

## CUARENTA AÑOS DE PARLAMENTO DEMOCRÁTICO

Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA  
Letrado de las Cortes Generales

### RESUMEN

*Las Cortes Generales han cumplido satisfactoriamente su papel constitucional durante cuatro décadas. Se analiza el modelo establecido en 1978 y su evolución. Ese modelo, con sus cambios, está teniendo una estabilidad insólita en nuestra historia parlamentaria. Pero tiene también problemas y retos que aconsejan introducir reformas.*

*Palabras clave: Democracia, Cortes, Parlamento, Control parlamentario, Legislación, Reforma del Parlamento*

### ABSTRACT

*The Cortes Generales have satisfactorily fulfilled their constitutional role for four decades. This study analyzes the model established in 1978 and its evolution. That model, with its changes, is having an unusual stability in our parliamentary history. But it also has problems and challenges that suggest reforms.*

*Keywords: Democracy, Cortes, Parliament, Parliamentary control, Legislation, Reform of the Parliament*

**SUMARIO:** I. LAS CORTES COMO ELEMENTO LEGITIMADOR INSUSTITUIBLE DE NUESTRA DEMOCRACIA DESDE LA TRANSICIÓN. II. UN MODELO DURADERO. III. EL MODELO HA IDO INCORPORANDO NOVEDADES IMPORTANTES. IV. BREVE EPÍLOGO SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIOS Y MEJORAS

## I. LAS CORTES COMO ELEMENTO LEGITIMADOR INSUSTITUIBLE DE NUESTRA DEMOCRACIA DESDE LA TRANSICIÓN

Desde que en 1977 se reunieron las Cortes Constituyentes y aprobaron la Constitución, las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, han sido durante estas cuatro décadas la institución fundamental de nuestra democracia parlamentaria y, en definitiva, de nuestra convivencia.

Es cierto que España no se ha apartado de la tendencia universal contemporánea a la primacía del Ejecutivo y al modelo presidencial. Lo que Rosanvallón ha descrito como una mutación global de las democracias hacia un modelo “presidencial gobernante”<sup>1</sup>.

Pero no es menos cierto que nuestro Parlamento sigue siendo el elemento determinante y definitorio del sistema aunque el Gobierno sea el poder más fuerte, y no solo en cuanto símbolo –que también– sino porque además es el fundamento de su legitimidad, la institución que garantiza la adhesión popular al modelo político y el depositario principal de fundamentos de la democracia como los que se enuncian a continuación.

Las Cortes significan limitación del poder y no concentración. Impiden la ocupación de todo el espacio de poder por el Ejecutivo. Significan también la formalización de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado y electivo que opera en base al principio mayoritario. Son la institución donde se produce la deliberación pública de los asuntos comunes y de las reglas colectivas. Son el escenario para la expresión del pluralismo, el lugar donde cobran voz y se contrastan los distintos sectores de una sociedad. Constituyen el destino natural de cualquier propuesta pública: todo el mundo pugna por acceder al Parlamento porque es, a la postre, el catalizador final de cualquier movimiento social. Y si no consiguen integrar un interés nacional, al menos permiten negociar los intereses enfrentados (Lukes)<sup>2</sup>. En definitiva, la aprobación de los representantes conlleva no solo autoridad legal, sino también legitimidad constitucional.

---

<sup>1</sup> ROSANVALLÓN, P.: “*El buen gobierno*”. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2015.

<sup>2</sup> LUKES, S.: “El debate sobre el declive del Parlamento británico”. En. *Parlamento y democracia*. Madrid, 1981

Además, las Cortes están siendo el instrumento de publicidad completa –y solemne– de todos los procesos políticos del país (e incluso de procesos privados de interés general). El lugar donde inevitablemente han de hacerse públicos todos los hechos y todas las razones del poder y donde se ponen en evidencia las críticas y las proposiciones alternativas de la oposición, las razones de las minorías, la existencia de alternativas y la posibilidad de la alternancia.

Las Cortes significan, en fin, dación pública de cuentas del poder. Garantía de que el Gobierno sea responsable ante la ciudadanía. Es rendición de cuentas permanente, porque diario es el ejercicio del control del Gobierno por la oposición. Pero también rendición de cuentas ante el electorado cada cierto tiempo.

Las Cortes superan con rotunda ventaja a representaciones alternativas, representaciones de intereses sectoriales, procesos de diálogo anónimos e impersonales, sistemas de fragmentación del interés general o de privación de la razón pública, o el “no-gobierno” de la desinstitucionalización y la antipolítica. Las Cortes evidencian la importancia de la representación política frente a la influencia de los potentes grupos de intereses que operan en la sociedad y su capacidad mediática de hacer llegar sus mensajes particulares al público, frente a los cuales es decisivo el fortalecimiento de la institución en la que se integran las diversas manifestaciones del pluralismo de la sociedad, se componen los distintos intereses, y se edifican acuerdos sobre los retos tan serios de las sociedades modernas.

