

REFLEXIONES SOBRE LA PRESIDENCIA DE LAS CÁMARAS

Manuel Alba Navarro
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

El presente trabajo es una reflexión sobre las tareas que a la Presidencia del Congreso de los Diputados y del Senado atribuyen la Constitución y los Reglamentos. La aproximación se efectúa desde la experiencia personal de su autor y pretende señalar aquellas pautas que conforman la actuación de los Presidentes tanto en sus aciertos como en sus errores. Confío en su utilidad para quienes tienen que ejercer tan compleja magistratura.

Palabras clave: Presidencia, Congreso de los Diputados, Senado, Cortes Generales, Mesa, Administración pública, Gobierno, sesiones conjuntas, sesiones plenarias, debates, crisis de imagen, opinión pública.

ABSTRACT

This work is a reflection about the task that according the Constitution and the standing orders the Speakers should carry out. The approach is made from the personal experience of his author and its purpose is to remark the guidelines which shape the task of Speakers, both in their success and mistakes. It wishes to be useful for those who run such a difficult authority.

Keywords: Chairmanship, Congress of Deputies, Senate, Cortes Generales, Board, Civil Service, Cabinet, Joint sessions, Plenary sessions, debate, Image crisis, Public opinion.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN, II. NORMA Y REALIDAD, III. PRESIDENCIA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN, IV. LA PRESIDENCIA Y EL GOBIERNO, V. PRESIDENCIA Y PRESIDENCIAS, VI. EL PRESIDENTE EN SESIÓN PLENARIA, VII. PRESIDENCIA E IMAGEN DEL PARLAMENTO, VIII. EPÍLOGO

Ceci n'est pas une pipe

René MAGRITTE

I. INTRODUCCIÓN

Esto no es un artículo de Derecho constitucional¹. La buena fe hacia el hipotético lector aconseja dejarlo claro desde un principio. Nadie va a encontrar en este escrito citas académicas o jurisprudenciales de máxima utilidad para el quehacer académico, ni reflexiones de índole jurídico-parlamentaria que le ilustren sobre el devenir de estos estudios en el pasado o la actualidad.

Tampoco se pretende una acumulación de datos o anécdotas, salvo que sean imprescindibles para el correcto entendimiento de la reflexión.

Esta colaboración, en una revista muy querida para mí por muchos motivos, es más bien un ejercicio retrospectivo sobre las experiencias vividas en una larga vida de servidor público al servicio del Parlamento español, en la que muchos años transcurrieron al lado de presidentes y presidentas de diferentes formaciones políticas, diversa cultura sociológica y, desde luego, muy variada personalidad. Pero, es necesario advertirlo, no debe buscarse en estas líneas nada parecido a unas memorias, ni siquiera de muy reducido tamaño.

Tampoco es correcto presumir que lo que se cuenta se corresponda exactamente con personas concretas, ni del pasado ni mucho menos del presente. Sirva esta advertencia para alivio de quienes desempeñaron en el pasado esta alta magistratura y para mi propia tranquilidad como autor responsable de estas líneas. Dicho en términos cinematográficos: los personajes que puedan aparecer en la lectura son ficticios y producto de mi imaginación.

¹ Esto es, hablando con propiedad, un *prontuario*, que según la primera acepción del Diccionario de la Real Academia es el “resumen o breve anotación de varias cosas a fin de tenerlas presentes cuando se necesiten”.

II. NORMA Y REALIDAD

La Constitución española de 1978 recoge expresamente la figura de los presidentes de las Cámaras (art. 72.2) y les atribuye importantes facultades. No obstante, estas competencias no pueden ser consideradas como determinantes en el entramado jurídico constitucional si las comparamos con las que se endosan a otras autoridades (p.ej. el rey o el presidente del Gobierno).

Como consecuencia lógica de un sistema bicameral compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado, cada Cámara tiene una Presidencia propia. Esto da lugar a una serie de circunstancias de las que me ocuparé posteriormente.

Es también interesante destacar que quien pretenda realizar un estudio correcto de la Presidencia de las Cámaras desde una perspectiva meramente normativa está llamado, a mi entender, a obtener un resultado incompleto, sesgado y, posiblemente, equivocado. Paradójicamente, lo contrario también es cierto.

Como es evidente, no sólo la Constitución sino principalmente los reglamentos de cada Cámara recogen con precisión y suficiencia el haz de competencias y facultades que corresponde a estas magistraturas. De ahí debe partirse para un análisis correcto.

Estamos ante un órgano singular que si por una parte tiene especificidad propia, por otra se integra en un colectivo orgánico: la Mesa, que tiene también atribuido estatutariamente su propio régimen competencial. De ahí que desde la aprobación de la Constitución deslindar las facultades que le corresponden al presidente *per se* de aquellas otras que comparte como miembro de la Mesa haya sido una de las tareas más relevantes a las que se han enfrentado los servicios jurídicos de las Cortes Generales. Como es fácil imaginar, no estamos ante una tarea puramente teórica o conceptual sino ante un empeño de la mayor trascendencia política. De su resolución dependen aspectos no menores como la tramitación legislativa, los acuerdos de admisibilidad de iniciativas, la fijación del orden del día, etc. Añadamos a esta obviedad la constatación de que con frecuencia la mayoría política de la Mesa no se corresponde con la formación a la que pertenece quien ostenta la Presidencia.

Con independencia de momentos concretos de tensión máxima en el interior de las Mesas, las Presidencias han podido en términos generales llevar a cabo sus designios, incluso en condiciones de minoría política.

