchas otras cosas están en la propuesta del Reglamento del Congreso de los Diputados. Elviro lo sabe perfectamente, porque es ponente de la reforma.

Queda pendiente el tema de las lenguas. Si mañana, el Grupo de los Seis (nacionalistas) o el Grupo del PP dicen que vale, se aprueba el Reglamento del Congreso. Y ahí el que no tiene culpa es el Grupo Socialista. En contra de lo que decía Martínez Pujalte. No tiene ninguna razón en lo que ha dicho. No es así y él, que ha visto esos debates, lo sabe.

### Juan Manuel Eguiagaray

■ Soy consciente de que sería bueno que tuviéramos la ocasión de hacer un debate un poco menos formal, con más intervenciones, réplicas y contrarréplicas. Pero, si quiero dar la ocasión de que todo el mundo hable, es inevitable que sigamos un cierto orden. Hay algunas cosas que, si hubiera estado presente Martínez Pujalte, hubiera sido bueno debatir, y a lo mejor tendrían su gracia. Pero este seminario no está pensado para reproducir el debate parlamentario, sino para sacar algunas conclusiones de otro tipo. Manuel Alba, Secretario General del Congreso, tiene la palabra ahora.

### Manuel Alba

“ Muchas gracias, sobre todo muchas gracias por invitarme. En primer lugar, estoy bastante satisfecho porque he oído algunas intervenciones valorando positivamente el papel del Parlamento. Yo soy de los que creen firmemente que el Parlamento cumple razonablemente su papel. Estoy muy en contra de esas críticas cinematográficas habituales, en las que uno llega a pensar que al crítico no le gusta el cine, porque nunca le gustan las películas, el encuadre está mal hecho, el sonido es defectuoso, el fundido en negro es lamentable. Yo creo que las cosas no son exactamente así, aunque esto no me impide reconocer sus problemas. Lo que pasa es que es verdad que la naturaleza de un papel como el que ha hecho Enrique lleva, fundamentalmente, a poner la luz sobre aquellos aspectos que se pueden y se deben mejorar para que la institución en su conjunto funcione razonablemente bien. Yo simplemente voy a decir cuatro o cinco cosas muy escuetas.

En materia de temas electorales, partiendo del escepticismo de que esto se pueda reformar a corto plazo, quiero decir dos cosas. Una es que estoy totalmente de acuerdo con Paco Ramos: me parece que las listas abiertas no son la solución, en absoluto, para ninguno de los problemas que tenemos. Recuerdo haber oído a un profesor italiano, bastante relevante en el viejo Instituto de Estudios Políticos, señalar como una de las principales causas de corrupción del sistema en Italia, precisamente el sistema de listas abiertas, con ejemplos paradigmáticos y casi con fotos de tiroteos. Por tanto, creo que es bueno olvidarnos del sistema de listas abiertas.

Sin embargo, soy más herético en afirmar que el transfuguismo me parece un magnífico antídoto, quizá el único, contra el sistema de las oligarquías partidarias en la elabora-

ción de listas cerradas y bloqueadas. Si alguien se ha equivocado en quién ha puesto en la lista que pague las consecuencias. Pero él, no la ciudadanía. Quiero decir, salvo que haya delito flagrante de por medio, en cuyo caso ya tienen que intervenir el Ministerio Fiscal y otro tipo de órganos. Pero lo único que limita la potestad omnímoda al hacer las listas es el transfuguismo. Y es un antídoto no maravilloso, no una cosa ejemplarizante, pero sí ciertamente un antídoto que hay que proteger, porque no siempre el transfuguismo está lindando con el Código Penal. No siempre es así. Por tanto, cuando se habla del transfuguismo, hay que hablar matizadamente, porque no siempre estamos ante supuestos patológicos.

Respecto al procedimiento legislativo, discrepo –moderadamente– de que la rapidez sea su principal problema. La ley del fútbol como interés público o la Ley Orgánica del Poder Judicial, de esta legislatura, demuestran que, cuando se quiere, se puede sacar una ley rápidamente, con el cumplimiento absoluto de todo el Reglamento. Creo que el principal problema del procedimiento legislativo, hoy en día, está en la claridad y en la seguridad de las leyes. Lo que más daña al tejido social hoy es que las leyes muchas veces se hacen técnicamente mal, se hacen de manera poco coherente. Por ejemplo, puede suceder que varios expertos han llevado un proyecto y, al final, veinticinco manos pueden deslavar un texto que venía al Parlamento más o menos ordenado y armónico. Es evidente que los parlamentarios están para modificar las leyes. Pero también lo es que esa modificación repercute, en ocasiones muy negativamente, en la claridad y seguridad, lo que me parece más peligroso para la ciudadanía, ahora mismo, que el tema de si la ley es rápida. Afortunadamente, parece que la técnica de la ley de aprovechamiento o acompañamiento ya ha desaparecido y, por tanto, ahí tenemos un factor que va a eliminar determinados motivos.