En definitiva, estos cuarenta años han puesto de relieve que las Cortes encarnan el complejo de ideas fundamentales de la democracia y que nunca han sido más necesarios estos valores que nuestro Parlamento representa que en este tiempo de gobiernos fuertes (que acumulan una dotación espectacular de instrumentos de información y de acción) y de influyentes grupos sociales y mediáticos.

## II. UN MODELO DURADERO

Hace cuarenta años la Constitución y los Reglamentos parlamentarios establecieron un modelo cuyos rasgos básicos han perdurado<sup>3</sup>. Mirando

---

<sup>3</sup> Modelo que, por añadidura y con los lógicos matices, ha inspirado la estructura y funcionamiento de los Parlamentos de nueva planta constituidos en las Comunidades Autónomas, e incluso la de los órganos colegiados de gobierno local, en los que se ha ex-

hacia el interior de las Cortes, hablamos de un parlamento bicameral, permanente, razonablemente representativo, autónomo, organizado con criterios de división del trabajo –y funcionando consecuentemente con una variedad grande de procedimientos–, con un sistema de deliberación muy racionalizado y limitado, regido por el principio mayoritario y con una publicidad casi completa de sus actuaciones.

Un Parlamento con una actividad protagonizada por los Grupos parlamentarios más que por los Diputados o Senadores individuales, y que desarrolla, al menos nominalmente, sus funciones canónicas: legislar, aprobar los presupuestos y controlar al Gobierno.

Mirando hacia el exterior, es decir, a la relación del Parlamento con otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional, interesa destacar algunos elementos añadidos:

i) Respecto del Poder Ejecutivo, el completo instrumental para el control del Gobierno contenido en el Título V CE y desarrollado por los Reglamentos parlamentarios y sus nomas de desarrollo ha funcionado con gran intensidad. Ello no obstante, durante estas cuatro décadas nuestra democracia parlamentaria ha gozado de una insólita estabilidad como consecuencia del carácter racionalizado, es decir limitado, de los instrumentos de la censura y la confianza que ha diseñado la Constitución.

ii) Respecto del Poder Judicial se ha desarrollado, por una parte, cierto control parlamentario –muy discutido– sobre la actividad del CGPJ y el deber de los Jueces de proporcionar información al Parlamento, y por otra, la aplicabilidad del control judicial a la actuación administrativa del Parlamento, pero no a su actividad propiamente política.

iii) Respecto del Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad de las leyes se ha visto completado con el control de otras decisiones de las Cámaras a partir de los recursos de amparo contra actos parlamentarios. Y no han faltado conflictos constitucionales de competencias entre las Cortes y el Gobierno e incluso con el Poder Judicial.

---

tendido en los últimos años el proceso de parlamentarización de sus reglas de organización y funcionamiento.

iv) En fin, no cabe olvidar la dependencia directa de las Cortes de otros órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo.

Desarrollaremos a continuación, con unas líneas obligadamente breves, los rasgos principales de cada una de estas características del modelo.

**A) El bicameralismo** es imperfecto, tal y como lo diseñó lo CE, y ha funcionado sin fisuras, con la clara preeminencia del Congreso. La Cámara Baja ha investido y censurado Presidentes del Gobierno sin intervención del Senado. Ha convalidado decenas de decretos-leyes sin intervención del Senado. O ha aprobado sin excepción todas las leyes que ha querido aprobar sin que el veto del Senado (por ejemplo a algunas leyes de presupuestos) o sus enmiendas, hayan torcido la voluntad de la Cámara Baja. Ello ha dado lugar a un permanente debate sobre la irrelevancia, la reforma o incluso la supresión del Senado. Debate ligado por lo demás al existente sobre la organización territorial del Estado y sobre el papel a jugar dentro de la misma por el Senado en cuanto Cámara de representación territorial.

Ambas Cámaras han tenido en ocasiones mayorías de distinto signo, pero ello no ha entorpecido tampoco la voluntad del Congreso, ni siquiera en los supuestos del art. 74 CE. Hubiese podido tener relevancia en supuestos muy concretos como la aplicación del artículo 155 CE, el especialísimo procedimiento de tramitación de la Ley del FCI, o la aprobación del techo de gasto, en los que la Cámara Alta tiene un mayor margen de maniobra. Pero hasta el día de hoy no se ha producido ningún conflicto o discrepancia relevantes, aunque en 2018 una posible discrepancia sobre el techo de gasto ha cobrado especial relevancia política. Tampoco ha ocurrido hasta ahora, a pesar de ser una posibilidad constitucional, que el Presidente del Gobierno haya disuelto una sola de las Cámaras.