En algunos casos eso se ha debido a la habilidad política o de relaciones personales del presidente o presidenta. En otros, en el que esa habilidad era menor o prácticamente inexistente, han jugado a favor de la Presidencia aquellos poderes implícitos que una cada vez más larga tradición parlamentaria ha depositado en la persona del presidente.

Por una parte, la Presidencia tiene atribuidas específicamente competencias, no solo de orden político, que le ponen en una situación de clara primacía respecto de la Mesa (financiera, de relaciones internacionales, de actividades a desarrollar en el interior de las sedes, etc.).

Los restantes miembros de la Mesa pueden ser beneficiarios o no del ejercicio de dichas competencias, más bien discrecionales que regladas, por lo que una buena relación beneficia a ambas partes.

También conviene destacar que si la Administración parlamentaria está al servicio de las Cámaras como instituciones, el punto de vinculación esencial se encuentra articulado esencialmente a través de la Presidencia que, inevitable y lógicamente, goza de un mayor y más inmediato nivel de conocimiento de los asuntos parlamentarios tanto en el tiempo como en la intensidad del apoyo administrativo. Esta es una realidad innegable, aunque el nivel de aprovechamiento de la ventaja está directamente relacionado con la habilidad e inteligencia política para extraer todas sus potencialidades, lo que no ha sido siempre homogéneo. A modo de ejemplo, el artículo 8.1 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales atribuye el asesoramiento jurídico y técnico del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales “ a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara”.

III. PRESIDENCIA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

El Congreso de los Diputados y el Senado son los lugares primarios donde debe desarrollarse la política en su estado más puro. No siendo los únicos, son sin duda entidades o instituciones neta y esencialmente políticas.

Me abochorna en cierto modo escribir esta obviedad. Pero la considero necesaria para lo que expondré a continuación.

A la par, las Cámaras son instituciones públicas. Como tales tienen presupuesto propio, personal específico, edificios donde desarrollar sus actividades, medios tecnológicos, etc. Son por tanto, aunque de un modo muy especial, administraciones públicas en su más amplio sentido.

Las Cortes Generales, como la mayoría de las instituciones equiparables, carecen del privilegio de la soberanía parlamentaria del que disfruta el Parlamento británico. Antes al contrario, como poder público están sujetas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE).

Siendo eso así, las Cámaras tienen tal pulsión política que el propio ejercicio de sus presidentes no puede quedar al margen de esa realidad. A este respecto conviene recordar que la importancia política e institucional de la Presidencia no ha significado nunca que ninguno de sus titulares haya “promocionado” desde la Cámara hacia la Presidencia del Gobierno e incluso, salvo en casos muy contados, hacia la titularidad de departamentos ministeriales. En el *cursus honorum* de la política real es ajustado constatar que la Presidencia es más un puesto de término que un escalón promocional. Al menos hacia otros escalones del poder público estatal. Esta característica ha permitido, en términos generales, un ejercicio razonable de la magistratura en el sentido de no instrumentalizarla para fines ajenos a la misma.

Aunque, como he señalado anteriormente, las Cámaras son indudablemente una suerte de Administración, aquellas Presidencias que han planteado su ejercicio asumiendo el carácter netamente político de su magistratura, han entendido de una manera más adecuada su mandato que quienes han creído percibir en el Parlamento un sucedáneo de un ministerio que se ha ejercido o se hubiera deseado ostentar.

El Parlamento no construye hospitales, no realiza carreteras, no levanta escuelas, no planifica centros de investigación, no recauda. En suma, no ejecuta políticas administrativas. Ni es su papel ni su modesto presupuesto lo permitiría. Por el contrario, nadie puede sustituir a las Cámaras en la escenificación de la vida política, en la elaboración y aprobación de leyes de calidad, en el desarrollo de un control político sobre el Gobierno

sí, pero también sobre la vida política en general. Cuando el Parlamento deja de cumplir estas tareas (por cierto, las que le asigna el art. 66.2 CE) o las ejecuta deficientemente, otros ocupan su lugar y la legitimidad de la política y de las instituciones sufre con ello.

Soy consciente de que afirmar lo anterior en unos tiempos dominados por la imagen y la nueva repercusión mediática es difícil de asumir. Pero por eso ahora más que nunca hay que *hacer* para *ser* y no aparentar para hacer creer que se es.

De ahí que una Presidencia volcada en favorecer el diálogo político en la Cámara, en facilitar las condiciones para la realización de las funciones constitucionales, en proyectar el pleno ejercicio por parte de los parlamentarios de las tareas ínsitas a su labor siempre será preferible, a mi entender, a otra Presidencia orientada hacia la representación cultural, hacia la ostentación mediática o hacia un ejercicio “burocrático” de la función. La Presidencia de la Cámara no es un puesto ejecutivo en el sentido que lo son los de la Administración pública, es una magistratura netamente política que (descontado, por supuesto, su sujeción a la legalidad en su desarrollo) se ejerce con más propiedad y posibilidades de éxito cuando se tiene clara esta premisa.

IV. LA PRESIDENCIA Y EL GOBIERNO

La elección de un Presidente de Cámara viene siempre condicionada por los resultados electorales. Es obvio que se trata de un puesto de la suficiente importancia política y entidad como para que las fuerzas que han resultado ganadoras deseen ostentarlo.

