

## EL PLENO COMO MÁXIMA EXPRESIÓN DEL PARLAMENTO: REFLEXIONES DESDE EL SALÓN DE SESIONES

Pablo PENDÁS PRIETO  
Letrado de las Cortes Generales  
Asistencia Técnico-Parlamentaria

### RESUMEN

*Históricamente, la Asamblea se identifica con el Pleno, reunión conjunta de todos los miembros de la Cámara, de la que se desprenden con el tiempo otros órganos de carácter funcional. Hoy día, el Pleno sigue expresando la versión solemne del funcionamiento parlamentario y, en la democracia mediática de nuestro tiempo, es el escenario de los episodios políticos que suscitan el interés de la opinión pública. Este trabajo tiene por objeto reflexionar sobre la realidad actual del Pleno, con especial referencia al Congreso de los Diputados, apuntando algunos criterios de reforma para reforzar el interés de los debates. Todo ello en el marco de una defensa objetiva y razonada de la democracia representativa como única forma legítima de gobierno, de la cual el Parlamento debe ser centro y eje como reflejo de la voluntad de los ciudadanos.*

*Palabras clave: Parlamento, Pleno, escenario, democracia mediática.*

### ABSTRACT

*Historically, the Parliament is identified with the Plenary session, as the joint meeting of all MPs, from which other functional bodies emerge. Nowadays, the Plenary continues to represent the solemn version of the House and, in the 21<sup>st</sup> century media democracy, it is the “scenario” in which all the relevant political episodes take place. This essay aims to reflect on the current reality of the Plenary of the Spanish Congress of Deputies, introducing some criteria for reform in order to restore the public’s attention on the debates, all within the frame of the defense of representative government as the only*

*legitimate today, in which Parliament must be nuclear as the sole institution reflecting the will of the people.*

*Keywords: Parliament, Plenary, Scenario, Media democracy.*

SUMARIO: I. EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO PLENO. II. EL PLENO GRUPOCRÁTICO. III. OBSERVACIONES PERSONALES

La conmemoración del 40 aniversario de la Constitución supone una gran oportunidad para reflexionar acerca de nuestra evolución política e institucional a lo largo de estas décadas. La España constitucional es un enorme éxito, con letras mayúsculas, que ha proporcionado a España el periodo de mayor estabilidad política, económica y social desde que, en 1812, dio comienzo nuestra era constitucional. El periodo de la Restauración constituye en términos de duración temporal la única comparación posible con el actual aunque, a pesar de su extraordinario esplendor cultural, aquél no se vio acompañado de un marco institucional estable ni mucho menos de una evolución política coherente.

La Transición y el modelo político que trajo consigo han convertido a España en una democracia plena, homologable a las más avanzadas del mundo y así es reconocida internacionalmente. No debemos dejarnos llevar por un pesimismo melancólico que resulta estéril, ya que los problemas derivados del laberinto territorial, además de no constituir una novedad, distan mucho de ser irresolubles. Tampoco lo es en la experiencia histórica de ningún país la necesidad de adaptar una Constitución a las nuevas generaciones y realidades sociales emergentes en cada periodo histórico puesto que, como nos recuerda Jefferson, el mundo pertenece a la generación viviente. En este sentido cabe recordar que, de conseguir materializar la mencionada actualización constitucional, sería la primera reforma de calado de nuestro constitucionalismo. En efecto, ningún cambio profundo se logró en el pasado sin derogar la Constitución vigente y aprobando una de nuevo cuño.

Las consideraciones anteriores son plenamente aplicables a las Cortes Generales, como institución depositaria de la soberanía del pueblo español al que representan, según el artículo 66 de la Constitución. Es y debe ser el Parlamento el centro y eje de la vida política de un Estado constitucional, aunque ya Sir Edward Coke hablaba en el siglo XVII de “*lex permanenti*” cuyo despliegue puede seguirse históricamente desde la “*ecclesia*” griega, el Senado y los comicios en Roma y, por supuesto, las Cortes, Parlamentos o Dietas medievales. Lo que hoy se conoce como Pleno era, antes del periodo ilustrado, el único órgano parlamentario, hasta el punto de que la Sesión Plenaria era “el” Parlamento, concebido como Asamblea itinerante que se reunía cada cierto tiempo, normalmente a petición del Rey. Sin embargo y, a pesar de que hoy día existen otros órganos parlamentarios, que actúan con competencia legislativa plena en algunos casos, hay algo que

no ha cambiado: los ciudadanos siguen asociando al Pleno con la propia Cámara en exclusiva mientras que los trabajos de Comisiones, Subcomisiones y Ponencias permanecen en la oscuridad para la inmensa mayoría. Ya lo reconocía Eugène Pierre cuando hablaba de la imposibilidad de “aislar” el tema del Pleno en el marco de un tratado de Derecho Parlamentario, ya que el Pleno se identifica con la propia Cámara, al ser la reunión de todos los miembros de derecho que integran la misma y al someterse a él para su deliberación y aprobación los asuntos de mayor trascendencia así como por el hecho de ser el órgano con una competencia general sobre todos los asuntos, en tanto no se especifique la de otro distinto.

A partir de estas consideraciones, vamos a ordenar nuestro trabajo en tres apartados. En el primero, haremos un breve repaso por la evolución histórica del Parlamento en la medida en que este se identifica con el Pleno. A continuación, algunas observaciones acerca de los rasgos identificadores del Pleno como órgano en nuestro tiempo. Para concluir, una serie de reflexiones en lo que atañe al desarrollo de las sesiones en este apasionante periodo político en el que nos corresponde ejercer como Letrados en el Pleno del Congreso.

## I. EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO-PLENO

En un sentido puramente filosófico, el Parlamento tiene su origen en la Alta Edad Media, con las reuniones de Carlomagno con sus nobles que describe *La chanson de Roland*, así como en ciertas conversaciones en los claustros, vistas con desconfianza por las reglas monásticas. En Inglaterra, se llamará “*Parliament*” al consejo de los nobles con el Rey, y así se afianza esta denominación genérica para las Asambleas Representativas, llamadas “Cortes” en España o “Dieta” en Alemania y, con la singularidad de Francia donde existen “Parlamentos judiciales”.