En tercer lugar, respecto al control, seguramente hay instrumentos –y si se aprueba el nuevo Reglamento, va a haber más–, pero creo que hay un problema principal. Así como el procedimiento legislativo tiene que favorecer que la mayoría política pueda llevar a cabo sus proyectos y su política legislativa, creo que el control tiene que ser el reino de la oposición. Me parece inexcusable. Ahora bien, debo decir que, de un tiempo largo a esta parte, las distintas oposiciones confunden calidad y cantidad. Creo que no se controla más por hacer miles de preguntas, interpelaciones y comisiones. No es verdad. Se controla más cuando se seleccionan los objetivos de este control, cuando se profundiza más en este control, y cuando luego vienen iniciativas políticas derivadas de ese control bien ejercido. Creo que se confunde demasiado a menudo la cantidad con la calidad. Y eso es un problema que está en la mano de la oposición: centrar o focalizar aquellos aspectos que quiere controlar y, eso sí, controlarlo profundamente. Por ejemplo, las llamadas comisiones de estudio. A mí me extraña que no se perciba claramente una cosa evidente. Son muy productivas y muy fructíferas las que se organizan en el Parlamento sobre temas transversales, en los que no hay posiciones políticas predeterminadas de los partidos: seguridad vial, violencia en el deporte, contenidos televisivos, etc. Son comisiones en las que se puede llegar a grandes logros, porque en principio no hay una seguridad vial de izquierda y de derecha, no hay una violencia en el deporte socialista o popular, y ahí se puede trabajar en profundidad y llegar a acuerdos que han dado lugar a leyes consensuadas y pactadas fácilmente. Ahora, si organizamos una comisión de estudio sobre un tema que sabemos *a priori* que es polémico, trabajaremos y nos divertiremos mucho, pero de ahí no saldrá nada, porque de antemano hay marcados unos límites de los que nadie se va a mover. Así pues, cuando se hacen comisiones de estudio sabiendo ya dónde se va a llegar, por ahí no se va a ninguna parte.


Un cuarto punto es el Parlamento como escenario, que me parece que, hoy en día, es lo más importante del Parlamento. El Parlamento, en ese sentido, cumple su papel. No creo que el papel de los medios sea irrelevante. Es muy relevante. Y luego los debates y su instrumentación. Volvemos a lo de la cantidad y la calidad. El problema no es si tenemos o tenéis 30, 40 ó 45 minutos. El problema es cómo se instrumenta el debate. Es imposible estar atento 12 horas. Y, sobre todo, el ciudadano que está viendo la televisión no puede seguir una sucesión de monólogos de 40 ó 45 minutos, es imposible. Hay que consumir menos tiempo, más rápido, más ágil, más vivo, en fin, algo que realmente atraiga al ciudadano. Yo no creo que el problema sea la hora, sino un problema de formato. Si el debate fuera vivo y realmente chispeante, a las 12 o a las 2 engancharía a la gente. Ahora, si son sucesiones de monólogos de 45 minutos, por muy interesantes que sean, a mí me parece que es muy difícil enganchar a la gente.

Dicho esto, que considero fundamental que el Parlamento sea el escenario de los consensos y disensos que hay en la política, también digo otra cosa: para que la política pueda operar y para que puedan salir buenas leyes y buenos acuerdos, la política requiere también ámbito de privacidad, es decir, no se puede trabajar continuamente de cara al público, porque entonces, realmente, no saldría nada. La Constitución salió del Parlamento, pero también salió de determinados restaurantes, en los que no había nadie escuchando cómo salía la Constitución. Esto vale para la Constitución y para cualquier cosa. Tiene que haber un ámbito de privacidad, que es necesario para trabajar en política, y yo creo que hay que respetarlo.

Por último, muy brevemente. No estoy tan de acuerdo con lo que decía Diego de cómo instrumentamos la participación de los ciudadanos en el Parlamento. Creo que, seguramente, el ciudadano tiene muchos ámbitos de participación, y el que me parece más difícil de encajar sin violentar el procedimiento es el Parlamento. Porque el Parlamento es la representación de lo contrario, de que el ciudadano ha votado y ha elegido unos representantes para que actúen por él. Y luego hay otra cuestión: si queremos un Parlamento eficaz, que haga unas leyes con relativa rapidez y con relativa calidad, y a la vez hay que reproducir en el procedimiento legislativo todo lo que ya en el procedimiento previo administrativo se ha debido hacer –audiencia a los interesados, participaciones, asociaciones, etc.–, podemos tener unas leyes enormemente participativas, pero tres años después de cuando se requiera la ley para solucionar el problema. Entonces, encajar la participación ciudadana con la participación representativa en el Parlamento seguramente es muy deseable, pero es harto complicado.

Creo que hay que ser cuidadoso en meter fases intermedias, llámense corporativas, o participativas, en el Parlamento. No me pronuncio en contra de ello de manera absoluta, pero sí digo que veamos los efectos disfuncionales que eso tiene, en un procedimiento que, ya de por sí, es bastante complejo. Nada más, muchas gracias.

### **José María Brunet**

 Yo me apunto a la tesis de la crisis del Parlamento. Creo que podemos hablar de crisis, que no es de la democracia, no es de la representación política, pero sí es del ejercicio cotidiano de esa representación. Yo diría a los que tengan dudas que hagan

aquello que llaman la “prueba del taxi”. Porque normalmente las opiniones que se recogen en ellos incluso son desagradables, y me parece que hay que tenerlo en cuenta a la hora de pronunciarse sobre cuál es la imagen pública de la institución. Creo que en eso hemos colaborado también los periodistas: la célebre fotografía del hemiciclo prácticamente vacío mientras alguien está tratando de hacerse comprender es una imagen muy repetida y bastante injusta, pero en la que, también, creo que deberían llamarse a la propia responsabilidad quienes están ahí ejerciendo sus tareas cotidianamente.

Pienso, además, que el problema fundamental de la institución, a pesar de haber adelantado la Junta de Portavoces y algunas decisiones de este tipo, es que no trabaja en tiempo real y que la opinión pública tiene muchas veces un criterio formado sobre las cuestiones –a veces, mal formado–. Y ya, el caso extremo se produce cuando alguien, como fue el ministro de Exteriores Moratinos, tiene que comparecer en el Parlamento para aclarar algo que ha sucedido en los medios, como fue aquella intervención famosa en “59 segundos”, que yo creo que batió un récord de situación absolutamente curiosa. Yo diría que nosotros tenemos un sistema que ya no sólo es bicameral, sino tricameral. Tenemos una democracia que, aparte de representativa, es de medios, es televisiva, como dijo alguien. Creo que hay que buscar un mejor equilibrio entre lo que es noticia y la vida parlamentaria. Es verdad –como decía Fernando– que lo que pasa en el Parlamento después de una hora que podríamos establecer entre las 8 y las 9 de la noche, muchas veces no es útil.