**B) En cuanto a la permanencia** del funcionamiento de las Cortes, el desarrollo de las previsiones constitucionales (arts. 68.6, 73 o 78), tanto por los Reglamentos de Congreso y Senado y la LOREG, como a través de usos parlamentarios, no ha hecho sino acumular elementos para potenciarla<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para un análisis extenso de estas cuestiones ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I: “La continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y

Se ha producido la sucesión automática de legislaturas sin interferencia de voluntades extraparlamentarias. Se han ido añadiendo elementos que favorecen la continuidad incluso durante los periodos de disolución (más allá de la propia actividad de las Diputaciones Permanentes). Además, se ha desarrollado una clara tendencia a acentuar los tiempos de reunión y de trabajo anual en el seno de cada legislatura, con calendarios de sesiones semanales predeterminados para todos los meses de cada periodo ordinario de sesiones y haciendo uso de la facultad de celebrar sesiones extraordinarias. Sobre estas últimas cabe añadir que, junto al permanente empeño de la oposición de turno por promover el mayor número de sesiones extraordinarias, se ha extendido de forma creciente una mala impresión ciudadana sobre el hecho de que el trabajo parlamentario se interrumpa durante tres meses al año, no percibiendo la opinión pública en lo recesos otra cosa que unas prolongadas vacaciones. Esto ha generado propuestas de reforma para suprimir (mediante reforma constitucional) o desnaturalizar (mediante reforma reglamentaria) los periodos de vacación parlamentaria en enero, julio y agosto.

Junto a todo ello, es no menos importante lo que la Constitución ha silenciado por primera vez en nuestra historia, como es la posibilidad de que el Jefe del Estado o el Gobierno suspendan temporalmente las sesiones.

**C) Las Cortes son razonablemente representativas**, con elecciones periódicas aseguradas constitucionalmente, con garantías de una competencia libre e igual, con un procedimiento muy sólido que evita cualquier posibilidad de fraude electoral, e integrando a todos en el sistema mediante el sufragio universal y con un sistema electoral proporcional con restos D'Hont razonable. Además, los representantes “responden” hoy en mucha mayor medida que en el pasado a las exigencias populares y de sus votantes y su subordinación a la “orientación de las encuestas” no existía, ciertamente, de una manera tan intensa en 1978.

Se ha dicho frecuentemente, entre otras muchas críticas al sistema electoral, que el mismo aseguraba un eterno bipartidismo, pero lo cierto ha sido que al cambiar el panorama de partidos se ha pasado con naturalidad, con el mismo sistema electoral, a una generalización de instituciones re-

---

expansivo”. En PENDÁS GARCÍA B [Dir.], *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Madrid, 2018. Pp. 3541 a 3560.

presentativas *cuatripartitas*. Lo cual no impide que siga cuestionándose el sistema, bien por exceso (peso de los partidos nacionalistas que aprovechan su voto frecuentemente indispensable en Cortes para extender privilegios territoriales), bien por defecto (exigencia de incrementar la proporcionalidad).

**D) La autonomía** del Parlamento ha constituido durante estas décadas uno de los elementos más relevantes de nuestro sistema constitucional. Tradicionalmente se reivindicaba frente al Rey. Hoy opera sobre todo frente al todopoderoso Poder Ejecutivo. Implica, sencillamente, que las Cortes funcionan sin injerencias de ningún otro poder, sin que ello signifique, obviamente, que no tenga que cumplir la ley y someterse, si la incumple, al control judicial. El artículo 72 CE recoge para ambas Cámaras, de forma muy completa, las principales facetas de este principio de autonomía como son la autonomía normativa, la financiera, la organizativa, y la autonomía de gobierno interior, de personal de apoyo y administrativa. Todas estas facetas han funcionado a pleno rendimiento durante estos cuarenta años.

De todas ellas interesa remarcar especialmente el gobierno de Congreso y Senado sobre su propio orden del día y sobre el régimen de sus sesiones, sobre lo que luego nos detendremos.

**E) Mediante la división orgánica** las Cortes Generales han racionalizado y modernizado en estos cuarenta años su organización interna, atribuyendo en ambas Cámaras a unos órganos un claro papel directivo, bien de naturaleza institucional (Presidencia y Mesa), bien netamente político (Junta de Portavoces), y a otros la tarea de desarrollar, junto al foro político del Pleno, el trabajo sectorial especializado, como ocurre con unas Comisiones que, agrupadas por áreas de gestión gubernamental, pueden actuar como órganos de trabajo preparatorio o con competencias plenas de decisión, apoyadas, a su vez, en Ponencias o Subcomisiones constituidas en su seno. Todo ello ha ido despejando el Pleno de asuntos menores, procedimentales o de carácter administrativo, dejando espacio para la realización del trabajo fundamentalmente político que le es propio.

En consecuencia, una parte muy relevante del trabajo parlamentario se realiza en Comisión, tanto en lo que se refiere a la función legislativa como a la función de control, mediante Comisiones permanentes legislativas, Comisiones permanentes no legislativas, Comisiones Mixtas

Congreso-Senado, Comisiones de Estudio, Comisiones de Investigación, Subcomisiones, o Ponencias.... Y el número de las mismas no hace más que crecer legislatura tras legislatura. No es de extrañar en consecuencia que en la actualidad el mayor número de sesiones ordinarias o extraordinarias tengan lugar en Comisión y no en Pleno. Lo cual a su vez multiplica, como dijimos, el trabajo fuera del periodo ordinario.

