

GOBERNABILIDAD Y PARLAMENTO EN EL SIGLO XXI

GERMÁN GÓMEZ ORFANEL (*)
IGNACIO GARCÍA VITORIA (**)

(*) Catedrático acreditado de Derecho Constitucional, UCM.

(**) Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional, UCM.

El 29 de octubre de 2007 se celebró en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho de la UCM el primero de los seminarios que para el curso 2007/2008 ha organizado el Instituto de Derecho Parlamentario.

CONFERENCIA INAUGURAL A CARGO DE D. MANUEL MARÍN, PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La conferencia inaugural fue impartida por D. Manuel Marín, Presidente del Congreso de los Diputados. El Presidente advirtió que no era su intención dictar una clase magistral, sino realizar una serie de reflexiones y comentarios al hilo de su experiencia personal.

En una primera aproximación, el Presidente del Congreso destacó la existencia de un cierto *déficit valorativo* del Parlamento ante la opinión pública. Indicó que no existe, ni siquiera por parte del CIS, una constante atención sobre el valor de las instituciones ante la opinión pública. En el último informe, publicado un año antes, se reflejaba que un 45% de los entrevistados se mostraban satisfechos o muy satisfechos con el funcionamiento del Parlamento, mientras que un 40,7% se declaraba insatisfecho o muy insatisfecho. De confirmarse esta valoración, hay que llegar a la conclusión –según Manuel Marín– de que la visión que tiene el ciudadano del trabajo de los parlamentarios no pasa de un aprobado ramplón.

La principal explicación del Presidente a este resultado fue el cuestionamiento por parte de los partidos políticos de prácticamente todo el

sistema institucional público de nuestro país durante la última legislatura (2004-2008). Añadió que del análisis de los programas políticos durante los últimos 15 ó 20 años se desprende la necesidad de abordar la reforma del Congreso y del Senado. Pero, ya llevamos seis legislaturas en las que estos proyectos no se concretan en nada tangible. Concluyó que el diagnóstico sobre lo que hay que hacer con estas instituciones era perfectamente claro y que sólo faltaba sentido del pacto, voluntad política y querer hacerlo.

El Presidente afirmó que el Parlamento es una institución débil, fácilmente atacable, porque desde dentro los propios parlamentarios no son completamente conscientes del daño que ciertas formas de actuar pueden hacer a la institución. La razón principal guarda relación con el hecho de que hace tiempo que el Parlamento ha perdido parte de su capacidad para ser el elemento de referencia entre el poder democrático y la ciudadanía y ha sido sustituido en esta función por los medios de comunicación.

El carácter mediático de la transmisión de la actividad parlamentaria hace que tenga más repercusión una gresca o una actuación efectista que el trabajo concienzudo en un proyecto de ley o en una proposición no de ley. Este fenómeno penaliza la imagen de la Cámara. Puso como muestra más llamativa la utilización por los portavoces de la técnica y el vocabulario del teatro. Ejemplificó esta tendencia en la sustitución del término «presentar» un acuerdo entre las fuerzas políticas por el de «escenificar» el acuerdo, siendo el significado de esta última palabra el de «interpretar un papel o fingirlo». El Presidente recordó una anécdota de un Diputado que en esta legislatura le comentó que era necesario comprender que el Parlamento no era actualmente un espacio de hacer política, sino un escaparate. El Presidente declaró en la sesión del Instituto que no es bueno que el Parlamento sea un escaparate, porque la lógica del espectáculo daña a la institucional.

El principal problema en el momento presente es, según el Presidente, el nivel de excitación y el debilitamiento de lo institucional. Aunque opinó que el nivel de responsabilidad de la mayoría parlamentaria y de la oposición en el incremento de la crispación no era el mismo,

señaló como causa de la mala situación institucional la existencia de un cruce de intereses. Por una parte, el Presidente dijo que el Gobierno tiene que comprender que no puede domeñar al Parlamento y a las instituciones y que no debe utilizarse el «mando a distancia», y, por otra parte, la minoría parlamentaria no debe servirse de las instituciones para interrumpir o hacer fracasar una decisión política. Estos discursos se cruzan y hacen imposible el acuerdo, dañando a las instituciones (TC, CGPJ, Monarquía). En resumen, debe recuperarse el sentido del límite. En consecuencia, subrayó la necesidad de un nuevo pacto de Estado entre los dos grandes partidos políticos.