Creo que hay otra cuestión que se está planteando con fuerza en esta legislatura, que aquí no ha salido, curiosamente, pero que me gustaría citar. Y es el tema de la representatividad de las minorías. Ha habido quien ha propuesto cambios en la legislación electoral porque considera que las minorías están sobrerrepresentadas, pensando en este caso no tanto en Izquierda Unida, sino siempre en el fenómeno del nacionalismo, considerando que ahora hay una voz excesiva de los nacionalismos en el Congreso y que la forma de evitarlo es cambiar las reglas del juego. Contra esto habría que empezar a administrar algún antídoto porque, si no, se van creando focos de opinión que al final se convierten en lugares comunes y que la gente repite sin saber muy bien por qué.

También quería decir alguna palabra sobre las comisiones de investigación. Y yo creo que, a pesar de algunas críticas muy severas hechas por personas que en su momento dieron un auténtico aldabonazo –como Pilar Manjón, tratándose de la Comisión del 11-M–, defiendiendo el papel que han hecho. Fueron muy importantes prácticamente todas las que podamos recordar; fue mejor su existencia que si no hubieran existido; que contribuyó a que los ciudadanos tuvieran una idea más clara de lo que había pasado en esos casos investigados. Pero creo que falta una regulación de los derechos de las personas que comparecen. Yo, que durante un tiempo me dediqué al periodismo judicial, no he visto arrasar los derechos de una persona del modo en que son arrasados en el Parlamento; y conste que, naturalmente, defiendiendo el derecho del diputado a tener una información exhaustiva, pero creo que no debería “subirse a las barbas” del compareciente, como a veces me ha parecido que sucedía.

También me gustaría decir una palabra de lo que yo llamaría la labor de oposición de consumo. Es verdad que el control es importante y que el control fundamentalmente es

para que lo ejerza la oposición. De todas maneras, el partido en el Gobierno debe tener la posibilidad de pedir información a su Gobierno, y muchas veces no ya por un control estricto, sino por ayudarle a explicarse mejor. Creo que esto también es lícito pretenderlo. Pero iba a decir cuál es el problema que veo en las actividades de control de consumo. Iba a citar lo que ha sido este verano, por ejemplo. Hubo una reacción respecto a los incendios en Guadalajara, respecto a la caída de un helicóptero en Afganistán y respecto a los hechos de un cuartel de la Guardia Civil en Almería. Las llamo operaciones de control de consumo, porque se apagan, se consumen en una comparecencia y en la agitación que se produce durante los días anteriores. La comparecencia arrasa, acaba con el problema. Hecho el consumo del producto, utilizado para las portadas de los periódicos del mes de agosto, que es de lo que se trataba, ya no sirve para nada más. Es decir, ¿qué ha pasado con aquel teniente de la Guardia Civil? ¿Qué ha pasado con la viuda del que resultó muerto? No hemos sabido nada más. Y ya veis que en todo el tiempo he tratado de poner en el mismo nivel de crítica la vida parlamentaria y lo que hacemos los periodistas.

Creo, de todas maneras, que han sido muy interesantes en esta legislatura algunos avances, porque no todo son críticas. Ha sido importante el incremento de la presencia del Gobierno, en particular, de su presidente. Creo que eso no debería depender –como decía bien Fernando en una apreciación muy aguda– de las preferencias y los gustos de quien sea presidente en el momento. Y en todo caso, me parece muy interesante que se haya renunciado a la ley de acompañamiento o que sea obligado el papel del Parlamento para el envío de tropas.

En cuanto a la cuestión lingüística, entiendo las razones de Diego, con toda consideración. Pero, del mismo modo que el Partido Socialista argumenta, respecto de las reformas de los estatutos, en el sentido de que no puede haber una minoría de bloqueo y, por tanto, no se le reconoce al Partido Popular la posibilidad de bloquear una reforma estatutaria porque la oposición considere que es una reforma constitucional encubierta, no debería existir la posibilidad de que un acuerdo amplísimo sobre la reforma del Reglamento dependa del bloqueo que el Partido Popular haga a la cuestión lingüística. Siendo así, además, que las minorías se avienen a un pacto muy razonable, que es de uso –que en ningún caso debería estar impedido–, de un uso testimonial de las lenguas cooficiales. Opino que dirigir un saludo, hacer una cita literaria, eso jamás debió ser polémico. Siempre debió estar permitido y, de hecho, en la práctica parlamentaria estuvo permitido durante mucho tiempo. De modo que, si todo el castillo de naipes de la reforma del Reglamento se tiene que venir abajo por la cuestión lingüística, me parecerá realmente penoso.

### Diego López Garrido

Es una cuestión de la naturaleza de la cuestión lingüística, de cómo se la quiera valorar. Nosotros hemos hecho un acuerdo con el Partido Popular y, como es natural, en aquello que sean cuestiones sustanciales hace falta un consenso del principal partido de la oposición. Y también de los otros seis grupos. No se puede hacer un Reglamento nuevo contra el principal partido de la oposición en un punto sustancial. Otra cosa es que se considere que el tema de la cuestión lingüística no es sustancial. Nosotros creemos que sí, que es un tema sustancial. Y en temas constitucionales, en te-

mas de Ley Electoral y en temas del Reglamento de las Cámaras, tiene que haber un consenso. En esos tres tipos de leyes que son reglas del juego no se pueden hacer las cosas simplemente por mayoría. Y ésta es la razón por la cual aceptamos que el PP tenga un peso sustancial a la hora de impedir que se lleve a cabo este Reglamento.