Esta cincuentena aproximada de órganos, más los trabajos y sesiones correspondientes al Pleno (que ordinariamente se reúne tres días a la semana, todas las semanas salvo la primera de cada mes), más las demás reuniones preparatorias que celebren las Mesas y las Juntas de Portavoces, más las reuniones internas de cada Grupo, más los encuentros con los representantes sociales, más las negociaciones que en su caso tengan lugar con cada Ministerio, conforman una agenda parlamentaria enorme, difícilmente abarcable especialmente para los Grupos parlamentarios pequeños.

**F) Hay numerosos procedimientos parlamentarios diferentes.**

Para empezar, en materia legislativa. En primer término, el laborioso proceso ordinario que puede sumar hasta ocho lecturas entre Congreso y Senado (que pueden llegar a nueve en el caso de las proposiciones de ley). Pero junto al mismo hay una gran variedad de procedimientos especiales tanto por la materia a regular (reforma constitucional, leyes orgánicas, estatutos de autonomía, presupuestos, FCI...) como por las alternativas procedimentales de agilización, como el procedimiento de urgencia, el procedimiento de lectura única directamente en el Pleno, o la delegación legislativa para la aprobación de leyes por una Comisión.

A ello hay que unir los diferentes procedimientos de control, como las preguntas orales o escritas, las solicitudes de informe, las interpelaciones, las comparecencias, las comunicaciones del Gobierno, las proposiciones no de ley o las mociones, por no mencionar los procedimientos extraordinarios de control como la moción de censura o la votación de confianza o el instrumento de conformación del Gobierno que es la investidura. A los que han ido añadiéndose, como luego detallamos, nuevos procedimientos por leyes sectoriales, o por usos parlamentarios que han originado, por ejemplo, el debate del estado de la Nación o el debate sobre la situación del Estado Autonómico.

**G) El trabajo parlamentario está protagonizado en las Cámaras por los Grupos parlamentarios.** No lo decidió la Constitución, que escasamente los menciona una vez e indirectamente al regular las Diputaciones permanentes. Pero ha sido una decisión bien consciente de los Reglamentos parlamentarios, que dejaron escaso espacio para la acción de los parlamentarios individuales, tanto en lo que se refiere a la presentación de iniciativas, como para las intervenciones en los debates.

El español es así un Parlamento de Grupos. Y, con independencia de lo que luego se dirá sobre los males no menores de la partitocracia, también hay que valorar el lado bueno de ello porque, por contraste, allí donde se mantiene el antiguo modelo de hegemonía del sujeto individual frente al colectivo y la multiplicación de planteamientos singulares que ello conlleva, obliga a la Cámara a trabajar sobre la base de iniciativas no siempre suficientemente meditadas, desgasta a la institución en tareas secundarias muchas veces irrelevantes, y dificulta cualquier planificación. Y por supuesto hace frecuentemente perdurar la vigencia de largos debates retóricos, al antiguo modo.

Y no se trata solo de lo que se gana en orden y agilidad. Los Grupos son valiosos porque la suma de fuerzas y el apoyo mutuo es indispensable en un tiempo en el que a cada parlamentario individualmente considerado le resulta imposible saber y opinar de todo. Y, en definitiva, porque la disciplina partidaria proporciona estabilidad y hace que la vida política no se desarrolle entre continuos sobresaltos sino con un alto grado de previsibilidad.

**H) En cuanto a la forma de trabajar,** se ha dejado también atrás el panorama tradicional, pasando de la improvisación a la programación y la preparación del trabajo, de la retórica vacía al documento, de la oratoria inacabable e incluso el obstruccionismo a la ordenación racional y limitada de los debates y de discusiones eternas sobre el procedimiento a debates centrados en el fondo de los asuntos. Para ello se han sentado reglas tasadas en cuanto a plazos, turnos de debates o votaciones, que favorecen el buen desarrollo de las sesiones y la toma de acuerdos frente a cualquier estrategia de obstrucción, y se han articulado procedimientos más complejos, que

separan las diferentes fases de negociación, trabajo técnico y sesiones de deliberación y explicación pública de las diferentes posturas<sup>5</sup>.

**I) Las Cámaras actúan con una extraordinaria publicidad**, siendo excepcionales las sesiones secretas. Estas últimas son posibles según los Reglamentos (e incluso obligadas en algún caso), pero han desaparecido en la práctica, salvo en contadas sesiones relacionadas con las Comisiones de Investigación, o del órgano que accede en el Congreso a los secretos oficiales, por razón de su acceso a documentos reservados. De hecho, este de la transparencia es uno de los aspectos que más diferencia a las Cortes de hoy de las Cortes del pasado. No solo porque casi todo queda en el Diario de Sesiones, sino porque al entrar en las Cámaras la radio, luego la tv, y finalmente internet, hoy cualquier ciudadano puede presenciar cualquier debate presente o pasado, de Pleno o de Comisión, de cualquiera de las dos Cámaras, con solo encender un ordenador.