El Presidente mostró su preocupación por que el momento político actual suponga un primer paso hacia un proceso italianizante de la política española. Matizó que no pretendía descalificar al país si no ejemplificar una determinada forma de hacer política y un modelo social, en el que se cree que la economía y la sociedad pueden avanzar a pesar del descrédito de la política. Advirtió de que no debe caerse en el error de minimizar la importancia de los problemas institucionales refugiándose en que la sociedad española es potente, la economía crece y se reconocen nuevos derechos sociales. Finalmente una sociedad necesita siempre el liderazgo y la referencia de las instituciones. También manifestó su inquietud por cómo en la última intervención en el procedimiento legislativo —en la explicación de voto— la oposición advierte sistemáticamente de que derogará la ley si gana las siguientes elecciones (Ley de Educación, Estatuto Fiscal, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley Orgánica del Poder Judicial). El Presidente destacó la necesidad de grandes pactos que garanticen la estabilidad de las leyes orgánicas y de las que afectan a estructuras básicas del Estado. El Presidente declaró que uno de los problemas históricos de nuestro constitucionalismo ha consistido en no saber separar las instituciones del ejercicio de la política de cada día.

Según el Presidente, no se plantean problemas estructurales respecto de la función legislativa, que debería ser objeto tan sólo de pequeñas reformas. Con carácter general, sólo destacó la necesidad de sosiego para ejercer la iniciativa legislativa y declaró que no es conveniente legislar conforme a las emociones del momento. También apostó por la

conveniencia de someter las leyes a procedimientos de *evaluación*, para analizar su incidencia sobre la realidad (1).

El Presidente consideró preocupante el «efecto sustitución» del debate político en el Parlamento por el debate en los medios de comunicación. Defendió la necesidad de mayor confidencialidad (no de secreto) para favorecer la negociación y el pacto en situaciones delicadas. Citó expresamente las comisiones de investigación, la comisión de secretos oficiales, la tramitación de algunas leyes orgánicas o la política antiterrorista. Abogó por la necesidad de recuperar ciertos hábitos políticos, como las reuniones periódicas y discretas entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición. A continuación, argumentó a favor de una iniciativa -recogida en el proyecto frustrado de reforma del reglamento- para que los miembros de la comisión de secretos oficiales juren o prometan sobre la ley de secretos oficiales. Respecto de las comisiones de investigación, concluyó que no es conveniente crear comisiones sobre temas que están siendo objeto de una investigación judicial.

El Presidente propuso reflexionar sobre la falta de capacidad de respuesta rápida por parte del Parlamento ante lo que realmente interesa a los ciudadanos. En el Congreso, lo más urgente depende del Presidente de la Cámara, que cierra el registro el viernes a las ocho horas de la tarde. Con cinco días de antelación se fijan los temas de los que se discute en la sesión de control al Gobierno los miércoles por la tarde. Por otra parte, las proposiciones no de ley tienen una tramitación media de 4-6 meses (en las más rápidas, se tarda mes y medio o dos meses, si hay

(1) Entre la bibliografía existente en España sobre Evaluación y Técnica Legislativa, destacaríamos los siguientes textos:

GRUPO GRETEL: *Curso de Técnica Legislativa*, CEC, Madrid, 1989.

M. J. MONTORO CHINER: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad. Presupuestos de calidad de las normas*, CEC, Madrid, 1989.

G. GÓMEZ ORFANEL (Coordinador): *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, 1991.

J. M. CORONA FERRERO, F. PAU VALL, J. TUDELA ARANDA (Coordinadores): *La Técnica Legislativa a debate*, Asociación española de Letrados de Parlamentos, editorial Tecnos, Madrid, 1994.

M. J. MONTORO GINER: *La Evaluación de las normas: Racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona, 2001.

unanimidad). Defendió la conveniencia de cerrar el registro más tarde para las interpelaciones y preguntas, con sólo veinticuatro horas de antelación. Pero se mostró escéptico debido al desequilibrio que genera el Gobierno, que siempre trata de resistirse al control desvinculándose de las promesas que se hicieron cuando se estaba en la oposición.

Como última reflexión, el Presidente sostuvo que la calidad del control democrático no puede medirse por el número de enmiendas o por el número de preguntas que presenta cada parlamentario. En un tema tan importante para el Parlamento como la función presupuestaria, el Presidente criticó que el trabajo parlamentario se centrara en presentar el mayor número posible de enmiendas (2899 enmiendas presentadas por el Grupo Popular a los Presupuestos de 2008), al tiempo que reclamó la creación de una oficina presupuestaria que haga posible el control efectivo del Congreso sobre la ejecución del presupuesto.