Dos factores matizan esta afirmación. El primero es que, en la secuencia temporal de cobertura de las instituciones, la Presidencia de la Cámara y sus Mesas se eligen en la sesión constitutiva que, en propiedad, es el primer acto político de la nueva legislatura. De hecho, tanto la fecha como la hora están previstos en el Real Decreto de convocatoria de elecciones y no son disponibles. Ello implica que, en bastantes ocasiones, la elección de sus integrantes se tenga que efectuar cuando aún no se han producido los acuerdos políticos que llevan a la investidura del nuevo Gobierno. Esto por

no hablar de supuestos patológicos como el producido en las elecciones al Parlamento de Cataluña tras las elecciones del 21 de diciembre de 2017.

El segundo factor es el propio sistema de elección contenido en los Reglamentos parlamentarios. Su especial configuración tiende a buscar un respaldo amplio de la Cámara a la figura de su Presidente. En el pasado esta proyección normativa resultó bastante operativa dando lugar a Presidencias con una amplia legitimidad de origen e incluso en la no presentación de candidaturas alternativas limitándose la discrepancia al voto en blanco. Tiempo ha que no son estos los parámetros y la Presidencia se disputa políticamente hasta sus últimas consecuencias, tal y como se ha visto en las dos últimas legislaturas de las Cortes Generales.

En todo caso, por unas razones u otras lo cierto es que, salvo en contadas ocasiones, la Presidencia ha recaído en miembros del partido mayoritario, siempre cuando la mayoría es absoluta y casi siempre cuando no lo es.

Ha sido una obligación de estilo, casi de etiqueta parlamentaria, que el Presidente electo en su discurso de toma de posesión de la Presidencia manifieste su intención de ser un presidente de todos. Desde el punto de vista normativo es una tautología ya que el presidente representa a la Cámara en su conjunto. Desde la óptica de la realidad es un deseo que hay que presumir como real y bienintencionado pero que se tropieza con el problema no menor de la realidad. Y los hechos, como siempre, desmienten frecuentemente a las palabras.

Desde un punto de vista alejado de cualquier pretensión científica, extraído solamente de la experiencia y la observación, me he permitido clasificar las Presidencias a este respecto en una triple categoría:

- Presidencia *de alineamiento*
- Presidencia *gestual*
- Presidencia *equilibrada*

En el caso de la “Presidencia *de alineamiento*”, los buenos deseos duran poco y su titular, con independencia del mantenimiento de las formas, no ofrece dudas sobre su pertenencia a la mayoría en la que milita y que contribuyó a su elección. Podríamos decir que la magistratura se constituye

en una suerte de terminal parlamentaria del Gobierno de turno, quien puede contar con su apoyo y colaboración casi a cualquier efecto.

También han existido casos de “Presidencia *gestual*”. En este supuesto, el titular de la Cámara efectúa movimientos y gestos que pueden ser interpretados fácilmente como de independencia y desapego del Gobierno a cuya formación pertenece. Aparentemente hay un refuerzo de la independencia de poderes y la percepción de la misma refuerza la imagen de esa Presidencia autónoma y decidida. Debo decir que mi experiencia personal me hace desconfiar de esta gestualidad que casi nunca se corresponde con la realidad. He podido comprobar en numerosas ocasiones que, o bien esos desencuentros estaban ya pactados de antemano, o bien se limitaban a aspectos accesorios y no esenciales donde el coste para el Gobierno de turno era imperceptible o directamente inexistente. Debo añadir que, además, la presunción de que perjudicar al Gobierno favorece el mejor funcionamiento del Parlamento es totalmente errónea. El ejecutivo tiene un papel importante que jugar en la Cámara y del mismo modo que ni puede ni debe violentar las normas a través de su mayoría para inclinar el terreno de juego, desproveerle de sus capacidades, prerrogativas y privilegios es disfuncional para el propio Parlamento.

Lo que he denominado “Presidencia *equilibrada*” es el resultado de ejercer con solvencia e independencia las facultades presidenciales y saber resolver fuera de las luces del escenario los desencuentros con un Gobierno que, por naturaleza, tiende a pedir más de lo que le corresponde en la aplicación de las reglas del equilibrio parlamentario. He podido ser testigo privilegiado de cómo presidentes de las Cámaras mantenían férreamente sus posiciones en pro de la autonomía parlamentaria frente a un Gobierno de su propia formación y, a la vez, renunciaban a escenificar discrepancias con el mismo, ni siquiera para dar cuenta de que el Ejecutivo había admitido finalmente sus tesis y renunciaba a movimientos o ventajas inapropiadas.

Comprendo que, en tiempos impregnados del tsunami transparentista al que me he referido en otros escritos, decir esto es políticamente incorrecto. Pero a buen seguro es más inadecuado escribir lo que no pienso. Tanto en los vestuarios deportivos como en las relaciones entre presidentes de Parlamentos y Gobierno la vieja regla de que los trapos sucios se lavan en casa sigue siendo bastante apropiada.

Como pasa siempre en tantas esferas de la vida, para apreciar si una Presidencia se ejerce con independencia no hay que fijarse en lo que se dice sino en lo que se hace. El espectador atento encontrará con facilidad las claves de lo que aquí se afirma.

A mi entender, la relación entre la Presidencia y el Gobierno debiera ser necesariamente fluida. Entre otras cosas, por el interés mutuo de ambas instituciones. La realidad es que no siempre sucede así. Una causa que con excesiva frecuencia interfiere negativamente en ese *desiderátum* es el de las incompatibilidades personales. No hace falta poner ejemplos que cualquiera puede imaginar.