## Antonio Fernández Poyatos

Quiero aprovechar la ocasión para ver si tengo éxito en un encargo. Y creo que los amigos de Enrique también deberían presionarle para que en sus próximas entregas como profesor, como estudioso, incluya un tema al que ahora me referiré. Ya que tenemos este papel tan excelente, vamos a ver si conseguimos que Enrique siga reflexionando en este tema que le ocupa, en una dirección que ahora comentaré. La verdad es que el hábil profesor Guerrero, cuando plantea su papel, habla de la revitalización del Parlamento, la necesidad de adaptarlo a los nuevos tiempos. Y en ningún momento –me he entretenido en ver si figuraba la palabra crisis, ha sido una deriva de este debate– él habla de esto, y sí habla de una cosa que me parece fundamental: la adaptación del Parlamento a los nuevos tiempos. Incluso enumera nuevas funciones de las que debería ocuparse el Parlamento. Se decía, en efecto, que el Parlamento es una institución consustancial a la democracia representativa, y que esto depende también de un entorno de cultura cívica, de cultura política, etcétera.

Yo quiero felicitar a la Fundación Alternativas, porque la recuperación del laboratorio de ideas, debates de ideas y tertulias como ésta, seguro que ayudan también a fortalecer la democracia representativa, sus instituciones fundamentales y, sin lugar a dudas, también el Parlamento.

Sobre la adaptación de medios, escuchaba con mucho interés a José María Brunet. Estamos celebrando 30 años de democracia en España. Veía ayer lo que era aquella información y lo que es el último telediario que acaba de incorporarse a la oferta informativa, telediario con credibilidad, con medios, con tecnologías. Y uno observa cómo las mejores intenciones y los mejores medios se ven superados por la realidad. Y es que, cuando abre el telediario, hay una información sobre el atentado de Ammán. Ya el ritmo del telediario se pierde porque, desde el punto de vista del papel del periodista, quiere dar la información de cuántos muertos, qué ha pasado, etc. Realmente uno lo observa pensando: no me van a dar la información, es imposible que me la den, pero no es problema, no tendré que esperar al “parte” del día siguiente. Cinco minutos más tarde uno entra en Internet y tiene 20 fuentes, información fidedigna, en tiempo real. Y, por tanto, es imposible ofrecer ese producto llamado telediario, este producto llamado información, porque se ve superado por la realidad, por lo que tenemos que tener en cuenta ese factor llamado globalización, ese factor de otros medios.

Si el Parlamento es la institución consustancial de la democracia representativa, y si de lo que se trata es de representar mejor las aspiraciones de los ciudadanos, el profesor Guerrero apunta –y por tanto está en el diagnóstico pero no lo aborda, no era objeto central de este papel–, él habla exactamente del “impacto asimétrico por la pertenencia a unidades supranacionales”; en definitiva, la supranacionalidad, la soberanía y las aspiraciones de la gente. Yo creo, profesor Guerrero, que ahí hay un tema fundamental, y

que es verdad que es colateral al debate que ustedes han tenido, que tiene que ver con el Parlamento, el Congreso español, la vida política, y es la globalización de la política. De hecho, uno de los mensajes principales de la última asamblea de Naciones Unidas tuvo que ver con la respuesta que a la globalización se le da desde la política, y cómo ésta se globaliza, de tal manera que las aspiraciones de la gente puedan recogerse desde la política.

Decía que había un encargo en el que ojalá el profesor Guerrero se anime a entrar, que es saber cuál puede ser la voz de los parlamentos nacionales en la globalización de la política. Él habla de otras funciones, otros actores. Es verdad que en la Constitución Europea algo de esto se recogía, pero, salvo en esta ocasión, apenas hay literatura o reflexión sobre esto. Yo creo que, si queremos legitimar la política y la respuesta política a los problemas de la gente, es fundamental el papel del Parlamento, donde alguna respuesta habrá que dar a la ciudadanía cosmopolita, la ciudadanía global, mientras llega ese Parlamento global. Y en este sentido, ojalá los parlamentos nacionales, más allá de las cuestiones vistas desde el punto de vista de política exterior, desde la política puramente, empiecen a dar algunas respuestas. Y como el profesor Guerrero de cuando en cuando sale de gira por el mundo, yo pediría que, cuando salgas de gira, Enrique, incorpores no sólo la técnica legislativa, sino esta preocupación que está en el cuerpo central de lo que es la aspiración política y la política vista desde la preocupación de la gente.

### Julián Santamaría

Un minuto para decir a José María Brunet, que es uno de los corresponsales parlamentarios más respetados y a quien más respeto, que la opinión de los taxistas no es la mejor medida para valorar si la institución parlamentaria está o no está en crisis. Quería hacer una observación a lo que se ha dicho sobre el transfuguismo. En términos teóricos, no tendría más remedio que aceptar la sugerencia que se ha hecho. El único problema es que el transfuguismo es contagioso. Es verdad que en el Congreso hubo algunos casos en los primeros años de la democracia que han ido a menos y hace tiempo que no se producen. Y también es un hecho que puede haber varias formas de controlarlo, como considerar a los tráfugas como no inscritos o privarles de subvención. Pero, en todo caso, es una figura a combatir legalmente porque, si no, estamos transfiriendo un mal ejemplo a otras asambleas como los parlamentos autonómicos o los ayuntamientos, donde, efectivamente, otras mediaciones son más posibles y más frecuentes que a nivel parlamentario. Es en esos niveles donde con más frecuencia se da el caso y casi siempre por razones oscuras. Por eso creo que es necesaria una fórmula al nivel más alto que marque la pauta de ejemplaridad en los demás niveles.