El Presidente concluyó su intervención reclamando pactos para la próxima legislatura entre el Gobierno y la oposición y advirtiendo sobre los peligros de seguir la lógica de la *lotizzazione* en la renovación de las instituciones (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial). En relación con este último fenómeno, afirmó que algunos discursos le recuerdan a Amintore Fanfani (dirigente de la Democracia Cristiana italiana durante la segunda mitad del s. XX). Señaló que se trata de un método viejo y que ha cosechado rotundos fracasos en países cercanos.

GOBERNANZA, ALTERNANCIA Y OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

La segunda parte de la mañana se dedicó a analizar el tema «Gobernanza, alternancia y oposición parlamentaria» mediante la celebración de una mesa redonda moderada por Ángel Garrorena Morales, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. La mesa redonda se planteó como un diálogo entre Diputados -intervinieron Elviro Aranda Álvarez (GPS), Gabriel Elorriaga Pisarik (GPP) y Jordi Jané i Guasch (GPCiU)- y Profesores de Derecho Constitucional. Participaron Manuel Fraile Clivillés (Letrado de las Cortes Generales y Profesor de la UCM), Javier Pérez Royo (Catedrático de la Universidad

de Sevilla), Javier García Roca (Director del Instituto de Derecho Parlamentario y Catedrático de la UCM) y Ángel Sánchez Navarro (Profesor Titular de la UCM).

Varias intervenciones destacaron la necesidad de concretar el significado del término «gobernanza», que el Diccionario de la RAE define como «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». Manuel Fraile destacó el uso del término en el sentido de un modo de gobernar democrático caracterizado por el fomento de la participación. Javier García Roca hizo referencia a cómo el concepto viene siendo desarrollado por la Unión Europea y el Consejo de Europa (véase el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea de 25 de julio de 2001[COM (2001) 428 final]).

La mayor parte de las intervenciones iniciales tuvieron como objeto analizar si la oposición cuenta con instrumentos suficientes para realizar la actividad de control al gobierno. Ángel Sánchez Navarro propuso definir el término oposición más desde un punto de vista cualitativo que cuantitativo. Reflexionó sobre el hecho de que la alternativa mayoría/minoría no refleja habitualmente la realidad de la disputa parlamentaria, pues hay grupos minoritarios que no realizan labor de oposición, sino que su estrategia consiste en llegar a acuerdos con el gobierno. Concluyó que oposición es «quien discute», mientras que la mayoría es «quien decide». En el mismo sentido, Manuel Fraile opinó que hay que distinguir dentro de la oposición parlamentaria entre los grupos que aspiran a la alternancia y aquellos otros que buscan relacionarse con los partidos mayoritarios.

El Diputado Elviro Aranda defendió que durante la presente Legislatura se ha avanzado en el fortalecimiento de los mecanismos de control político. Citó como ejemplos el incremento de la presencia del Presidente del Gobierno en el Congreso, la celebración de comparecencias para el nombramiento de los candidatos propuestos por el Gobierno para determinados cargos públicos y el procedimiento de autorización para el envío de tropas al extranjero. Destacó que la mayoría de los cambios se habían producido como consecuencia de decisiones del

Presidente del Congreso o de la Junta de Portavoces, lo que conllevaba dos inconvenientes. Señaló, en primer lugar, la inestabilidad, argumentando que cualquier cambio de las circunstancias políticas podía amenazar la continuidad de estas prácticas. La segunda desventaja que mencionó fue la falta de objetividad de los espacios preparatorios del debate político. Según Elviro Aranda, los debates en la Mesa y en la Junta de Portavoces se ven condicionados por juicios de oportunidad política. Concluyó que era preciso modificar el Reglamento para garantizar la objetividad, la seguridad y la continuidad de los mecanismos de control político.

Gabriel Elorriaga, Diputado del Grupo Popular, trató de poner de manifiesto la falta de correspondencia entre la representatividad del primer grupo de la oposición (representatividad medida desde el punto de vista de los resultados electorales) y el papel que le otorgan los Reglamentos del Congreso y del Senado. Destacó que las normas parlamentarias diluyen la fuerza del principal partido de la oposición al obligarle a compartir la función de control al gobierno con grupos muy minoritarios. Por esta razón, concluyó que el Reglamento no refleja la naturaleza bipartidista de nuestro sistema electoral y dificulta la alternancia. Para superar este problema, propuso crear un estatuto especial para el partido de la oposición, que le permita protagonizar los tiempos que la Cámara dedica a controlar al gobierno.

Desde un punto de vista diferente, el Profesor Pérez Royo subrayó el papel del Parlamento como «dispensador de legitimidad». Sostuvo que la actual regulación parlamentaria favorece la legitimidad del gobierno, mientras que reduce la cuota de legitimidad del principal partido de la oposición. En consecuencia, uno de los objetivos de la reforma del Reglamento debe consistir en asegurar la neutralidad de las normas parlamentarias respecto de la confrontación política. Es decir, respetar la posición en la que las elecciones dejan a cada partido.