A su vez, en sentido etimológico, Parlamento se identifica con “discurso”, es decir, con una pieza oratoria que busca la persuasión del oyente con objeto de resolver los problemas mediante el intercambio de argumentos. Personajes tan dispares como Pericles, Robespierre o Winston Churchill han pasado a la historia del noble arte de la oratoria. Entre los nuestros, Antonio Cánovas, Emilio Castelar o Manuel Azaña han regalado a la Cámara extraordinarias intervenciones.

Históricamente, el origen de las Asambleas se sitúa en la *polis* griega, en el marco de la democracia directa. Además de la *eclesia* ateniense, donde existen procedimientos muy articulados de debate, también el Senado romano o las asambleas de guerreros germanos forman parte de esta evolución que cristaliza en la Edad Media a distintos niveles: las ya mencionadas Asambleas del Rey con sus magnates, como el Aula Regia de la España visigoda; los Concilios en el ámbito de la Iglesia y, sobre todo, la idea de “Constitución estamental”, estudiada por Gierke, que refleja el dualismo *Rex-Regnum*, siendo este último la representación de los estamentos privilegiados que se reúnen en las Asambleas.

Así surge el Parlamento modelo de Simón de Monfort, ya claramente bicameral con los Lores y los Comunes, si bien ya antes, en el Fuero de León de 1188, se convocó a los “procuradores” en defensa de las ciudades con voto en las Cortes. De ahí que se considere con buenas razones a León como cuna del parlamentarismo. No es sin embargo hasta el siglo XVII cuando se configura el modelo clásico de la Cámara de los Comunes sobre una nueva configuración social: frente al absolutismo al estilo continental de los Estuardo, surge una clase media urbana y una *gentry* rural que representa una nueva economía mercantil y preindustrial. Surgen así lo que se llaman *Liberties of the Commons*, entre ellas el derecho a debatir libremente así como la inviolabilidad parlamentaria o el *freedom from arrest*, es decir, el derecho de los miembros de la Cámara a desplazarse sin ser perturbados por los agentes del Rey, desde su casa al Parlamento de Westminster y regreso, origen de la inmunidad parlamentaria. Estas libertades concebidas todavía como privilegios de un grupo social, permiten el origen de un Parlamento moderno y representativo, aunque muy lejano todavía del actual. Sin embargo, a partir de la Revolución Gloriosa de 1689 ya surgen los elementos propios del parlamentarismo que llega a nuestros días.

Aquí nos interesan las secuelas en el plano parlamentario de esta nueva realidad, cuyo eje es la relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento, esencia del parlamentarismo y origen de la función de control del Pleno actual y demás órganos de la Cámara. Surge propiamente el Gabinete, durante el reinado de la reina Ana. La palabra *cabinet*, de origen francés, designaba una alcoba destinada a entrevistas reservadas y se utilizó porque allí se reunían los consejeros más cercanos a la reina. Poco a poco se fue imponiendo, sobre todo con los *whigs* la homogeneidad política de

los miembros de este Gabinete, que surgen de la mayoría parlamentaria. En el seno del mismo, destaca la figura del Primer Ministro, consolidada desde Walpole, que prefiere pertenecer a los Comunes y no a los Lores, creando así un decisivo precedente. En 1748 Pitt el Joven solicita al Rey la disolución de los Comunes de manera que se establece la facultad del Primer Ministro de decidir *de facto* esa disolución para que se convoquen nuevas elecciones. Desde el primer momento, el *impeachment* (Bolingbroke contra Walpole o Walpole contra Bolingbroke y contra Lord Melville), una institución de naturaleza penal, se utilizó para derribar al Gobierno. Sin embargo, paulatinamente surgen mociones (de censura) por las cuales se exige responsabilidad política a los miembros del Gabinete, sin mezclarse con la penal. Al principio, la responsabilidad era individual de cada Ministro, pero luego se transforma en colectiva. Así en 1782, la Cámara de los Comunes exige y obtiene el cese del gabinete de Lord North y el Rey, aún en contra de su voluntad, se ve obligado a aceptarla, como recoge el clásico F.W. Maitland en su Historia constitucional de Inglaterra. Es por tanto, la primera moción de censura de la historia, derivada del fracaso del Gobierno ante las colonias americanas. También van surgiendo paulatinamente los mecanismos de control ordinario: preguntas (*question time*) debate anual de Presupuestos o el debate sobre el discurso anual de la Corona (al surgir *the adress in replay to the King's speech*).

En realidad, estamos todavía en la vieja Inglaterra, rural y anticuada, cuyo sistema jurídico es magnificado por Sir William Blackstone en sus famosos *Comentarios*. Frente a ella, la nueva Inglaterra, burguesa e industrial, tendrá su explosión ideológica con Bentham y los utilitaristas, cuya influencia llegó también al terreno político, ya en el siglo XIX y tendrá su plasmación en el Reform Bill Act electoral de 1832, que otorga representación en los Comunes a las ciudades industriales como Liverpool o Manchester y termina con los “burgos podridos” como Old Sarum (antigua Salisbury), que estaban abandonados pero cuyo dueño seguía enviando representantes a Westminster. Todo ello tendría su plasmación en la hegemonía inglesa a lo largo del XIX, producto de la Revolución Industrial y del Imperio colonial y produce la formación, por vía práctica y empírica de la forma parlamentaria de gobierno, hoy día recogida en el artículo 1.3 de nuestra Constitución según el cual “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”.

La enseñanza principal en el caso británico es sin duda, la primacía de los hechos de la vida real sobre las teorías abstractas, ya que como diría mucho después Sir Winston Churchill “*logic has proved fatal for parliamentary government*”.

El Estado constitucional nace a finales del siglo XVIII con un señalado protagonismo de las instituciones representativas. En las colonias británicas, los Congresos de Filadelfia tienen un papel troncal en la aprobación tanto de la Declaración de Independencia en 1776 como de la Constitución posterior de 1787, con un Congreso bicameral compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado, este último hoy la Cámara Alta más poderosa del mundo. Por su parte, en la Revolución Francesa, es decisiva la rebelión del Tercer Estado frente al funcionamiento de los Estados Generales, el viejo Parlamento estamental, convocado por el Rey en plena crisis del absolutismo. La nueva Asamblea Nacional se transforma en Asamblea Constituyente, en la célebre reunión del Jeu de Pomme, se reúne conjuntamente y no por estamentos y establece el mandato representativo frente al antiguo mandato imperativo, rompiendo físicamente los viejos *cahiers* de instrucciones. Años después, las Cortes de Cádiz con sus brillantes debates y su ambiente apasionante suponen, como destaca Miguel Artola, la gran aportación de la historia parlamentaria española a los orígenes del Estado constitucional.