Concluyo con dos observaciones. La primera se refiere a los medios. Me parece que es fundamental, porque aquí se han hecho algunas sugerencias. Por supuesto, habrá algunos que digan que no se llega a un acuerdo en el Estatuto de Cataluña porque no se hace un esfuerzo suficiente. Pero la responsabilidad que en este caso van a tener los medios va a ser fundamental. Es la responsabilidad de compaginar sus pretensiones de informar de todo lo que pasa con la de respetar la privacidad de las reuniones y encuentros discretos o secretos encaminados a propiciar el consenso, sin deslegitimarlos ni

evocar la supuesta opacidad del proceso. Por una razón muy sencilla. Tenemos el ejemplo de la Constitución y sabemos hasta qué punto ese tipo de reuniones hicieron posible las renunciaciones de todos para lograr el consenso. Y tenemos en Cataluña el ejemplo de los debates sobre el Estatuto, en donde las continuas filtraciones de los partidos a los informadores para hacer avanzar sus posiciones convirtieron las negociaciones en una clara puja al alza. A los medios corresponde la obligación de informar y opinar, no la de intervenir en el proceso. Ni siquiera si de forma interesada se les tienta.

La segunda observación se refiere al tiempo. Si hay que combinar las dos funciones a las que se refería Diego, que son eficacia y calidad, ambas, pero sobre todo esta última, van reñidas con la precipitación y la urgencia. Los medios transmiten la información de forma inmediata. Describen hechos con mayor o menor exactitud. Siempre pueden imputar las inexactitudes a la urgencia y, además, corregirlas sobre la marcha. En el Parlamento se discuten responsabilidades por los hechos. Y eso requiere, por un lado, una investigación más precisa y, por tanto, más lenta, sobre lo que realmente ocurrió y, por otro, una evaluación aún más lenta sobre las responsabilidades imputables a cada cual por lo que hicieron o no hicieron. Ahí, los medios ganan siempre.

Por último, amigo Diego, permíteme un desahogo sobre un tema menor que me obsesiona desde hace mucho tiempo por su significación simbólica: ¿por qué no se incorpora al Reglamento una práctica del Congreso de Estados Unidos que me parece fundamental? ¿Por qué cuando comparece ante una comisión un ministro, o un simple director general, se le coloca arriba, en la Mesa de la Presidencia, y no abajo? ¿Por qué quienes están debajo, simbólicamente, son los representantes de la soberanía popular y los que están arriba son los representantes del Ejecutivo, del Poder Judicial, de la fiscalía, de una empresa pública? ¿Por qué el testimonio que rinde al Congreso, a través de una de sus comisiones, una asociación privada se presta desde arriba y no desde abajo? Arriba el presidente de la comisión y los portavoces de los partidos. Los que preguntan. Abajo quienes van a rendir cuentas o a informar.

## Juan Luis Paniagua

“ Voy a hacer una brevísima provocación. Y también a ser un poco heterodoxo, con toda la brevedad. Yo aboliría las comisiones de investigación. Ese es un instituto absolutamente extraño al modelo parlamentario de base mayoritaria. La producción de acuerdos y de resoluciones del Parlamento nunca va a ser favorable a los instintos de naturaleza política, naturalmente, ni a los incentivos que las minorías tienen respecto de su capacidad de control de la mayoría parlamentaria y de su Gobierno. Éste es un instituto que funciona bien en el régimen de separación de poderes, que es de donde se importa, también por la naturaleza de los partidos del sistema político americano, mucho más abiertos, menos verticales, etc. Por tanto, yo creo que habría que pensar qué hacer con este artilugio que en 30 años de vida democrática nunca ha dado buenos resultados, ni en sus procedimientos de indagación, ni en sus conclusiones. Además, son un factor que genera insatisfacción. Y seguramente, desprestigio. Se han utilizado como estructuras patibularias, donde quemar vivos en la pira pública en el proceso de indagación. Se hace un mal uso de una institución que, además, es ajena a la estructura del proceso de adopción de decisiones en el modelo parlamentario; así como creo que las comisiones de estudio o de encuesta re-

sultarían más funcionales, más operativas, para el proceso del conocimiento de ese instituto que es el Parlamento.

Otra cosa quería decir. Como el Parlamento es una estructura-contenedor, o un concepto-contenedor, cada uno ve el Parlamento desde el ángulo caleidoscópico que le parece más conveniente: como mayoría, como minoría, como Gobierno, como oposición, como minorías. Es decir, la percepción que del Parlamento se tiene es difusa: valorada muy positivamente por la opinión pública como Parlamento, aunque de los actores que operan en él no tanto. La opinión pública también discrimina. Pero, en todo caso, lo que quiero sustanciar es que del Parlamento se predicen muchas cosas. Es un término anfibológico y, consiguientemente, es difícilmente aprehensible una visión unidimensional de un órgano tan complejo.

Un apunte sobre la relación diputados-grupos. En mi opinión, éste es un asunto que también es irresoluble. En una democracia de partidos necesariamente estaremos en un Parlamento de grupos. Y en una democracia de partidos como los nuestros, con un régimen electoral como el que tenemos, normalmente hay un deslizamiento de un Parlamento de grupos a un parlamentarismo de portavoces, que es una simplificación del proceso. A lo mejor a lo que hay que ir primero es a resolver de una manera pacífica que estamos en presencia del nuevo diputado colectivo, que es el grupo parlamentario; y lo que hay que redefinir es el papel del diputado, no ya en el Pleno –con mayor o menor capacidad de intervención–, sino en el desempeño de nuevos roles que en la democracia contemporánea le son exigibles, en su distrito, en el trabajo interno, en la producción como capital intelectual de ese sujeto colectivo que es el grupo parlamentario, de decisión. Es decir, participar en el seno del grupo, participar en el distrito, hacer política, no es necesariamente darle un mayor sitio para ver si es posible que, junto al grupo parlamentario y su portavoz, aparezca un sujeto extraño, que nunca lo será, por otra parte. Lo normal es que el grupo disponga de dos oportunidades de intervención: la del grupo como grupo, y la del diputado, como elemento subrepticio para reintervenir en la exposición redundante de una misma posición política, porque no puede ser de otra manera. Yo diría que al diputado hay que buscarle nuevos roles o redefinir mejor sus roles en el seno del grupo parlamentario, pero no necesariamente en la sesión de Pleno.