También hay que recordar que es demasiado habitual, por desgracia, que el Gobierno presione a la Presidencia con exigencias inadmisibles desde el punto de vista político y, lo que es peor, jurídico. Es habitual que el ejecutivo tienda a considerar al Parlamento como un molesto obstáculo en las políticas que en cada momento entiende oportunas. Aún peor, en ocasiones la contumacia en obtener determinadas decisiones en el seno de las Cámaras ni siquiera se centra en aspectos cruciales o meramente importantes, sino en cuestiones de poca importancia o irrelevantes. En estas circunstancias solo cabe pensar que lo que está en juego es una demostración de quién manda en realidad en una institución.

Saber resistir a estas tendencias naturales de cualquier Gobierno entra en el sueldo de la Presidencia. Imponer la ecuanimidad y la autonomía del Parlamento, también. Escenificar los desencuentros como método de reforzar la propia imagen (y más aún si finalmente se cede) no debiera de tener premio ni recompensa alguna.

Como luego tendré ocasión de reiterar, siempre será más sólida y beneficiosa una Presidencia basada en la *auctoritas* que otra anclada en la declamación.

V. PRESIDENCIA Y PRESIDENCIAS

La dualidad de Presidencias derivada del sistema bicameral que suponen las Cortes Generales obliga a efectuar una serie de reflexiones específicas.

Al prever la Constitución la existencia de sesiones conjuntas (carentes, por cierto, de un desarrollo normativo cuarenta años después de la aprobación de la misma), se determina que dichas sesiones sean presididas por el Presidente del Congreso (art. 72.2), sin que exista precepto alguno que consagre, recoja o meramente cite una Presidencia de las Cortes Generales.

A pesar de ello, desde ambas Cámaras he podido comprobar el especial empeño con el que desde determinadas Presidencias del Congreso de los Diputados se ha querido hacer uso de esta inexistente figura. La cuestión no tendría más relevancia si no fuera porque esta actitud era, en términos generales, la manifestación más evidente de intentar reafirmar (en ocasiones hasta el paroxismo) lo que, sin duda, es una realidad constitucional: el bicameralismo desequilibrado en el que como consecuencia del diseño constituyente el Congreso de los Diputados juega un papel mucho más relevante que el Senado.

Pero que esto sea así, que, en términos generales, en la Cámara Alta se asuma con naturalidad esta realidad, no explica el excesivo celo con que en determinados momentos se ha querido hacer patente desde la Presidencia del Congreso de los Diputados este desequilibrio. En mi opinión, estas actitudes no han estado motivadas por un deseo institucional de reforzar la posición del Congreso (suficientemente clara en la Constitución) sino, más bien, por la voluntad de querer destacar la concreta persona que en ese momento desempeñaba la institución, quien pensaba, acertada o equivocadamente, que de esa manera se acercaba a la Presidencia del Gobierno y se alejaba de la Presidencia del Senado.

Amén de lo discutible de su apoyatura jurídica, estos comportamientos pusieron en determinadas ocasiones en tesituras muy complicadas a la Presidencia del Senado que era desempeñada por senadores de la misma formación política. Lo cual avala, sin ningún género de dudas, la ausencia de razonable motivación política en estas conductas.

Por ello pienso que es extremadamente aconsejable que desde la Presidencia de las Cámaras se sea consciente de que un buen nivel de respeto y cooperación entre ambas instituciones, que al final son integrantes de las Cortes Generales, redundará en un mejor desempeño de las funciones atribuidas al Parlamento. Tanto más cuanto la propia estructura normativa

requiere el juego coordinado de ambas instituciones en la elaboración de sus políticas y productos finales, de manera paradigmática en la ley.

El que con excesiva frecuencia Congreso y Senado den la sensación de habitar mundos demasiado aislados no puede hacernos olvidar no solo la previsión constitucional de sesiones conjuntas para temas tan delicados como los relativos a la Corona, sino también que ambas Cámaras comparten tareas de toda índole (legislativa, internacional) y que se apoyan en un personal administrativo común. Existe, pues, una amplia gama de asuntos que requieren inexcusablemente una acción concertada de las Cortes Generales.

Las ocasiones en que estas cuestiones han funcionado mejor lo han hecho bajo lo que se podría denominar “lealtad parlamentaria” (parafraseando la célebre *bundestreue*). El modelo de lealtad se apoya en un camino de ida y vuelta: reconocimiento de la primacía constitucional (básicamente por el Senado) y aceptación de la bicameralidad (fundamentalmente por el Congreso). Como casi siempre en la vida, hay reglas cuya enunciación es mucho más sencilla que su puesta en práctica.

En mi personal apreciación, el buen funcionamiento de esta lealtad ha ido directamente vinculado a la inteligencia, política y no política, de cada presidente en cuestión.

VI. EL PRESIDENTE EN SESIÓN PLENARIA

Aunque, como se ha visto, no es su función exclusiva, no cabe duda de que una de las competencias más trascendentes que tiene la Presidencia de una Cámara es la dirección de las sesiones plenarias en todas sus facetas: debates, votaciones, orden público.

A la importancia que de por sí tiene esta tarea hay que añadir que las sesiones plenarias se celebran en público y son retransmitidas por diversas vías en tiempo real y de todo lo que acontece en ellas hay registro gráfico, sonoro y literal. Dicho en otros términos, en el Pleno se trabaja sin red y cualquier equivocación o desliz no solo es trascendente sino que puede ser objeto de repetición *ad nauseam*. Más todavía en un mundo deseoso de “viralizar” cualquier actitud torpe o ilógica. Baste con recordar la hilarante sesión en

la que una presidenta de la Asamblea extremeña hizo una muy peculiar interpretación del escrutinio de las votaciones, en concreto de los empates.