En teoría, el siglo XIX es el siglo de oro del Parlamento clásico. Surgen ideas como la “soberanía parlamentaria”, de modo que el legislativo hace y deshace gobiernos y, a la vez, está exento de control jurisdiccional en base a la teoría de los “*interna corporis acta*”. En este modelo ideal, que probablemente nunca existió en la práctica, el Parlamento se configura como asamblea de “notables”: cada diputado obedece solo a su propio criterio y se intercambian discursos que – supuestamente– influyen en el voto racional y reflexivo. No fue ciertamente el Parlamento representativo que conocemos hoy día (el sufragio universal no se extendió hasta el siglo XX), pero fue sin duda la época en la que el poder legislativo fue el centro de la vida política de manera más acusada. A ello contribuyó el constante seguimiento que los medios recién creados realizaban de sus sesiones. Los panfletos y escritos ocasionales tienen ya un papel determinante durante las Revoluciones del siglo XVIII, como refleja la gran obra de Ramón Solís sobre el Cádiz de las Cortes. Sin embargo, durante el siglo XIX fue la prensa escrita y periódica

la que constituye la gran novedad, con una creciente influencia política como demuestra que algunos autores como Walter Bagehot se quejan amargamente de que *The Times* ponga y quite a los miembros del Ejecutivo con sus grandes crónicas parlamentarias. Una visita al Museo de la Revolución Americana de Filadelfia basta para comprobar cómo toda la información de prensa de la época aparecía vinculada a los debates y era realizada desde la propia sede parlamentaria. En Reino Unido, los principales avances de la época (la abolición de las “corn laws”, las primeras leyes que regulaban las condiciones de vida de los trabajadores o los avances en la autonomía de Irlanda) no solo son impulsados por la función de *indirizzo político* que ostenta el Parlamento de Westminster sino que son objetivo de las mejores crónicas de la época. El estilo del periodismo sin embargo ha cambiado hoy día y, más que a la pura información como sucedía entonces, la existencia de medios electrónicos más ágiles exige a los grandes periódicos un estilo orientado más al análisis y la opinión.

Por su parte, el debate presupuestario constituía sin duda el momento parlamentario del año, como refleja la única excepción a la prohibición general de consumir bebidas para el Canciller del Exequer durante el transcurso de dicho debate. Aunque hoy día esto siga siendo así jurídicamente (y, de hecho, el artículo 133.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados afirma que “el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara”), ello no se refleja en absoluto en las crónicas mediáticas que le otorgan una importancia convencional, más allá del debate de presentación del proyecto.

La función de control fue sin embargo la que brilló con luz propia como claro antecedente de la actual. Ya hemos mencionado la primera censura de Lord North y la caída de su Gabinete, pero también las Comisiones de Investigación (entre ellas la célebre Comisión que investiga los abusos por parte de la Compañía de las Indias Orientales, con papel destacado de Burke) y las preguntas al Gobierno o la inexistencia de disciplina de grupo constituyen referentes de un Parlamento donde el protagonista es el diputado individual, en clara expansión y pletórico de confianza y facultades.

El “mito” del Parlamento democrático sin embargo, entra en crisis en la primera posguerra, en el contexto de la sociedad de masas, la crisis



económica y los conflictos internacionales. Así, el debate sobre el papel de los Parlamentos se plantea en una influyente obra de Lord Bryce, “*Modern Parliaments*” de 1921, que utiliza por primera vez la palabra “crisis” del Parlamento, desde una perspectiva de defensa del sistema democrático. Las críticas más duras proceden de la corriente decisionista, que cuestiona los fundamentos de la democracia con Carl Schmitt como máximo exponente, en su célebre polémica con Kelsen. Surgen entonces Asambleas no electivas, vinculadas con la representación de sectores sociales y económicos, especialmente en el ámbito del fascismo y el corporativismo, así como “soviets” controlados por el Partido único en el ámbito del comunismo soviético. Los tiempos han cambiado para siempre y es inútil la nostalgia sobre un Parlamento (real o imaginario) que no volverá nunca a ser el mismo.

## II. EL PLENO GRUPOCRÁTICO

En buena teoría constitucional, el Parlamento es el órgano deliberante por definición en el que dicha función deliberativa es tan importante como la toma de decisiones. Así lo recoge el TC en su Auto 135/2004, en el que reconoce a la institución parlamentaria como “sede natural del debate político”, rechazando que el debate en cuanto a tal pueda ser sometido a control jurisdiccional, ya que la impugnación debe versar sobre los acuerdos pero nunca sobre la discusión.

El Pleno, en cuanto que órgano esencial de trabajo de la Cámara, es la sede natural de dicha función deliberante. En efecto, es el órgano externo por excelencia, expresión simbólica de la democracia representativa y sede de los actos de mayor relevancia, desde la Solemne Sesión de Apertura de cada Legislatura hasta la intervención de Jefes de Estado extranjeros. Precisamente por ello, la regla general es la publicidad de sus trabajos, de modo que las sesiones secretas tienen carácter excepcional. En fin, el Pleno funciona con mayor solemnidad que otros órganos, con aplicación rigurosa de los turnos de palabra y en las votaciones, aunque en nuestros días se haya matizado (incluso hasta el exceso) esa “democracia ceremoniosa” de la que hablaba Burdeau.