Jordi Jané (GPCiU) centró su primera intervención en criticar cómo el Reglamento del Congreso concede a la mayoría parlamentaria la capacidad de bloquear las iniciativas que plantea la minoría. La aplicación de la regla de la mayoría y del voto ponderado en la Mesa y en la Junta de Portavoces merma el derecho de la oposición a controlar la

acción del Gobierno. Por otra parte, el Diputado puso de relieve cómo la evolución de las técnicas de comunicación influye en la vitalidad del Parlamento. Explicó que los medios informan de la actualidad política principalmente a través de lo que se denomina como «canutazo». Se trata del resumen que los portavoces hacen de la posición de su grupo ante los informadores y en los pasillos del Congreso. La consecuencia es que el debate parlamentario se torna previsible y pierde protagonismo. Por último, abogó por reforzar la función presupuestaria del Parlamento incrementando el control sobre la ejecución de las cuentas públicas. Propuso la creación de una oficina presupuestaria al servicio de las Cortes.

Manuel Fraile repasó los factores que influyen en la crisis del Parlamento. Se debe subrayar la importancia del tiempo en los trabajos parlamentarios. La Junta de Portavoces influye en las oportunidades de hacer oposición dando prioridad a unos temas o relegando otros. Relativizó la importancia de una reforma global del Parlamento y consideró más conveniente plantear reformas parciales, según se vayan descubriendo nuevas necesidades. Según Manuel Fraile, uno de los temas más polémicos, es la articulación de los requisitos para constituir una comisión de investigación. Más en concreto, la cuestión de a quién se debe atribuir la iniciativa.

Javier García Roca señaló la necesidad de situar los límites a la confrontación política. La práctica parlamentaria durante la VIII Legislatura parece haberse alejado en exceso de la idea de que la confrontación política no debe desarrollarse como un conflicto absoluto. La discrepancia entre los partidos se ha extendido a algunas «políticas de Estado» sobre las que debe existir consenso y ha condicionado gravemente el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, la Comisión Nacional de la Energía o la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

El moderador propuso entrar en el análisis de las causas que dificultan en la actualidad el consenso entre gobierno y oposición. Para Elviro Aranda, el problema fundamental reside en la traslación del debate político a instituciones que no desarrollan una actividad de dirección y control político. Gabriel Elorriaga señaló dos factores, que a su juicio, han contribuido a incrementar la dureza del debate político.

Una primera causa, que calificó como «epidérmica», sería la estrategia que sostuvo la oposición durante la anterior legislatura, consistente en trasladar la discrepancia política del Parlamento a la calle mediante la convocatoria de manifestaciones contra el Gobierno. La segunda explicación estaría en la decisión del Gobierno durante la presente legislatura de acometer cambios estructurales en el modelo territorial de Estado sin el apoyo del principal partido de la oposición.

El Profesor Garrorena interpeló acerca de los temas que deben constituir «cuestiones de Estado». La Monarquía, la extranjería, el régimen local, la reforma de los Estatutos de Autonomía, las relaciones entre el Estado y la Iglesia o la educación fueron algunas de las políticas que se citaron como ejemplo de los asuntos sobre las que debería existir entendimiento. No se llegó a una mayor concreción.

El moderador planteó, por último, qué soluciones pueden mejorar las relaciones entre Gobierno y oposición. Ángel Sánchez Navarro bosquejó la idea de traducir la necesidad de consenso en la exigencia de mayorías cualificadas para aprobar, por ejemplo, reformas estatutarias. Manuel Fraile coincidió en la conveniencia de que la especial naturaleza de los Estatutos de Autonomía (que forman parte del bloque de constitucionalidad) se plasme en la exigencia de mayorías que reclamen el consenso entre los dos grandes partidos. La mayoría absoluta no impide que el Gobierno pueda adoptar proyectos en contra de la opinión de la oposición.

En cambio, para Javier García Roca, la solución pasa por reflexionar acerca de cómo las normas que regulan la actividad parlamentaria pueden favorecer la deliberación y el consenso. Los procedimientos a través de los cuales se toman decisiones influyen en el contenido de las mismas. El procedimiento parlamentario puede servir para obtener información, fomentar la racionalidad e incrementar la transparencia.