De la misma manera que se pone el acento en la trascendencia de la función de dirección de las sesiones plenarias, es oportuno recordar que quien va a realizarla no actúa a cuerpo descubierto. Las sesiones parlamentarias, al menos en España, transcurren de modo muy ordenado y, desde el punto de vista de la estructura del debate, todo está bastante pautado. El concepto de debate libre es ajeno a la realidad parlamentaria española. Además, la Presidencia acude a la sesión (o al menos puede hacerlo) pertrechada de numerosas ventajas comparativas con respecto al diputado raso. Se elaboran guiones detallados y documentados sobre el desarrollo de la sesión, se facilitan precedentes sobre aquellos aspectos que pueden ser objeto de controversia, se dispone de asesoramiento cualificado *in situ*. Incluso la tecnología está preparada para que esta tarea sea más fácil. A modo de ejemplo, desde los instrumentos que obran en la Presidencia se puede privar de sonido al diputado que no atienda los requerimientos de cesar en el uso de la palabra. También se dispone anticipadamente del listado de concretos intervinientes, lo que, en relación o no con la materia objeto de debate, otorga pistas sobre el grado de “intensidad” del debate.

Y aun así, la tarea no es en absoluto sencilla. En el derecho parlamentario italiano se habla del debate “en aula”. Siempre me ha parecido que es una expresión muy acertada porque, en la mayor parte de las veces, lo que sucede en sesión plenaria tiene muchas de las claves de lo que acontece en las aulas académicas, siendo el presidente el profesor y los diputados o senadores los alumnos.

Sin ánimo de exhaustividad enumeraré una serie de circunstancias que dan cuenta de la dificultad de esta tarea.

La primera es de raíz psicológica. Si es difícil que los egos no se manifiesten excesivamente en el ámbito general de la política, es claramente imposible en el entorno parlamentario. Los pocos centenares de parlamentarios que integran ambas Cámaras son el producto natural de una selección muy complicada y difícil tanto en la propia sociedad como, especialmente, en el seno de sus formaciones políticas. Estar ahí es, por consiguiente, un logro nada despreciable al que difícilmente se llega ocultándose. Y aunque,

como en las propias representaciones teatrales o en los repartos cinematográficos, hay actores principales o secundarios, nadie renuncia *a priori* a obtener un Óscar o a pasar de la segunda categoría a la primera. Es indudable que hacerse con la etiqueta de “buen parlamentario” ayuda decisivamente en una carrera política. Y ese calificativo se obtiene fundamental, aunque no exclusivamente, en el salón de sesiones. De ahí que para la mayoría de los representantes electos medirse en el Pleno sea una ocasión trascendente que no debe minusvalorarse. A esta compleja suma de egos se enfrenta la Presidencia en cada sesión.

La segunda, también de carácter psicológico, entronca con lo antes dicho sobre la analogía académica. Ineludiblemente el aula tiene la tentación de medir a la Presidencia de la misma manera que los alumnos ponen a prueba al profesor. Y, como ha sucedido siempre, a mayor síntoma de fisuras más proliferarán los embates y los desafíos. Sin perjuicio de lo que luego se explicará, conviene anticipar que este es un proceso para el que el autoritarismo presidencial puro y duro, sin más aditamentos, es sumamente desaconsejable.

Una tercera causa de dificultad estriba en las oportunidades que el propio Reglamento ofrece para dificultar lo que podría considerarse el normal desarrollo de los acontecimientos. En muchas ocasiones, un uso inteligente y bien medido de los reglamentos parlamentarios puede plantear sobre el terreno y de manera inmediata incidentes de orden parlamentario que, al menos momentáneamente, siembren la confusión en la sala. Siendo cierto que hay un buen bagaje de precedentes para hacer frente a los mismos, no siempre la reacción puede ser instantánea.

Por último, y sin pretender agotar el repertorio, en múltiples ocasiones el salón de sesiones no se “calienta” sobre la marcha sino que, como corresponde al gran teatro que incluso en su forma es, viene ya recalentado por el ambiente político general. En estas circunstancias la sesión plenaria es el escenario ideal para escenificar toda la crispación que exista en los diferentes niveles de la vida pública. Dicho en términos parlamentarios, en ocasiones no hay sesiones calientes sino períodos de sesiones abrasadores.

Frente a todos estos riesgos, y a otros muchos más que podrían enumerarse, la Presidencia puede reaccionar de maneras muy distintas. Mi

experiencia, directa e indirecta, me lleva, seguramente de manera imprecisa y simplificadora pero confío en que muy gráfica, a separar las tentaciones presidenciales de lo que considero pautas adecuadas para el manejo de los conflictos. En las primeras incluyo aquellos remedios que he visto fracasar o funcionar inadecuadamente. En las segundas, los procedimientos que han ofrecido, a mi entender, soluciones muy razonables y exitosas.