A pesar de su protagonismo indiscutible en la vida de la Cámara (o precisamente por ello), las menciones jurídicas al Pleno como órgano son muy escasas. En la Constitución solo hay dos referencias nominales al

mismo: una general, en el artículo 75.1, cuando afirma que “las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones”; y otra sobre publicidad cuando, en el artículo 80, precisa que “las sesiones de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento”. Lo mismo ocurre en el Reglamento del Congreso, cuyo artículo 54 se refiere a la convocatoria del Pleno mientras que el artículo 55 hace referencia a aspectos concretos del Salón de Sesiones como la distribución de asientos de los Diputados, que se organiza por Grupos Parlamentarios y ocupando siempre el mismo escaño, según la tradición que procede de la Revolución Francesa y en base a su ideología a la “derecha” o a la “izquierda” de la Presidencia, o el llamado “banco azul” para los miembros del Gobierno. Dichas referencias son escasas debido a que *la inmensa mayoría de menciones al Congreso de los Diputados en la Constitución podrían entenderse referidas al propio Pleno*, en cuanto a que titular de todas las competencias, salvo que se establezca lo contrario. De hecho, esta propia identificación del Pleno con la Asamblea legislativa hace que solo tengan sentido las referencias al Pleno cuando en la Cámara existan otros órganos distintos de forma que, dada la inexistencia de los mismos en periodos históricos anteriores, esta denominación solo se da en la etapa del constitucionalismo histórico. Sin embargo, hemos de insistir en que, si bien desde el punto de vista social el Pleno y la Cámara se identifican, no así desde el punto de vista jurídico ya que la Cámara existe *de facto* una vez constituida esté o no reunido el Pleno, pero no así el Pleno sin la constitución de la Cámara ya que las reuniones sin convocatoria reglamentaria no vincularán a la misma.

Dicha convocatoria es competencia del Presidente, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (artículo 54 RC). Por pura lógica jurídica, la desconvocatoria debería regirse por estos mismos requisitos de convocatoria. Además, el artículo 73.1 de la Constitución establece que “las Cámaras se reúnen anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero de septiembre a diciembre; y el segundo, de febrero a junio”, añadiendo a continuación que podrán reunirse en sesión extraordinaria a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de sus miembros. Dichas sesiones deben convocarse sobre un orden del día determinado y se clausuran una vez agotado este último. Respecto de estos últimos requisitos, conviene señalar que, de cumplirse todos ellos, la

celebración de la sesión extraordinaria resulta obligada. De hecho, en 2011, se ha adoptado tanto por el Congreso como por el Senado, una práctica de reuniones habituales durante los meses de enero y julio e incluso agosto, sin necesidad de reforma de la Constitución ni del Reglamento y en este sentido se pronuncia un dictamen de la Secretaría General del Senado, publicado en la *Revista de las Cortes Generales*. No obstante, debe citarse el Auto del TC 42/1997 relativo al Parlamento de Galicia, según el cual cabe que el Reglamento parlamentario supedita esa convocatoria a que se fije el orden del día por el procedimiento habitual de la Cámara. Curiosamente, la fecha exacta de inicio y cierre de los periodos de sesiones no aparece determinada en los Reglamentos, pero las Mesas de las Cámaras determinan las fechas, según una práctica que las hace coincidir con los meses completos a que se refiere la Constitución, puesto que en los sistemas bicamerales como el español, resulta obligado garantizar un funcionamiento simultáneo (o al menos armónico) de ambas Cámaras.

Tema destacable es el cómputo de plazos. Según los Reglamentos (muy coordinados en esta materia) solo se computan los días hábiles y los señalados por meses se computan de fecha a fecha. Así pues, se excluyen del cómputo los periodos en los que no hay sesiones ordinarias, salvo que el asunto en cuestión esté incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria. Al margen de otros aspectos, esta regla resulta fundamental para el cómputo del plazo de dos meses (en caso ordinario) de que dispone el Senado para vetar o enmendar, en el marco del procedimiento legislativo según establece el artículo 90 de la Constitución. Por último, señalar que esta suspensión de plazos afecta a los asuntos parlamentarios *stricto sensu*, mientras que, en lo concerniente a la Administración parlamentaria, la práctica refleja que no se da tal interrupción, ni siquiera durante los periodos entre legislaturas.

Al margen de su raquítica regulación, el aspecto esencial del Pleno en cuanto que órgano de trabajo es el papel omnipresente de los Grupos Parlamentarios en su convocatoria, organización, funcionamiento y desarrollo de los debates, hasta el punto de que algunos autores como López Garrido hablan de “Parlamento de Grupos” o incluso de “Parlamento de portavoces”: “Parlamento grupocrático” es una expresión acuñada por A. Manzella, hoy día de uso común. El propio Tribunal Constitucional (en su STC 64/2002) reconoce esta “realidad política y parlamentaria indiscutible”

porque los Grupos aglutinan y dan forma a las corrientes políticas presentes en la Cámara. En la actualidad, no solo se configuran como el factor esencial en la vida de la Cámara, sino como intermediarios entre los ciudadanos y la propia institución parlamentaria de la que forman parte. En un estado ideal de cosas, los Grupos, en contacto directo con el ciudadano a través de los partidos políticos, recopilan inquietudes del ciudadano y las convierten en iniciativas que entran en el orden del día de los órganos de la Cámara.

Esta figura siempre ha suscitado un acalorado debate sobre su personalidad jurídica, cuestión muy compleja. En nuestra opinión, al igual que los partidos no son propiamente órganos del Estado, los Grupos no son órganos *ad extra* del Parlamento puesto que su actividad es específicamente interna, de manera que una reunión de Grupo no vincula con sus decisiones a la Cámara y sería en rigor una mera reunión de parlamentarios con los efectos del artículo 67.3 de la Constitución, de modo que “no pueden ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”. Es esta una de esas materias en el que los esquemas jurídicos al uso no siempre son aplicables a entidades que se mueven por definición en un claroscuro jurídico.