DIRECCIONES POLÍTICAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO Y FUNCIÓN DE CONTROL

En la mesa redonda de la tarde, titulada «Direcciones políticas de Estado y de gobierno y función de control», intervinieron Begoña Lasagabáster Olazábal (Diputada. GPMx), Margarita Uría Etxebarria

(Diputada. GPPNV), Enrique Álvarez Conde (Catedrático de Derecho Constitucional, URJC) e Ignacio Gutiérrez (Letrado de Cortes). El moderador fue Pedro de Vega García (Catedrático de Derecho Constitucional, UCM, antiguo Director del Instituto de Derecho Parlamentario).

La diputada B. Lasagabáster, inició la sesión centrándose en el tema del control parlamentario que junto con la legislación, la aprobación de los Presupuestos y la designación de los integrantes de órganos constitucionales, son las principales funciones del Parlamento.

La información sería un presupuesto para el control, basado en preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación y comparencias, con independencia de los instrumentos para la exigencia de la responsabilidad política, moción de censura y cuestión de confianza.

Para poder realizar con mayor eficacia la función de control, Lasagabaster propuso un incremento de recursos humanos en el seno de la institución parlamentaria, acompañado de una reforma de los Reglamentos de las Cámaras que favorezcan una mayor especialización para el ejercicio del control.

El profesor Álvarez Conde, aludió al carácter anfibológico del Estado en el sentido de que por un lado se refiere al Poder Central y se distingue de las Comunidades Autónomas, mientras que por otro el Estado incorpora la noción de globalidad, las Comunidades Autónomas también son Estado, son elementos integrantes del mismo.

Posteriormente señaló el contraste entre la noción de centralidad del Parlamento y la dirección política del Estado que corresponde sustancialmente al Gobierno, aunque sometido al control parlamentario, distinguiendo entre el control en el Parlamento, control por el Parlamento, y el más problemático control del Parlamento, subrayando que la Opinión pública suplanta con frecuencia el control parlamentario, y la importancia que la publicidad parlamentaria tiene para el ejercicio de la oposición política.

Margarita Uría señaló que cada vez más, el Gobierno es también objeto del Derecho parlamentario, y que ya ha finalizado la etapa en

que el Gobierno era el *Ejecutivo* de las decisiones del Parlamento, subrayando la actual fuerza expansiva de la posición jurídico-constitucional del Gobierno y su legitimación democrática. Asimismo destacó la gran influencia de los medios de comunicación social sobre las actuaciones parlamentarias, finalizando con la propuesta de incorporar a nivel central la moción de censura ministerial para favorecer el control parlamentario del Gobierno.

Ignacio Gutiérrez mencionó la conveniencia de descargar de tareas al Pleno de las Cámaras, para dinamizar la actividad parlamentaria, en materia de comparecencias por ejemplo, propugnando el incremento de Comisiones sectoriales.

Por su parte el Profesor Pedro de Vega efectuó un análisis de la evolución de los Parlamentos, a partir del británico, considerado como el modelo de los demás, si bien con características tan peculiares, como la de que dentro de la Cámara de los Lores se ejerzan también funciones jurisdiccionales, que en los sistemas constitucionales continentales corresponderían a los Tribunales Supremos.

Sistematizando las intervenciones de esta sesión podríamos llegar a las siguientes conclusiones.

1. Asistimos a una generalización del concepto de control a través de diferentes instrumentos de incremento de la publicidad, como el que se televisen las sesiones de control. Sin embargo son necesarias reformas en los Reglamentos de las Cámaras que mejoren la calidad del control, posibilitando por ejemplo la presencia de expertos.
2. Se recomienda la creación de órganos parlamentarios *especializados* respecto al Pleno, como pueden ser las Comisiones sectoriales, entre las que podemos destacar algunas de las ya existentes (Comunidades Europeas, Defensor del Pueblo, Secretos Oficiales, Pacto de Toledo...).
3. La actuación del Parlamento se basa en la existencia de mayorías y minorías. No obstante podría ser conveniente el establecimiento de algunos ámbitos exentos de la mecánica aplicación de la decisión de la mayoría, para proteger a las minorías y obtener su

participación. Respecto a la exigencia de mayorías cualificadas, hay que señalar que fomentan lógicamente la negociación al posibilitar el *veto* de las minorías, aunque puedan generar parálisis. (Reforma constitucional, renovación de instituciones del Estado, como el Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial...).

4. Tenemos un Parlamento bicameral, pero asimétrico, con total supremacía del Congreso de los Diputados, mientras que el Senado ocupa una posición secundaria. Es conveniente una reforma constitucional que potencie al Senado.
5. Aunque pueda resultar paradójico, el Gobierno que en un modelo parlamentario como el nuestro, precisa de la confianza del Congreso, en realidad es quien dirige la acción del Parlamento a través de las mayorías que le apoyan, y ello se aplica también a la función parlamentaria de la legislación.