### José María Brunet



Yo aquí no soy el representante de ningún gremio, y menos de la corporación del taxi. Pero, en todo caso, sí quiero decir que sólo lo he puesto como ejemplo.

Respecto de las cosas últimas que decís sobre lo que se viene encima con la cuestión del *Estatut*, en mi intervención anterior latía la cuestión de la responsabilidad de los medios. Creo que soy consciente y muy crítico con el papel de la prensa. Y sé que muchas veces no hacemos bien nuestro trabajo.

Pero, ya que hoy estamos hablando del Parlamento, es importante centrar la cuestión. Y cuando ahora se vaya a tratar del *Estatut*, mi visión de que sí hay una crisis responde a las opiniones que uno recoge. La sociedad española no tiene muy claras las funciones de sus instituciones. Ésa es también responsabilidad de los políticos, no sólo de los me-

dios. En los próximos meses habrá que tener cuidado para no sustraer al Parlamento sus funciones.

Estoy de acuerdo con Manuel Alba en que muchos pactos políticos se tienen que hacer con discreción. Pero si el protagonismo va a ser de los restaurantes y no del Parlamento, entraremos en una fase complicada. Ahora ya se habla de que hay que hacer todo el trabajo de aquí a febrero, y que cuando se vaya a la ponencia, esto o está pactado o no sale. Yo entiendo lo que se quiere decir con ello. Hay mucho diálogo que mantener con discreción, pero a cada cual lo suyo. Y si el Parlamento no da una buena imagen en cuanto al tema del *Estatut*, va a ser peor para todos, colectivamente. Y eso permitirá seguir hablando de crisis de la institución parlamentaria.

### Nicolás Sartorius

“ Después de oír a Diego y a Martínez, he pensado que el milagro estaba más cerca de lo que yo pensaba en un principio. Lo que pasa es que me temo que va a ser un milagro de los que hacen los beatos, no los santos. Porque como decía Diego –y estoy de acuerdo–, la Ley Electoral y el funcionamiento de los partidos no van a cambiar a corto plazo. Los dos partidos mayoritarios no quieren cambiar la Ley Electoral porque les va bien. Y tampoco los partidos quieren cambiar, no quieren ser reformados. Y son dos cosas fundamentales para tener otro Parlamento, porque los parlamentos son, fundamentalmente, hijos de las leyes electorales y del funcionamiento de los partidos. Por tanto, hay que ir a cosas más modestas pero importantes, como son que funcione mejor lo que hay, que es un poco lo que Guerrero ha hecho en su papel. Es decir, una serie de medidas que, por lo que dice Diego, también están en la línea de lo que se ha acordado entre el Partido Popular y el Partido Socialista, en esos 10 puntos que ya están acordados.

Y en el tema de las cuestiones concretas, estoy un poco con Brunet. Decía yo, en broma, que voy a hacer de abogado del diablo: ¿qué pasa? Si ya estáis de acuerdo, ¿cómo es que no se aprueba? Uno dice que pueden usarse los idiomas, catalán, vasco o gallego, y el PP dice que no. Pero eso no puede ser un obstáculo. Si queréis buscar la unanimidad, nunca la vais a tener y, por tanto, nunca se va a reformar el Reglamento del Congreso. Y vamos a estar otra vez igual que siempre. Por tanto, hay que optar y vosotros tenéis la responsabilidad, tenéis que optar. O le dais la razón a las minorías nacionalistas y el PP no entra en el acuerdo, o lo pactáis con el PP y seguimos sin utilizar las lenguas vernáculas, y ya está. Lo que no se puede es bloquear o justificar el bloqueo de la reforma. Ésa es una reflexión final que me hago. El acuerdo está hecho y las reformas están muy bien. Pero claro, si al final todo esto se bloquea porque no se ponen de acuerdo el PP y el Partido Socialista, no hemos hecho nada. El Partido Socialista tiene una responsabilidad y es ir hacia un lado o hacia otro, y sacar el Reglamento. Ésa es una opción que tenéis que tomar, y que es una opción política, evidentemente. Yo comprendo que el Partido Popular es muy necesario, casi imprescindible, en una reforma del Reglamento, pero creo que también lo son las minorías. Pero llevamos 25 años funcionando de una determinada manera.

## Juan Manuel Eguiagaray

■ Me parece que éste es el momento de darle la palabra al ponente principal. Como quiero que termine él y que haga el resumen que le parezca oportuno, quería decir un par de cosas antes de que él tome la palabra. La primera, agradeceros vuestra participación.