Otra cuestión polémica deriva de la relación entre partido político y grupo parlamentario, sobre la base de que son realidades conceptualmente distintas, al margen de su identidad fáctica en muchos casos, puesto que suelen ser emanación de los partidos. Así lo confirma el TC (STC 36/1990), que concluye que el Grupo es “correlato del partido dentro de la Cámara”, aunque matiza que tiene personalidad propia y no puede considerarse un órgano del partido. Prueba de ello es que los Grupos en cuanto a tales ostentan legitimación procesal ante el TC para defender eventuales violaciones de derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones y, *sensu contrario*, la lesión del derecho de un parlamentario puede suponer lesión de todo el Grupo al que pertenece (STC 361/2006) De hecho, en la práctica, se configura una relación de dependencia entre ambos ya que los Grupos suelen seguir las instrucciones de los órganos del partido e incluso exigiendo disciplina de voto en los Estatutos de los mismos que, en esta materia, se sitúan al límite de la vulneración del mandato imperativo del artículo 67.2 de la Constitución y, por ende, del núcleo esencial del *ius in officium* del representante derivado del artículo 23.2 de la Carta Magna. Sin embargo, en un plano estrictamente jurídico, el llamado “mandato de partido” es rechazado por una jurisprudencia constitucional muy consolidada sobre

la titularidad de los cargos públicos representativos, que tiene su origen en la conocida sentencia acerca de los concejales de Andújar (STC 5/1983), confirmada poco después en casos similares. En estos casos, se declara inconstitucional la previsión de la entonces vigente Ley de elecciones locales, según la cual si un concejal deja de pertenecer a un partido, cesa en el cargo y la vacante se atribuye al siguiente en la lista. Por tanto, la persona y no el partido, es titular del mandato, criterio consolidado incluso cuando se trata de “expulsión” del Partido y no de abandono voluntario del mismo (STC 298/2006). Por supuesto, aunque esta jurisprudencia se produce casi siempre en relación con representantes a nivel local, es aplicable a todos los cargos representativos, provocando que la relación entre representantes y representados no puede romperse por la voluntad de los partidos.

En el plano histórico, debemos recordar su origen moderno en el Parlamento inglés, en el transcurso de las luchas de los Estuardo contra los Comunes, tan brillantemente descritas por Christopher Hill en su obra “The Century of the Revolution”. Surgen los Tories y los Whigs que se forman como grupos que toman posición en contra y a favor del Acta de Exclusión. En los comienzos del siglo XIX, en el marco del protagonismo del parlamentario individual en el seno de las Cámaras de notables, estos evolucionan hacia camarillas frágiles y cambiantes que hacen muy difícil la vida interna de la institución y no es sino en el periodo de entreguerras, cuando surgen regulaciones en Alemania, con las llamadas “fracciones” parlamentarias, reflejada en nuestro país en el Reglamento del Congreso de la II República de 1934.

Nuestra Constitución es muy escueta a la hora de referirse a ellos y solo aparecen como tales en el artículo 78.1, en el marco de la Diputación Permanente, “compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica”. Sin dicha denominación, no obstante, se percibe su presencia –fragmentaria y dispersa– en el marco del artículo 20.3 según el cual “la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos” o, asimismo, en el marco del procedimiento de investidura: el artículo 99.1 describe su inicio con las consultas del Rey con los “Grupos políticos que hayan obtenido representación parlamentaria”. Sorprenden,

al igual que ocurre con el Pleno, las pocas referencias a unos Grupos parlamentarios cuyo protagonismo es tal en la vida de la institución que no existe órgano que no se organice en torno a ellos. Sin embargo, bastan estas escuetas referencias para comprobar como desde la propia Constitución se instituye a los Grupos como fórmula de organización básica de funcionamiento y se desplaza a los parlamentarios individuales.

Este desplazamiento del diputado es una característica común de todos los sistemas políticos de corte parlamentario de la II posguerra mundial. En este parlamentarismo racionalizado, no cabe duda de la pérdida de gran parte del *indirizzo político* de las Cortes, que se limitan a hacer posibles las iniciativas de un Ejecutivo, que fija la agenda y goza de la confianza de la mayoría parlamentaria que lo apoya para hacerla posible, siempre y cuando exista tal mayoría y funcione de forma coherente. Sin embargo, si tomamos como eje su utilidad y su funcionamiento, no cabe duda de que legislan con eficacia sobre los proyectos del Gobierno, al que apoyan sólidamente, reflejando dicho apoyo al mismo entre el electorado y, por ende, su capacidad de ser expresión del pluralismo político y fiel reflejo de la evolución de la opinión pública.

### III. OBSERVACIONES PERSONALES

El recurrente pesimismo de los constitucionalistas acerca de la “crisis” del Parlamento es una constante en la literatura parlamentaria desde que, hace ya un siglo, Carl Schmitt, en el marco de su famosa polémica con Kelsen, criticara el “espectro vacío” de la República de Weimar. Superados los desafíos totalitarios, en los últimos decenios del pasado siglo, dicha crítica se centró en la crisis de representatividad mientras que en lo que va del presente se ha añadido a ello una presunta incapacidad de los mismos y su carácter anticuado para las nuevas generaciones por ser incapaces de adaptarse a las nuevas tecnologías. De ahí las propuestas actuales sobre “Parlamento abierto”, todavía en fase de debate y maduración doctrinal.

Lo cierto es que todavía nos queda por imaginar una forma de gobierno de cualquier naturaleza o condición a la que la institución parlamentaria no se haya adaptado. En efecto, el Parlamento es espejo de la realidad, hoy como depositario de la soberanía del pueblo, pero antes lo fue de la preponderancia de intereses corporativos o de la burguesía y,

mucho antes, de la nobleza y el clero. De la misma forma que el Estado constitucional es hoy día la única forma legítima de gobierno, no lo fue en anteriores periodos históricos y, por ello, no podemos caer en un excesivo determinismo que nos conduzca a pensar que todo el proceso histórico conducía por necesidad al modelo actual de organización política. Ello nos llevaría a considerar que antes de la Ilustración no hubo institución parlamentaria, cuando lo cierto es que sí la hubo, pero en términos muy diferentes. No deberíamos creernos mejores historiadores, filósofos y más “demócratas” que nuestros antepasados puesto que no lo somos. Juzgar el pasado con filtros ideológicos del presente resulta inútil y contraproducente.