**J) El principio mayoritario rige normativamente casi todas las actuaciones de las Cámaras.** Por mayoría se eligen las Mesas. Por mayoría se constituyen las Comisiones de Investigación. Por mayoría se deciden los asuntos a incluir en el orden del día. Por mayoría se toman los acuerdos de los órganos. A veces, con la exigencia de mayorías reforzadas.

Pero como la democracia es el gobierno de la mayoría con respeto de la minoría y requiere que las minorías tengan asegurada su capacidad de hacer una oposición eficaz con máxima libertad de crítica y propuesta se han adoptado medidas para matizar el “abuso” de la mayoría, como por ejemplo evitando que la mayoría monopolice el orden del día y limite las posibilidades de debate y de presentación de alternativas. Luego nos ocuparemos de ello, pero cabe adelantar ya que cada vez está más extendida la reivindicación de que algunos de los procedimientos parlamentarios, fundamentalmente los relacionados con los instrumentos de control al Gobierno (v.gr. las comparecencias o las Comisiones de Investigación), no dependan para tramitarse de la voluntad de la mayoría.

---

<sup>5</sup> Vid. CAZORLA PRIETO, L. M.: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*. Ed. Civitas, Madrid, 1985.

**K) En cuanto a las funciones**, lo primero que ha de señalarse es que las Cortes han ejercido, conforme a la previsión constitucional las tres clásicas funciones de legislar, controlar al Gobierno y aprobar los presupuestos.

**En lo que se refiere a la legislación**, se ha legislado mucho. Pero es cierto que el dominio de la ley ha estado más bien en el Poder Ejecutivo, que ha sido el autor de la mayoría de las iniciativas y el que ha promovido la decisión sobre el texto final, imponiendo su mayoría en las Cámaras, con contadas excepciones.

Durante todos los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución, la inmensa mayoría de las leyes han procedido de proyectos presentados e impulsados por los Gobiernos. En la X Legislatura (2011-2015), por ejemplo, de las 169 leyes aprobadas, sólo 6 nacieron de proposiciones de ley presentadas por los Grupos parlamentarios, y ninguna de proposiciones de los Parlamentos autonómicos o nacidas de la iniciativa popular. De hecho, la gran mayoría de las proposiciones presentadas desde 1978 por sujetos distintos del Gobierno no han pasado del expeditivo trámite inicial de toma en consideración.

Obviamente eso ha empezado a cambiar en la XII Legislatura, al no disponer los Gobiernos de una mayoría significativa en las Cámaras, de forma que los Ejecutivos no pueden promover leyes sin el apoyo de la oposición, mientras que la oposición, si suma fuerzas, puede aprobar leyes que el Gobierno no desea (lo cual ha puesto, por cierto, en primer plano, la facultad gubernamental de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley, recientemente limitada por el Tribunal Constitucional).

**En cuanto al control**, los instrumentos previstos en el Título VIII CE han operado a pleno rendimiento, permitiendo el control parlamentario de hasta el más mínimo de los actos del Ejecutivo (incluidos los llamados secretos oficiales). En Plenos semanales, pero también y muy especialmente mediante las Comisiones especializadas antes mencionadas.

Pero así como los procedimientos ordinarios de control se han utilizado exhaustivamente durante estos cuarenta años, la regulación parlamentaria “racionalizada” de los instrumentos de control más expeditivos,

de uso frecuente en la repetida caída de Gobiernos de nuestro pasado histórico, los que conllevan responsabilidad jurídica en caso de aprobación, han sido de uso excepcional, hasta el punto de que ha habido que esperar cuarenta años para ver aprobada la primera moción de censura que, al ser constructiva, ha sustituido en unidad de acto, en 2018, un Presidente del gobierno por otro.

### III. EL MODELO HA IDO INCORPORANDO NOVEDADES IMPORTANTES

Obviamente, el modelo que se acaba de describir a grandes rasgos no se ha mantenido estático a lo largo de cuarenta años. Bien al contrario, ha ido evolucionado en aspectos muy relevantes.

En unos casos, como consecuencia de las transformaciones sociales o políticas que han acompañado al cambio de siglo, tanto universales (la tecnificación de los asuntos públicos, la aceleración de la vida social, la globalización, el cambio tecnológico,...), como locales (la modificación del panorama de partidos políticos, la incidencia de la corrupción, los cambios de legislación,...)

En otros casos, por haberse acentuado alguno de los rasgos que se han descrito en el apartado anterior (v.gr. la *grupocracia*, la *ultrapermanencia* de su actividad en el tiempo, la ultrapublicidad de sus sesiones, o la objetivación de sus órdenes del día...). Lo que más se ha acentuado, no obstante, ha tenido lugar en el ámbito funcional, al ir mermando las capacidades reales (no las formales) de legislar por las Cortes en beneficio del Ejecutivo, mientras que se han ido desarrollado en toda su extensión las capacidades de control.