La primera tentación puede resumirse en una palabra: autoritarismo. Es oportuno recordar que el Reglamento blindo a la Presidencia con una serie de competencias normativas importantes, que de por sí deberían tener un efecto disuasorio. Además, conviene no olvidarlo, la propia configuración física de nuestros salones de sesiones ubican a la Presidencia en un lugar distinguido que deja clara (por si hubiera dudas) la posición jerárquica del presidente. Buena parte de las decisiones presidenciales en sesión son inmediatas e inimpugnables, al menos en ese momento. Estos factores y muchos otros que no exigen demasiada imaginación, han llevado en más ocasiones de las deseables a determinadas Presidencias a pensar que la aplicación pura y dura de la autoridad es la mejor manera de zanjar los conflictos en sesión plenaria. Entiendo que es una visión no muy acertada. De la misma manera que dar síntomas claros de debilidad es evidentemente desaconsejable, el ejercicio de un autoritarismo infundado no solo mina la propia autoridad presidencial sino que estimula la repetición de conductas similares en otros parlamentarios que quieren distinguirse con la reprobación presidencial cuando esta es evidentemente injusta o desproporcionada. Y, dicho sea de paso, no contribuye a mejorar la imagen del presidente.

Otro de los recursos clásicos con los que se ha pretendido atajar problemas en la sesión plenaria tiene que ver con el uso del tiempo. En teoría los tiempos de intervención de los parlamentarios están fijados de antemano y son, en términos generales, iguales para todos. Pero no siempre sucede así. Por una parte los tiempos del Gobierno suelen ser no tasados, lo que da lugar a agravios comparativos en los grandes debates. Por otra, se puede tender a ser extremadamente flexible con los excesos temporales de determinados parlamentarios (no necesariamente en función de su militancia o filiación) a la par que tremendamente celoso del ahorro de tiempo para otros (cuya personalidad o intervenciones no son tan del agrado de quien preside).

Si tenemos en cuenta la reducción progresiva de funciones que han sufrido los Parlamentos, resulta harto incomprensible ahorrar en tiempo que, a fin de cuentas, no tiene coste. Como una vez me comentó un presidente: “al Parlamento puede faltarle todo menos tiempo”. Y si se economiza es bueno asegurarse que los ahorros se hacen de forma equitativa entre los parlamentarios y no en función de las simpatías de quien preside.

Entre el catálogo de tentaciones presidenciales no quiero dejar de mencionar lo que se puede denominar como “ostentación del conocimiento”. Lo he dicho antes: la Presidencia no acude a la sesión plenaria a pecho descubierto. Amén de las competencias ínsitas al cargo, tiene una manifiesta superioridad de documentación, asesoramiento, datos, que le ponen en una clara situación de ventaja respecto del parlamentario. Y esto es lógico.

Lo que ya no lo es tanto es que, amparada en esa superioridad, pretenda “aplastar” al interviniente abrumándole con su conocimiento de reglas, precedentes. Más aún, no es infrecuente que, sobre la base de los datos en presencia, la Presidencia extrapole reglas o criterios que solo a su personal cosecha pertenecen y que no tienen aval en los precedentes o, lo que es peor, en la propia norma. La competencia de interpretar el Reglamento no conlleva la de inventárselo o la de apelar a una supuesta trayectoria inmutable del parlamentarismo, que habitualmente no es tal.

De la misma manera que los actuales códigos académicos impiden la humillación del alumno por el profesor, la deontología parlamentaria no aconseja esta ostentación presidencial. Por infundada e inoportuna.

En resumen: un uso constante de la reconvención en la sesión plenaria, una descalificación poco medida del parlamentario, un tratamiento desigual de los miembros de la Cámara, puede en ocasiones llevar a aquella paradoja que en su día señaló un agudo parlamentario: “Cuanto más sube el prestigio de la Presidencia, más desciende el de la Cámara”.

Frente a esas tentaciones presidenciales a las que, hay que reconocerlo, es difícil no sucumbir en ocasiones, me permito modestamente ofrecer un catálogo, en ningún caso exhaustivo, de buenas prácticas que he visto aplicar con general satisfacción.

La primera, presupuesto de las demás, recae en la tranquilidad personal. No basta, es evidente, llevarla por dentro. Es menester que tanto la palabra como el gesto emanen serenidad, mesura y paciencia. Una presidencia gesticulante o airada genera inmediatamente una reacción de signo contrario en la sala. El Presidente debe siempre con su actitud rebajar la tensión y nunca contribuir a incrementarla. Como luego indicaré, no es correcto confundir serenidad con hieratismo.

La segunda hace referencia a la interpretación reglamentaria efectuada en el transcurso de la sesión. Hasta el último parlamentario llegado a la Cámara sabe que la interpretación del Reglamento corresponde a la Presidencia. De ahí que la continua apelación a esta potestad puede ocultar pobreza argumental en la tarea hermenéutica. Que la decisión última de la Presidencia es inapelable es conocido. Pero no hay que olvidar que se trata de convencer. No solo al parlamentario concreto sino al conjunto de la Cámara que está atendiendo el incidente. No se trata, pues, de abrumar con argumentos muchas veces redundantes sino de explicar la lógica que subyace a la multitud de datos y argumentos de los que habitualmente dispone la Presidencia y carece el interpelante. De esta manera se puede conseguir algo muy difícil: la *auctoritas*. Doy fe de haber visto presidentes cuya autoridad reglamentaria era incontestada. Y cuando sucedía era a riesgo y ventura del atrevido diputado. Doy fe asimismo de que no hacía falta alzar la voz ni enfatizar la superioridad presidencial. El “porque lo digo yo” es un muy pobre recurso parlamentario.