Y la segunda es que una de las cosas que probablemente a los que hemos estado metidos en la política, aunque ahora no nos dediquemos a esto, al final, se nos hace una costra enorme. Nicolás expresaba en este momento también su escepticismo porque determinadas cosas que debieran ser de otra forma, pudieran acabar por serlo. Nuestra función en la Fundación no es decirnos a los parlamentarios y a los diputados cómo tenéis que hacer las cosas. Pero sí seguir manteniendo abierto el debate. Y una de las muchas cosas de las que se han hablado aquí es que, además de hacer reformas más o menos cosméticas o pequeñas, de las que son transitables, hay que plantear el problema del Parlamento en el marco más amplio, que es el de la democracia. Y cuando uno habla de la democracia, habla de instituciones, habla de la ley, habla del derecho, habla de los usos y costumbres, habla de determinadas cosas que no son solamente reglamentos e intervencionismo, sino que habla de la conciencia social, habla de los medios de comunicación. Y todo ello está entretenerado. Y habla de algo, que también ha salido tangencialmente y sobre lo que tenemos un inmenso escepticismo quienes no solamente pertenecemos a un determinado partido político, sino que hemos tratado y seguiremos tratando, probablemente, de que las cosas sean mejores. Y es que los partidos antes o después recibirán, en mayor o menor grado –espero que en algún momento la reciban–, una benéfica influencia social y serán criticados ampliamente y acabarán por introducir en su funcionamiento interno mecanismos más democráticos. Algunos de los temas que tienen que ver con la reforma del Reglamento del Parlamento tienen que ver con los escasísimos instrumentos que hay para establecer relaciones democráticas entre los ciudadanos y los partidos. Y yo no renuncio a que eso siga siendo parte de un debate que hay que hacer en este país y, en todo caso, creo que eso forma parte de los debates sobre los que tenemos que trabajar, debates sobre la calidad de la democracia, debates que abarcan más que el Reglamento y más que otra serie de cosas. En esta dirección, como sabéis, algunos papeles adicionales más vamos a hacer: algunos de ellos tienen que ver con estas o parecidas cuestiones, e incluso estamos, en este momento, concibiendo un trabajo que esperemos que pueda ser periódico a partir del año 2006, que esperamos que pueda acabar por ser un documento con una cierta referencia social, sobre calidad de la democracia, indicadores y mecanismos de establecimiento, de valoración, de medición de la calidad de la democracia en nuestro país. Tendrá que ver bastante con instituciones como Parlamento, como Gobierno, como oposición, y otras cosas. En fin, este debate está abierto. Ahora se trata de cerrar una parte de ese debate, que es el documento de Enrique.

## Enrique Guerrero

“ Eguiagaray me ha pedido que mi intervención no dure más de cuatro o cinco minutos y trataré que dure entre cuatro y cinco. Me dijo: tú vente aquí y presentas este trabajo, la gente a la que invitamos normalmente son amigos; en fin, este tipo de cosas. Y tengo que reconocer que en algún momento, cariñosamente, me he sentido como

en una especie de tesis, como en la presentación de la tesis doctoral, en un concurso de habilitación o en algo por el estilo, en el que el tipo que ha escrito algo, al final dice: he escuchado con suma atención, tomaré en cuenta todo lo que han dicho y lo mejoraré en la publicación. Aquí el problema es que ya no hay republicación y, por tanto, no lo puedo mejorar en la publicación.

Sí quería hacer unos comentarios muy rápidos. Yo creo que han salido tres o cuatro temas que son importantes.

Uno es sobre qué queremos decir cuando hablamos de la crisis del Parlamento. Es verdad que yo he tenido un problema con este trabajo que, a lo mejor, alguno de vosotros compartís en vuestra actividad: como he escrito anteriormente sobre estos temas, no me he querido repetir sobre cosas que había escrito. En un libro que escribí en el año 2000 hay una parte importante dedicada a mi percepción sobre la crisis del Parlamento. Hay citas de autoridad, alguna ha salido ya, aparte de Julián. Bagehot, por ejemplo, el conocido libro de la reforma del Parlamento de los años 70 de Bernard Crick y algunos de los escritores teóricos sobre el Parlamento; todos los cuales han incidido en que el Parlamento que se coloca como espejo y frente al cual decimos que el real está en crisis, no ha existido nunca, y que, por lo tanto, es una comparación imposible. Y lo que tenemos que hacer es analizar el Parlamento tal como existe en la vida real, como ha existido, y con lo que puede hacer. En relación con esto, decía Diego que el Parlamento tenía que tener tres características fundamentales:

- La primera es ser el lugar donde se vean representados los ciudadanos. La verdad es que todas las encuestas y estudios de opinión muestran que, de las instituciones políticas clásicas, aquélla con la que más se identifican los ciudadanos es el Parlamento. Más que con el Gobierno, más que con el Poder Judicial. Por una razón: porque al Gobierno algunos lo ven como el Gobierno de otros, mientras que al Parlamento lo ven como propio, es decir, lo ven como el Parlamento propio. El Parlamento está bien valorado entre los ciudadanos, los ciudadanos se ven bien representados en el Parlamento; y luego, cuando se les empieza a preguntar si en el Parlamento se atiende a los problemas que realmente preocupan a los ciudadanos o, por el contrario, aquéllos que preocupan a las direcciones políticas, ahí ya la cosa empieza a complicarse. Pero también empieza a complicarse cuando se habla del Gobierno.
- La segunda es que es el lugar donde se produce la deliberación pública. Hay momentos, por períodos, en los que hay minoría parlamentaria y hay bastante vida parlamentaria, y otros donde hay mayoría absoluta, en los que se produce un deterioro de esa deliberación.
- Y la tercera es la eficacia. La verdad es que si uno ve las Memorias de Legislaturas, se da cuenta de que realmente al Parlamento le sucede una desgracia, a la que ha hecho referencia Brunet. Siempre sale la imagen del Parlamento cuando no hay nadie en él. Lo que quería decir es que poca gente conoce el trabajo consistente que se hace allí. Lógicamente, la opinión pública se fija en aquello que provoca confrontación. Y sobre todo, si la confrontación es con los líderes máximos.