Pero ha de añadirse además que en estos años las leyes han ido atribuyendo a las Cortes otras numerosas funciones, más allá de la triada clásica. Algunas de las cuales he recogido en otros trabajos bajo la rúbrica de la “codecisión” del Parlamento en las políticas públicas junto al Poder Ejecutivo, en los términos que luego se comentan<sup>6</sup>.

Siguen dos palabras sobre algunas de estas innovaciones.

---

<sup>6</sup> Vid. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones El Cronista Constitucional. Madrid, 2017.

**1) En cuanto a la grupocracia**, lo cierto es que, a partir del protagonismo que los Reglamentos concedieron a los Grupos en el trabajo parlamentario, estos han sustituido en casi todo, a los Diputados y Senadores individualmente considerados. Las iniciativas se presentan por los Grupos hasta cuando en los Reglamentos aparecen como iniciativas individuales (v.gr. las preguntas) o al menos precisan el visado del correspondiente portavoz (v.gr. las solicitudes de informe). Los debates son entre portavoces. Como hay una disciplina de voto férrea, no hay lugar a la sorpresa ni en el debate ni en la posterior votación. Y todo ello no hace sino acentuarse legislatura tras legislatura porque las sucesivas Resoluciones presidenciales dictadas durante estos años para desarrollar los Reglamentos solo piensan en los Grupos, priorizándolos sobre los Diputados, (v.gr. el criterio de proporcionalidad entre Grupos a la hora de decidir la inclusión de las preguntas en el orden del día). Esto no ha cambiado, por cierto, en las dos últimas Legislaturas XI y XII, en las que el comportamiento de los nuevos partidos que han accedido a las Cámaras no ha modificado la disciplina partidaria de sus predecesores.

Ello contribuye en las Cámaras a la pérdida de valor del debate, a la atonía de la vida parlamentaria, al desplazamiento de la negociación política a los pasillos y despachos y a la sumisión del Grupo mayoritario –y con él del Parlamento entero– al dominio del Gobierno. Y, sobre todo, está comportando la minusvaloración de los Diputados y Senadores, que son un instrumento de la dirección del partido bajo un mandato imperativo de nuevo cuño.

Como he escrito en otro lugar<sup>7</sup>, la *grupocracia* está generando también la formación de una clase política cuyo mérito principal es la obediencia a la dirección, fidelizada por la elección y por la esperanza de la reelección. Las carreras políticas no dependen ya de las aptitudes acreditadas en las Cortes sino de los designios del partido: el mérito sería saber moverse para progresar en la organización. El requisito, la lealtad sin fisuras a los mandos. El precio, la falta de independencia. Ello perjudica la calidad del oficio parlamentario y por añadidura genera la incomprensión de los Diputados y Senadores, que no acaban de entender su función y terminan su mandato con frustración.

**2) Todo lo relativo al estatuto del parlamentario** se ha visto afectado a su vez por las medidas que se han ido adoptando para atajar la

---

<sup>7</sup> “*El Parlamento...*” *cit.*, págs. 129 y ss.

corrupción y la financiación ilegal de los partidos. Aunque no han sido los parlamentarios los cargos públicos más implicados en actividades corruptas, sí les han afectado muchas de aquellas medidas y, sobre todo, se han visto involucrados en el juicio negativo generalizado que una buena parte de la sociedad ha manifestado sobre la “clase política” y sus supuestos privilegios. En el ámbito de las Cámaras ello ha afectado a cuestiones como las incompatibilidades, el control de sus actividades y bienes, la reducción prácticamente a cero de la denegación de suplicatorios, o, en general, la publicidad sin excepciones de todo lo que atañe a su estatuto.

Por el contrario, en el ámbito de la inviolabilidad parece haberse acentuado la impresión de que no tiene límites, teniendo en cuenta las cosas que hoy se escuchan en el hemiciclo y, en particular, las imputaciones personales que se hacen entre parlamentarios y las que dirigen también a particulares que comparecen ante las Cámaras, especialmente en las Comisiones de Investigación.

**3) La consolidación de la automaticidad generalizada en la inclusión de asuntos en el orden del día** de las sesiones plenarias constituye uno de los avances más notables de estos años. Ha reforzado la autonomía parlamentaria y ha asegurado espacio a la oposición para plantear semanalmente cualquier tipo de asunto con independencia de la voluntad de la mayoría.

En el Congreso, por ejemplo, iniciativas de control como las proposiciones no de ley, las preguntas orales, o las interpelaciones y sus mociones se incluyen en el orden del día del Pleno por los cupos asignados a los Grupos en proporción a sus miembros. También para las proposiciones de ley de los Grupos juega el criterio del cupo. Y para las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, las proposiciones de Parlamentos Autonómicos o de iniciativa popular, se han establecido prioridades cronológicas, reservando preferencias para los Estatutos y teniendo en cuenta que las proposiciones de iniciativa popular tienen que incluirse en el orden del día en el plazo máximo de seis meses.