También ayuda a un ejercicio cabal de la Presidencia el manejo hábil de los tiempos en la Cámara. Por supuesto, en las decisiones clave, pero especialmente en sesión plenaria. No basta a este respecto con respetar los derechos de los parlamentarios y practicar la equidad a que antes me he referido sin dejarse llevar por partidismos o filias y fobias. Me refiero a que la atención puesta en el debate debe alcanzar al interés del concreto debate en presencia. Cortar abruptamente la intervención interesante de un parlamentario, alargar innecesariamente los tiempos o no dotar de suficiente tiempo a un debate profundo y trascendente son conductas que, por afectar directamente a la calidad del debate parlamentario (en el fondo, buena parte del poder que les queda a las Cámaras), suelen volverse contra la Presidencia. Soy consciente de que hay mecanismos de control rígidamente

tasados en cuanto a los tiempos. Pero incluso así he sido testigo de cómo una rigidez inmisericorde ha sido origen de importantes errores presidenciales.

Me parece aconsejable que la Presidencia haga claramente perceptible para el parlamentario el carácter protector de su magistratura. El interviniente debe saber positivamente que quien está detrás de él en la tribuna vela para que su parlamento pueda llegar a la Cámara en las mejores condiciones. Ciertamente es que el comentario de bancada, la interjección acerada e incluso el comentario chistoso forman parte de la mejor tradición parlamentaria. Y así debe seguir siendo. De ahí a colaborar (involuntariamente) en estrategias organizadas para desestabilizar a un interviniente media un trecho que una Presidencia *comme il faut* nunca debe transitar so pena de arruinar su crédito y desprestigiar su magistratura.

Lo he dicho antes: no se conoce discurso de toma de posesión de la Presidencia que no contenga una manifestación de la voluntad del nuevo titular de ser el presidente de todos los diputados o senadores. Hasta ahí la fórmula de estilo. No puedo decir, sin embargo, que semejante, y a buen seguro sincera proclamación haya ido acompañada siempre de una secuencia de hechos que la corroboren. La neutralidad, que es en el fondo de lo que se trata, no se afirma, se ejerce. Pocas veces la expresión “por sus hechos los conoceréis” cobra más sentido. Y lo cierto es que, cuando se produce, que no es siempre, la autoridad presidencial sale inmediatamente reforzada. Me atrevería a decir que incluso para aquellos que reclaman una decisión de distinto signo que, en el fondo, saben incorrecta aunque pueda ser políticamente conveniente.

También es muy aconsejable que la Presidencia aprenda a tomar las constantes de la Cámara. Como órgano vivo y cambiante que es, las sesiones no se desarrollan siempre en la misma clave. Hay días y momentos relajados propicios para la distensión y la tranquilidad. Los hay, en cambio, de máxima tensión. Dejarse llevar por la temperatura ambiente, que en todo caso debe ser medida, puede originar errores de trascendencia. Que la atención deba multiplicarse en las sesiones complicadas no quiere decir que la tensión se contagie a la Presidencia y vuelva al salón multiplicada. Significa, lisa y llanamente, mayor necesidad de estar pendiente. Al contrario, por relajada que sea la sesión, la Presidencia no puede, sin detrimento de su papel, perder el sentido de la institución. Las formas deben ser siempre guardadas en aras

del mejor funcionamiento de los procedimientos. A modo de ejemplo, el tuteo desde la Presidencia no otorga, a mi juicio, más cercanía a esta sino que brinda oportunidades de confusión sobre cuál es el papel que cada uno juega en un debate parlamentario. Soy consciente de que puede sonar anticuado, pero lo creo firmemente. Igual que en el aula académica.

Por último, tal vez sea de lo más obvio, el humor es algo que no es patrimonio exclusivo del orador. La Presidencia dispone también de él. Un uso inteligente del mismo mediante recursos suficientemente conocidos es el mejor lubricante que se conoce en el debate parlamentario. Incluso una reprimenda con humor multiplica los efectos de la reconvencción y pone de manera más evidente al parlamentario interpelante ante lo equivocado de su actuación. Aunque, está claro, no todos nacemos dotados del mismo sentido del humor ni lo tenemos en idéntica medida.

VII. PRESIDENCIA E IMAGEN DEL PARLAMENTO

Ya en los años setenta del pasado siglo, cuando empecé a interesarme por las cuestiones relativas al Parlamento, recuerdo haber leído un libro de un experto de la época A. Chandernagor, publicado en 1967 bajo el expresivo título de: *Un Parlement pour quoi faire?*, cuyo título sigue siendo hoy en día enormemente pertinente.

Más aún si tenemos en cuenta que medio siglo después la imagen pública del Parlamento sufre una crisis absolutamente inimaginable en aquellos momentos. Esta crisis, constatable en todas y cada una de las encuestas de opinión, no es una cuestión específica de España sino que se extiende con carácter general. No es el objeto de esta modesta contribución ocuparse de la misma. Dos líneas bastan para decir que, como a cualquier institución, al Legislativo también le cuesta encontrar su lugar en un mundo que cambia a velocidad vertiginosa. En concreto, un renacer de la (a mi juicio injustificada) buena fama de la democracia directa y una expansión de tecnologías que permiten a casi todo el mundo opinar directamente y sin intermediarios sobre cualquier asunto que tenga por oportuno no favorecen la imagen de una institución cuyo *modus operandi* se basa, al menos teóricamente, en el debate reposado y contradictorio, en el estudio pormenorizado de las iniciativas y en la evaluación rigurosa de las políticas que deben ponerse en práctica.

No se trata de un lamento por lo perdido si es que alguna vez fue así, sino de situarse correctamente para entender el presente y el futuro y el rol que al Parlamento le corresponde en este momento. Qué duda cabe de que el papel de los Presidentes de las Cámaras es fundamental para, al menos, no empeorar la situación. Hay que admitir que se trata de una tarea nada sencilla.