Dicho lo anterior, la primera reflexión que cabe realizar de estos 40 años de sesiones plenarias en el periodo constitucional del 78 nos lleva a concluir que su desarrollo ha estado marcado, en todas las legislaturas, por una extraordinaria estabilidad, al igual que ocurre en el resto de países comunitarios. La regulación pormenorizada del Reglamento y la aparente irreformabilidad que ha demostrado este a lo largo de las últimas décadas hacen que cada sesión plenaria discurra de la misma forma en el presente que en la época de aprobación de los Reglamentos de las Cámaras. Con la excepción de la reciente disminución de tiempos para el debate de algunas iniciativas ( en proyectos y proposiciones de ley fundamentalmente), ha habido pocos cambios y, tal vez, así tenga que ser. Al fin y al cabo, podrían alterarse los órdenes del día y las fechas de unos y otros asuntos, pero no puede suprimirse el debate ni evitarse que el Parlamento sea una institución mucho mas compleja y farragosa que el resto de poderes del Estado ni tampoco que sus miembros (acaso con la notable excepción de los Portavoces) sean mucho menos conocidos para la opinión pública que los miembros del Ejecutivo. Una institución tan compleja como el Parlamento, con largas horas de debate no siempre productivas y con la capacidad decisoria limitada por la omnipresencia del Ejecutivo, no tiene encaje sencillo en los tiempos pos-modernos. Como veremos después, puede evitarse la inutilidad de algunos debates así como también mejorarse la utilidad y eficacia de las decisiones tomadas, pero no el mero hecho de que su organización sea compleja.

Por lo anterior, los cambios experimentados en las sesiones plenarias han venido de la mano de factores externos, impulsados por razones sociológicas y tecnológicas, que podríamos resumir en la expresión “democracia mediática”, ya que hoy día la democracia de masas fluye a través de cauces

mediáticos. Ello supone que la acción política debe simplificar los mensajes para hacerlos accesibles a las grandes mayorías así como generar confianza, a través de un lenguaje que actúe como un sistema de valores entendibles y, esencialmente, dominar la “agenda” o marco (*frame*) del debate. Esto último supone llevar la iniciativa sobre los temas que se discuten y obligar al adversario a actuar de forma reactiva. Ello se ha conseguido solo a medias, ya que si bien los Grupos se disputan la agenda política entre sí, lo cierto es que las prioridades que manejan no suelen estar orientadas al cumplimiento de su programa electoral sino a la atención mediática que pueda generar en ese momento la propuesta. Es decir, lo que, en términos coloquiales, se conoce como “legislar a golpe de noticia” de la que se acusan unos y otros pero que todos sin excepción practican. Nos hemos convertido en una democracia de audiencia, como afirma Pierre Rosanvallon, ya que los medios han modificado nuestra vida sensorial y nuestros procesos mentales, hasta el punto de que algunos teóricos de la posmodernidad hablan de una “pseudorealidad” y hoy día está en pleno auge el debate sobre las *fake news*.

Pero no ha sido únicamente la iniciativa política la que ha sido sustraída a los Grupos, sino que la propia *función deliberativa* también ha sido usurpada al Pleno por los medios de comunicación. Lo que los medios dicen que ha ocurrido en la sesión “es” lo que ha ocurrido en la misma y, por ello, esta no llega realmente a los ciudadanos de forma directa a través de la retransmisión en directo del Canal parlamentario, sino por vía de los programas de debate político y de los breves momentos de la sesión que estos transmiten, coincidiendo generalmente con los más agrios enfrentamientos y no con los momentos que reflejan consensos, que desde luego también los hay. Esta apropiación mediática del debate queda reflejada en la manera de proceder de los diputados en el transcurso de la sesión. Dado que el gesto y el momento valen más que la palabra, se dan situaciones rocambolescas como la que se produce cuando un diputado interviene para contrarrestar los argumentos de otro mostrando una pancarta. Pero ésta resulta ilegible para el diputado –teóricamente– receptor de la intervención bien por la distancia a la que se encuentra su escaño o bien porque la referida pancarta ni siquiera está dirigida hacia donde este se encuentra, haciendo imposible el contacto visual, sino hacia los dos extremos del hemiciclo habilitados para los fotógrafos. Sabedores de que la gesticulación es fuente de portadas, ni siquiera resulta necesaria la más mínima construcción dialéctica (y mucho menos la persuasión al ciudadano a través de la palabra) sino la



planificación (individual o coordinada con los demás miembros del Grupo al que pertenezca) de una determinada actuación en el *escenario* que supone el Pleno para lograr el mayor efectismo mediático y la reacción pasional y emotiva de la parte más radical de los votantes.

En conexión con lo anterior y con lo mencionado sobre el estricto mandato de partido, se encuentra el problema de la calidad y espontaneidad de los debates. La lógica inexorable del Estado de Partidos hace inevitable el hecho de que cuando un diputado sube a la tribuna, lo haga para defender la posición del Grupo al que pertenece y, en última instancia, el sentido de su voto. Esto es algo evidente y lógico pero solo en cierta medida. En primer término, porque en algunos países de nuestro entorno se dan los *cross votings* en múltiples debates, sobre todo en los que atañen a cuestiones de conciencia, pero también porque los diputados sí podrían tener mayor libertad para argumentar su postura, siempre en el marco de la posición de su grupo. El hecho de que esto no suceda convierte al diputado en un mero mensajero y transmisor del argumentario del Grupo, lo que hace el debate previsible y repleto de lugares comunes y oratoria prefabricada y, en consecuencia, poco atractivo para el ciudadano medio, cuyos problemas inmediatos no resisten las excesivas divagaciones.

En efecto, queda diluida la función del debate si este no resulta atractivo para los ciudadanos y medios. Percibimos demasiados discursos estáticos que no son reactivos a los argumentos del adversario, sino independientes a lo que este haya hecho referencia. A ello no ayuda el hecho de que todos los Grupos tengan necesariamente que tomar posición ante todos los asuntos debatidos, ya que en muchas ocasiones es muy evidente que se toma la palabra por acumular una intervención en el ranking de diputados más activos, pero no porque se quiera aportar novedad. Ello hace que los debates se alarguen innecesariamente y nos lleva a preguntarnos si no sería lógico introducir tiempos límite para la tramitación de todos los asuntos (siguiendo el modelo de las preguntas) y si resulta conveniente que los miembros del Gobierno (o comparecientes en la Comisión) dispongan de tiempo ilimitado en su turno de intervención, ya que muchas veces solo sirven para atemperar y convertir el debate en una sucesión de monólogos.