Hay un extremo, sin embargo, para el que la inclusión en el orden del día requiere del acuerdo de la mayoría. Para la comparecencia en Pleno de los miembros del Gobierno y, concretamente, de su Presidente el Reglamento requiere el acuerdo de la Junta de Portavoces y, a diferencia de las otras iniciativas comentadas, ninguna Resolución ha abierto la posibilidad de mínimos garantizados a la oposición o de cupos de reparto.

En Comisión, sin embargo, sendas Resoluciones en Congreso y Senado permiten delegar en sus Mesas las facultades que los Reglamentos reconocen a las Comisiones para acordar la comparecencia de los miembros del Gobierno, y esto se está haciendo en unos términos que exigen para el rechazo de la comparecencia la unanimidad de cada Mesa.

**4) El debate parlamentario se ha transformado y devaluado en estos años.** En parte al reducirse a un debate entre portavoces de los Grupos, según ya dijimos, del que todos conocen el resultado final. En parte porque todo se ha convertido en urgente y la aceleración de la vida moderna deja escaso tiempo a todos los niveles para deliberar con calma. En parte porque todas las decisiones públicas son cada vez más técnicas y más sofisticadas. En parte, en fin, porque lo que esperan hoy los ciudadanos de las instituciones es que resuelvan los problemas con inmediatez y no con largos debates supuestamente improductivos. Ello cuestiona la esencia del método de trabajo de las Cortes. Antes el Parlamento deliberaba sin decidir y ahora lo que hace es decidir sin deliberar.

También los nuevos medios y las nuevas formas de comunicación han modificado cualitativamente el modelo de debate y los discursos parlamentarios, primando el eslogan sobre el argumento y el tuit sobre la explicación. Ha llegado a ser recurrente incluso el espectáculo y el escándalo, no como resultado de un incidente producido al calor del debate, sino como técnica para llamar la atención en las redes sociales y en los telediarios. Y no es el único efecto preocupante para el Parlamento de su coexistencia con los medios de comunicación (en particular los audiovisuales) y, más recientemente, con las redes sociales. Con gran frecuencia los medios marcan la agenda política, sustituyen al Parlamento como foro de debate (mezclando a veces la política con las variedades), o priman las declaraciones de pasillo a lo dicho en la tribuna. En definitiva, se extiende el territorio de la videopolítica, de la política espectáculo y de lo que Manin ha denominado “la democracia de audiencia”<sup>8</sup>.

A mayor abundamiento, a falta de mayor debate sobre cuestiones de fondo, las circunstancias políticas más polémicas se debaten con insólita

---

<sup>8</sup> MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Madrid, 1999. Vid. también mi citado “*El Parlamento...*”, págs. 137 y ss.

reiteración porque la mencionada forma de confeccionar el orden del día está permitiendo la repetición de iniciativas, y porque ya se ha hecho costumbre utilizar cualquier punto del orden del día para insistir en otra cosa distinta al asunto que se está tratando, sin que ello se esté evitando con las llamadas a la cuestión que serían pertinentes.

**5) Se ha multiplicado drásticamente la capacidad parlamentaria para disponer de información** porque hoy las Cortes pueden obtenerla al margen del Gobierno por muy diversos canales, que incluyen desde el acceso a bases de datos o la utilización de internet, hasta la facilidad para hacer viajes o la capacidad mediática moderna de transmisión de ideas, mensajes y comunicaciones.

Obviamente en esta transformación está jugando un papel fundamental los progresos conseguidos con las nuevas tecnologías, que están cambiando la forma de vivir y de trabajar de todo el mundo, y que, lógicamente, están suponiendo también para las Cortes un cambio en su forma de trabajar y en su forma de comunicar. Basta pensar en cómo las Cámaras elaboran completos dossiers de documentación sin necesidad de recabar documentos a personas ajenas a la institución, o se proporcionan a los parlamentarios buscadores para facilitar el acceso a cualquier información,

Hoy los parlamentarios trabajan con instrumentos digitales que les permiten estar informados al segundo a golpe de *click* y disponen de sus propias páginas *web*, de *twitter* y de *facebook* para hacer llegar cualquier mensaje a los ciudadanos. Presentan sus iniciativas y reciben respuesta electrónicamente, llevan consigo todo el material que pueden necesitar para trabajar, y pueden relacionarse directamente con sus representados.

A su vez, la institución también opera electrónicamente (registro electrónico, expedientes, convocatorias, comunicación con el Gobierno,...), puede mostrar al instante todo lo que hace, (*webs*, videoteca,...) y puede entablar comunicación directa con todos los ciudadanos e incluso pedirles opinión, desarrollando canales políticos informales, con una participación ciudadana continua en la elaboración o la crítica de las decisiones públicas, abriendo posibilidades a la democracia hasta hoy desconocidas.

El Parlamento deja de necesitar intermediarios para llegar al público con el paso de los *mass media* al *self media*. Pero también es cierto que la presencia de la red está abundando en la simplificación antes comentada del discurso político, reducido al tamaño de los tuits.