Lo primero que se me ocurre es que hay que huir de defender lo indefendible: cuando la Cámara o alguno de sus miembros se equivoca, evidentemente la defensa del error o la reincidencia en el mismo son recetas sumamente desaconsejables. Baste recordar la severa crisis del Parlamento británico en relación con el manejo de sus fondos presupuestarios que terminaron, entre otras cosas, con la dimisión de su propio presidente.

Pero, a renglón seguido, me parece que también es muy desaconsejable que la máxima representación de una Cámara tenga la tentación de situarse al frente de las peligrosas tendencias populistas, que en esta materia son muchas y poderosas. Esto, desgraciadamente, ha sucedido en ocasiones.

Un ejemplo vale más que mil palabras. Los presupuestos de las Cámaras que integran las Cortes Generales no solo son una parte ínfima de los Presupuestos Generales del Estado. Además, son comparativamente mucho menores que los de los Parlamentos de nuestro entorno. Este dato está basado en parámetros y estudios elaborados por las instituciones europeas y por las propias Cortes Generales. Que el Parlamento español es un parlamento muy barato es una verdad incontestable.

Y, sin embargo, por razones que nunca he alcanzado a comprender, determinadas Presidencias han querido ostentar entre los logros de su mandato una política restrictiva del gasto digna del más avaro de los ministros de Hacienda. Esto, además de que no se suele corresponder con la realidad, es especialmente dañino para una opinión pública a la que, en una parte significativa, cualquier gasto en la actividad parlamentaria le parece superfluo. A modo de ejemplo: sustentar la teoría de que la creación de comisiones especializadas (sean o no de investigación) es fomentar el dispendio de dinero público es una manera de pensar que, en vez de situar la cuestión en su verdadera esencia: la potestad parlamentaria de controlar al Gobierno, distrae de la naturaleza de la institución parlamentaria y alimenta

las perspectivas menos favorables al parlamentarismo en general y a las Cortes Generales en particular.

Que el Parlamento deba contribuir al mejor uso de los fondos públicos es una obviedad. Y a continuación conviene añadir que la tríada de funciones esenciales del Parlamento son legislar, controlar y presupuestar. Lo que se gasta en estas tareas no debiera de suscitar más dudas ni problemas. De lo demás se puede discutir con propiedad.

Las Presidencias que han defendido la justificación y la moderación de los recursos parlamentarios, que han promovido, explicándolos, incrementos de estas dotaciones, han actuado, a mi entender, en la línea adecuada de defensa de la institución. Y no por ello han sido más laxas o relajadas en la gestión del control del gasto público parlamentario. La mejor prueba de ello es que jamás se ha producido déficit en la ejecución de los presupuestos de las Cámaras. Que los nuevos tiempos requieran de una percepción más ajustada y rigorista del gasto público es una realidad para el Parlamento y para el resto de las administraciones públicas. Pero suele ser disfuncional e irreal juzgar tiempos pasados con los ojos del presente. No se conoce, hasta el presente, ningún incidente escandaloso de importancia significativa en relación con la gestión del gasto público parlamentario. Otra cosa es que la crisis económica que asoló a nuestro país exigiera también al Parlamento esfuerzos de restricción del gasto. Pero no derivados de un gasto excesivo sino de una realidad económica agobiante.

Comprender cabalmente cuál es la tarea que el Parlamento tiene atribuida constitucionalmente es capital. Es cierto que asistimos hoy en día a una mayor demanda de apertura de los legislativos a la realidad social circundante. Satisfacer esta demanda requiere de nuevas iniciativas y de una sensibilidad especial. De ahí a competir con las redes sociales, con las organizaciones no gubernamentales o con entidades culturales media un trecho, y en ese recorrido existe el riesgo cierto de realizar ese papel mucho peor que esas entidades, a la par que se olvida, pospone o deteriora el ejercicio de aquellas funciones que son propias del Parlamento y que nadie puede ejecutar por delegación.

Como en la parábola bíblica de los talentos, al Parlamento se le puede y debe exigir por cómo realiza las funciones que le son propias. Desviar

el escrutinio hacia otras tareas puede ser una hábil tarea de distracción. Lo que es seguro es que, en mi opinión, puede tener efectos letales en un futuro para el Legislativo.

VIII. EPÍLOGO

Una contribución de esta naturaleza no puede acabar con unas conclusiones al uso. Dada la ausencia de pretensiones científicas, nada hay que concluir ni mucho menos demostrar. Tómense estas líneas como una suerte de reflexión puramente personal de lo visto y experimentado a lo largo de una dilatada carrera profesional al servicio de las Cortes Generales. Con toda seguridad muchas personas de trayectoria similar discreparán de esta perspectiva. Y probablemente tendrán razón. Su razón. La mía es la que he tratado de exponer en este trabajo. La celebración de los cuarenta años de la Constitución española es especialmente significativa para mí que pertenezco a la primera promoción de licenciados en Derecho salidos de la Universidad española tras la entrada en vigor de la misma. Y que he trabajado siempre en las Cortes Generales intentando contribuir a su más recta y cabal aplicación. He dedicado toda mi vida profesional al servicio del Parlamento (y he sido retribuido más que generosamente, en todos los sentidos, por ello). De ahí esta modesta contribución cuya pretensión es fundamentalmente utilitarista y no de alta elaboración doctrinal, como es evidente.