No solo las medidas anteriores mejorarían la viveza del debate, sino que contribuirían a conectar a los ciudadanos con la institución parlamen-

taria. Con independencia de que haya razones objetivas de trabajo que lo justifiquen, lo cierto es que es difícilmente digerible para el gran público el transcurso de una sesión en la que se debatan temas vitales como los presupuestos o la sanidad contemplando medio vacío el Salón de Sesiones. Ello sería fácilmente solucionable introduciendo un *quórum* de asistencia a las mismas, no solo en el momento de la votación sino durante la misma. Pero también planificando racionalmente el trabajo parlamentario, con criterios razonables y prácticos.

Sin embargo, no conviene dejarse llevar por la nostalgia ni pretender que el Parlamento en pleno siglo XXI funcione al modo del parlamentarismo clásico y se debe aceptar como inevitable que la función del diputado ya no consiste en persuadir al adversario político (si es que alguna vez lo fue), sino en movilizar al votante. Por ello, los cambios descritos en párrafos anteriores son estructurales y han venido para quedarse, dado que no son producto de reformas jurídicas (temporales por definición), sino de cambios sociales muy profundos y de la sociedad de la información (o “sociedad red” como dice Manuel Castells).

Una vez analizados los fenómenos sociales que influyen en la vida de las sesiones, nuestra segunda reflexión nos debe llevar necesariamente al papel del Derecho en la necesaria adaptación del Pleno a los tiempos actuales. Y ello nos conduce al concepto de utilidad, única forma de legitimidad para las instituciones públicas de nuestro tiempo, que han de ser cercanas al ciudadano y resolutivas y, en una palabra, útiles. Así, de un análisis de los distintos tipos de iniciativas que cada semana se debaten en sesión plenaria, podríamos concluir que una parte importante de ellas tienen un significado meramente simbólico, no por la poca trascendencia de su contenido o debate sino todo lo contrario: precisamente por la relevancia de su contenido, no merecen que, después de su debate y aprobación por el Pleno, no haya ningún tipo de implementación de las medidas aprobadas.

El debate en torno a la ineficacia de las Proposiciones no de Ley ha generado todo tipo de opiniones encontradas. Sin duda alguna, manifiestan la posición de la Cámara en una enorme variedad de asuntos trasladando a los ciudadanos no solo las prioridades de cada Grupo Parlamentario en materia de agenda política, sino la opinión de toda la Cámara sobre la misma. Además, el ingente número de PNLs debatidas en Pleno y, sobre

todo, en Comisiones (en la presente legislatura, ya supera las 1200) supone que los Grupos mayoritarios puedan dar una oportunidad de presentar iniciativas a todos sus miembros ya que, *de facto*, en los debates más relevantes los Portavoces monopolizan el protagonismo. Sin embargo, esta es una cuestión de mera organización interna de los Grupos que no puede servir para justificar su existencia.

Hoy día se imponen los argumentos que exigen un cambio profundo en esta cuestión. A pesar de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y de que, en el caso del Senado, se establece que en el plazo de 6 meses el Gobierno o el órgano afectado debe dar cuenta a las Cámaras del cumplimiento de la medida (artículo 178 RS), lo cierto es que estas resoluciones carecen de efectos jurídicos vinculantes. De hecho, su ámbito propio es el de la presión política derivada del juego de mayoría y oposición en las Cámaras y de la posibilidad de utilizar instrumentos de control ( como también ocurre con las mociones y las interpelaciones).

Este tipo de iniciativas puede generar seria frustración en los ciudadanos que, tras ver publicado en los medios que el Congreso debate y aprueba una u otra medida, se encuentran que no tiene valor alguno más allá de “instar” al Gobierno a cumplir el mandato. Si dicho mandato no entra en los planes del Ejecutivo por ser expresamente contrario a sus intenciones políticas, es impensable que lo cumpla. A mayor abundamiento, el hecho de que una buena parte de las iniciativas aprobadas en Comisión adopten la forma de PNLs genera perniciosas competiciones entre los Grupos o entre los diputados por ver quién es el que ha presentado un mayor número de iniciativas durante un periodo determinado. Habitualmente, se publican en prensa los diputados que más y menos iniciativas presentan, lo que da lugar a situaciones profundamente injustas al ser valorada en exclusiva la cantidad y no la eficacia de las iniciativas. Sin embargo, tal vez el peor efecto que producen estos medios de control al Gobierno es que contribuyen a generar una profunda impotencia de la Cámara y una gran desconfianza de los ciudadanos en la misma. En efecto, cuando el autor de la iniciativa comunica a los ciudadanos de su circunscripción que esta ha sido aprobada y que devendrá en gran beneficio para el territorio, éstos no culparán al diputado (que, al fin y al cabo, ha cumplido con su programa aprobándola) sino a la ineficacia de la institución parlamentaria que ha demostrado ser

incapaz de hacer cumplir lo aprobado y acusarán al poder legislativo de ser poco resolutivo.

Por todo lo dicho, sería conveniente una profunda reforma en su regulación reglamentaria. Es difícil concebir que el Ejecutivo tenga que cumplir los mandatos de todas las PNLs aprobadas en Comisiones, no solo porque con frecuencia dichos mandatos resultan excesivamente genéricos, sino porque además resultan en muchas ocasiones contradictorios entre sí. Además, su elevadísimo número y la necesidad del cumplimiento de todas ellas vaciaría al Ejecutivo de cualquier iniciativa política que también le corresponde. Sin embargo, creemos que sí deben ser vinculantes y de obligado cumplimiento las resoluciones de cualquier naturaleza aprobadas por el Pleno, expresión máxima de la democracia representativa.

Las preguntas suscitan frecuentemente un debate de distinta naturaleza. No hay discusión sobre su utilidad y necesidad como instrumentos de los diputados para llevar a cabo sus tareas de control al Gobierno y, de hecho, el debate sobre las preguntas orales en Pleno se pone como ejemplo de agilidad y viveza y como ejemplo a seguir por otro tipo de debates. Los rápidos intercambios y la presencia de líderes políticos generan un ambiente “eléctrico”, sin duda, el momento que mejor refleja la democracia mediática en que vivimos; pero también contribuyen al simplismo, a la ausencia de reflexión y, como consecuencia, al fomento de las posturas más enconadas.