Otro tema que ha salido bastante, que lo ha empezado a plantear Mercedes, es el siguiente: la crisis del Parlamento es una expresión, pero probablemente hay cosas en el Parlamento que sí están en crisis, con independencia de que no exista la crisis del Parlamento. Y creo que hay bastante coincidencia –desde luego yo lo comparto– en que la función clave para valorar la dimensión del papel del Parlamento en la actualidad es el control. El control es el que le da al Parlamento una identidad que no tiene ninguna otra institución. En el mejor de los casos, la legislación se hace con el Gobierno, mientras que el control es el control del poder. Hay bastante coincidencia en considerar que el control en nuestra Constitución se recoge bastante ampliamente, que los reglamentos son amplios y que está concebido más para proteger al Gobierno que para controlarlo. El control debería ser revisado desde la perspectiva de la oposición, desde la perspectiva de las minorías. Uno debería ir a todas las figuras de control pensando que son instrumentos necesarios de las minorías para limitar el poder, para transmitir información a los ciudadanos, para conformar una opinión pública madura, para preparar una alternativa política y para, finalmente, ponerla en manos de quienes ejercen la soberanía votando la decisión última.

Otro tema que se ha planteado lo podría resumir diciendo que las reformas del Parlamento, como afectan a la democracia representativa, son reformas sistémicas. Son reformas que tienen que ver con la entrada (con los procesos electorales, con los partidos, con las campañas); tienen que ver con el interior (qué es lo que hace el Parlamento en el ejercicio de sus funciones) y tienen que ver con las salidas (cuál es el fruto del trabajo del Parlamento, cómo llega a los ciudadanos, si los ciudadanos son o no los destinatarios últimos). En estos tres aspectos –entrada, interior, salida– hay cambios posibles. Este trabajo está centrado en el interior, porque es una reforma, básicamente, del funcionamiento del Parlamento, no de la composición, no de sus productos hacia el exterior. Pero desde luego, soy consciente, y creo haberlo hecho en otros trabajos, de que esto requiere un análisis sistémico.

En cuanto a los temas de la previsibilidad y la espontaneidad, que ha planteado Fernando, el retraso de los temas, etc., a veces utilizo un ejemplo que a los muy jóvenes no les sirve de nada, bueno, les sirve la última parte. Cuando se dice que los parlamentos no abordan los problemas reales, hay tres ejemplos: el Parlamento británico nunca discutió el caso Profumo; el Parlamento italiano nunca discutió el asesinato de Aldo Moro; y el Parlamento español nunca discutió la tregua de ETA. No digo que las tres cosas sean equivalentes, pero quiero decir que a veces hay una especie de miedo político, que es un reflejo del dominio del Gobierno, que no quiere que estos temas se debatan. Yo creo que uno de los aciertos del presidente del Gobierno, o del Gobierno, es no rehuir el debate parlamentario de absolutamente ningún tema. Porque el debate parlamentario encauza el tema, sitúa el tema a debate en una dimensión que en el fondo es menos primariamente conflictual porque tienen que aportar argumentos. No basta simplemente con decir: yo no estoy de acuerdo, sino que uno tiene que justificar por qué no está de acuerdo.

Ha habido algo, sobrevolando, que es el asunto de los temas inútiles. Por qué se plantean temas que se sabe que no van a fructificar. Yo creo que hay que hacer ese trabajo, que los temas hay que plantearlos, y se abordarán o no se abordarán. Pero si uno no tiene un horizonte de posibilidad de algo, realmente se produce un estancamiento. Yo he discutido algunas veces con Julián, y lo digo porque ha salido en la discusión: ¿sirven de algo las listas abiertas? No lo sé, pero lo que sí sé es que no sirve de nada que el

ciudadano llegue a la conclusión de que no hay cambio posible en ninguno de los temas, porque eso sí que provoca el descontento, el bloqueo, el desinterés. A lo mejor lo de las listas no funciona nunca, a lo mejor no es exactamente la reforma que hay que abordar y hay que abordar otra. Pero lo que no podemos es asumir el principio de que todo aquello en que no se vea claro cuáles van a ser sus efectos, o que en todo aquello que no está claro que vaya a mejorar el sistema, renunciemos siquiera a plantearlo.

Había dos cosas a las que quería hacer referencia. Con esto ya me voy, porque quería acabar con un poco más de alegría. Una es el tema de la globalización. El tema del Parlamento en la globalización es muy importante. Pero el tema del Parlamento español respecto de la descentralización política es importantísimo, y no tiene en estos momentos prácticamente ningún papel y no es fácil tenerlo en el sentido tradicional. Por eso, el Senado tiene que tener una función. Hay una descentralización política en la que se pierden tantas cosas, desde información, instrumentos de cooperación, capacidad de diálogo, etc., donde el Parlamento nacional, en una o en otra Cámara, tiene que jugar un papel importante.

### **Juan Manuel Eguiagaray**

■ Muchísimas gracias a todos.

## Cuadernos publicados

1/2004. El control político de las misiones militares en el exterior. Debate de expertos.

2/2004. El sector del automóvil en la España de 2010. Debate de expertos.

3/2004. La temporalidad en la perspectiva de las relaciones laborales.

4/2004. La contención del gasto farmacéutico. Ponencia y Debate de expertos.

5/2004. Alternativas para la educación. Debate de expertos.

6/2004. Alternativas para el cambio social. Zaragoza, 26 de noviembre 2004

7/2005. Las bases y los límites del consenso en la política exterior española. Debate de expertos.

8/2005. Los mecanismos de cohesión territorial en España: análisis y propuestas. Debate de expertos.

9/2005. La inversión de la empresa española en el exterior: nuevos aspectos económicos, políticos y sociales. Debate de expertos.

10/2005. El futuro de RTVE y EFE. Debate de expertos.

11/2005. El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma. Debate de expertos.

12/2005. Guerra de Irak y elecciones del 14 M: un año después. Debate de expertos.

13/2005. Azaña y Ortega: dos ideas de España. Debate de expertos.

14/2005. El aborto en la legislación española: una reforma necesaria. Debate de expertos.

15/2005. Los objetivos políticos del Presupuesto de Defensa español. Debate de expertos.