Con frecuencia, criticamos severamente a la institución parlamentaria y, sin embargo, ¿acaso a estas alturas del tiempo histórico hay otra forma de gobierno legítima? ¿Era el Parlamento decimonónico el dechado de virtudes que le atribuimos? El pluralismo social y la fortaleza de las organizaciones de intereses y grupos de presión hacen que el *locus* de la decisión política se traslade fuera de un Parlamento que se limita a formalizar decisiones adoptadas en otro lugar. Esto ocurriría también durante el parlamentarismo clásico y hoy día, son las reuniones de los Grupos Parlamentarios donde tienen lugar las decisiones sobre el sentido del voto en el Pleno de la semana correspondiente.

Mi tercera reflexión es eminentemente positiva ya que, con sus grandezas y servidumbres, *no hay alternativa razonable a la democracia representativa*. Tampoco se ha perdido la centralidad del Parlamento, sino

que las nuevas realidades son propias del parlamentarismo racionalizado, que algunos llaman gubernamentalizado, y de la democracia mediática de nuestro tiempo. Hemos de distinguir entre el Parlamento como órgano, que adopta por mayoría decisiones de alcance jurídico, pero que están predeterminadas por la lógica del Estado de partidos; y el Parlamento como institución, que expresa el pluralismo político con presencia de mayorías y minorías, ya que debe contar más la percepción social de las posturas de unos y otros que el resultado de una votación que, por lo demás, está condicionada por las elecciones de los ciudadanos. Es ese Parlamento el que sigue cumpliendo hoy su función con plenas garantías y que sigue siendo fiel reflejo de la sociedad en que vivimos. Las alternativas al sistema representativo basadas en una democracia directa no son en absoluto convincentes, y se han caracterizado por el fracaso en los últimos años. Entusiasmo en los debates intelectuales el llamado “recall” o revocación popular del mandato, sin embargo, recientes experiencias no resultan satisfactorias ni convincentes de cara a su aplicación a gran escala. Tampoco los referéndums pueden constituirse como alternativa, si se conciben con carácter excluyente. Pretendiendo ser una opción “participativa” solo permiten dar una respuesta afirmativa o negativa a un asunto complejo, ya que frecuentemente los decisores no saben nada sobre lo que tienen que decidir o no tienen la información suficiente para poder dar una respuesta razonada, mientras que el sistema representativo permite la elección de los representantes con las ideas más cercanas a cada uno para que negocie el contenido de los asuntos. ¿Y qué decir de los *Town Hall Meetings*, los *Landsgemeinde* suizos o el Concejo abierto español? Son experiencias satisfactorias en contextos municipales y rurales muy determinados pero bajo ningún concepto exportables como principios rectores del sistema político. Es muy frecuente escuchar a los partidarios de la democracia directa afirmar que si los ciudadanos pueden elegir a sus propios representantes, cómo no iban a poder decidir sobre los asuntos públicos más relevantes. Sin embargo, explica Sartori, esto equivale a decir que no hay diferencia entre elegir a un abogado y defenderse a sí mismo en un juicio, entre elegir un médico y curarse a uno mismo. Hay que evitar que estas fórmulas simplistas ganen terreno mediante una sólida defensa de nuestra democracia representativa, de lo contrario caeremos en el populismo y la demagogia. Ya lo recordaba Burke: “*cuando los líderes opten por convertirse en postores de la subasta de la popularidad, su*

*talento no será de utilidad para la construcción del Estado. Se convertirán en aduladores; en lugar de ser legisladores”.*

Todo ello nos lleva a pensar que resulta necesario *completar* los mecanismos representativos con otros de participación directa de los ciudadanos, pero *nunca suplantarlos* por estos. La posibilidad de que un número determinado de ciudadanos tenga un cupo de preguntas en el Pleno es una vía a explorar; como también el eterno debate sobre la necesidad de flexibilizar las condiciones de presentación de la Iniciativa Legislativa Popular, reduciendo el número de firmas. Pero por encima de todo, como señala Astarloa, está la necesidad de un programa de comunicación institucional con los ciudadanos, haciendo pedagogía del parlamentarismo. Convertir al Parlamento (de cara a los ciudadanos) no solo en el escenario por definición del debate político, sino mostrar las ventajas de la propia institución, su dinamismo, transparencia y adaptación a las necesidades de nuestro tiempo. En palabras de Sartori, transformar el poder en autoridad moral, es decir, la *potestas en auctoritas*.

La necesidad de mejorar la relación entre representantes y representados es el mayor reto al que se enfrenta nuestro sistema de gobierno. Reforzar la transparencia aprovechando los avances de las tecnologías de la información resultará clave. En estos aspectos, la Cámara ha avanzado con claridad a través de su Portal de Transparencia así como la Administración en general, como demuestra la aprobación de la Ley de Transparencia 19/2013, en el marco del camino trazado por Cass Sunstein en su libro “*República.com*”. Buscar asimismo, mayor viveza en los debates con un razonable protagonismo de la oposición y el refuerzo de los instrumentos de control, sin olvidar la vieja regla británica que recuerda la legitimidad del triunfo de las mayorías. En última instancia, se trata de mantener el Parlamento como expresión de la legitimidad del sistema democrático, lugar donde tengan lugar actos solemnes, pactos de Estado o relaciones internacionales, como sede de la soberanía popular.

En los últimos tiempos se percibe un cambio de orientación hacia un futuro menos pesimista y se habla, por ejemplo en Francia, de un “*retour au Parlament*” a propósito de la reforma constitucional de 2008 en el que se recortan los poderes excepcionales del Presidente de la República recogidos en el artículo 16 de la Carta Magna francesa. En Reino Unido, grupos de

trabajo de letrados y profesores bajo la coordinación de Michael Ryle observan nuevos fenómenos como el mayor papel de los “back benchers”. En nuestro país, los estudios sociológicos reflejan que se mantiene un apoyo difuso de los ciudadanos a la institución parlamentaria y su capacidad para asumir nuevas funciones como “caja de resonancia” de las inquietudes políticas en una sociedad abierta.

En definitiva, el futuro del Parlamento dependerá de su capacidad para ser el espejo de la sociedad civil, una tarea imprescindible ya que las Cámaras son el fuste central del principio democrático. Y, más allá del trabajo interno, el Pleno es y seguirá siendo el gran *escenario* donde los ciudadanos ven reflejada la actuación de sus representantes políticos.