**6) Se ha consolidado la transformación de unas Cortes básicamente legislativas a unas Cortes que prioritariamente son una institución de control del Ejecutivo y un instrumento básico para la publicación y el debate de las razones por las que actúa el poder político.**

Al haberse asumido colectivamente que la función de control del Gobierno es en el presente la función principal de Congreso y Senado, se ha asumido también que los procedimientos de control disponibles en las Cámaras deben ser sencillamente exhaustivos. Y en ello se ha trabajado afanosamente con constantes Resoluciones presidenciales y acuerdos de las Mesas y las Juntas de Portavoces.

Así, si el Reglamento del Congreso se aprobó en febrero de 1982, solo un año después ya se estaban dictando sendas Resoluciones que vinieron a agilizar la tramitación de las interpelaciones y de las preguntas orales en pleno al modo del *question time* británico. En 1996 se introdujeron las preguntas “sobre acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros” y las “preguntas sobre asuntos de especial actualidad”. En 2008 una nueva Resolución asignó a cada Grupo una proporción fija igual para cada sesión plenaria de la legislatura. Y en el Senado se ha seguido la misma senda desde que dos Normas Supletorias de 1984 han establecido un sistema similar.

Por la vía de la práctica se ha introducido que un número limitado de las preguntas orales en Pleno se dirijan al Presidente del Gobierno y sean contestadas por el mismo. En el Congreso, la práctica se inauguró con el Presidente González, fijándose un máximo de tres preguntas por sesión. En el Senado, la práctica se inició en 2004 y se traduce también en tres preguntas al Presidente por sesión.

En las Comisiones se ha agilizado la inclusión de comparencias en el orden del día, se ha previsto una Comisión específica para el control de RTVE, se ha permitido el acceso parlamentario a las materias clasificadas y a los gastos reservados (para lo cual se han venido dictando Resoluciones

desde 1986) y por ley se ha facilitado el control parlamentario del Centro Nacional de Inteligencia.

Este instrumental es ciertamente imponente y ha permitido a las Cortes ejercer como función principal la función de control con elevada intensidad. Permite hacer realidad lo que hace años explicó Rubio Llorente<sup>9</sup>, que lo propio de los parlamentos modernos es hacer público lo que debe ser público arrojando publicidad sobre los actos del gobierno y exponer a la opinión a los actores, y que, con independencia de que las decisiones públicas se adopten fuera o dentro del Parlamento, se expliquen dentro y se contrasten públicamente con las críticas que se les formulen. Como en los regímenes parlamentarios el problema principal siempre ha sido cómo equilibrar la estabilidad gubernamental con un control parlamentario irrestricto, puede decirse que en este punto la Constitución ha diseñado un modelo de éxito.

En estos años se ha producido además otra novedad no menor como es la extensión del control a los entes personificados creados por el Gobierno y a las administraciones independientes. Extensión que incluso ha llegado en algunas ocasiones al control de los particulares, especialmente en las Comisiones de Investigación. De hecho, se ha echado en falta la adopción de un criterio general y estable en relación con la comparecencia de particulares en las Comisiones. Asunto que no resulta especialmente problemático si se limita a la comparecencia de expertos para aprovechar sus conocimientos, pero que puede resultar explosivo si se amplía sin límites a comparecencias “de control” de particulares.

**7) Por el contrario, la tramitación parlamentaria de las leyes y las leyes mismas como fuente del ordenamiento se han ido degradando progresivamente.**

La figura de la ley se ha devaluado por muchos motivos. Como las leyes se presentan cada vez más como respuestas urgentes a necesidades inaplazables, se hacen con más urgencia y, en consecuencia, con menos cuidado. Se legisla a golpe de coyuntura y con despreocupación y descuido

---

<sup>9</sup> RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012.

de la calidad de los textos. Y hay cambios normativos constantes de forma que las leyes se vuelven contingentes y coyunturales. Falta previsibilidad. No hay programación o ésta es escasa y frecuentemente incumplida. Es mínimo el porcentaje de normas que proceden de lo comprometido en los programas electorales e incluso en la investidura o en las comparecencias parlamentarias de los Ministros al inicio de la legislatura.

Además, las Cortes están teniendo que afrontar lo que Manzella ha descrito como la pluralización institucional de la gobernanza<sup>10</sup>. A nivel internacional y a nivel interno.

A nivel internacional, como consecuencia de la interdependencia económica y de la globalización, las instituciones estatales compiten con decisiones tomadas por un gran número de agentes y que responden a lógicas transnacionales. Basta con pensar en la Unión Europea. Para las Cortes esto es fatal. Por una parte no intervienen en los procesos de decisión porque quien negocia en el exterior con los demás actores es el Gobierno. Por otra, se reducen sus capacidades de control al quedar fuera de su alcance el control de numerosas instancias decisoras no nacionales y cubrirse además el Gobierno, frente al control parlamentario, con la capa de la imposibilidad de actuar de una manera diferente al carecer de un mayor margen de maniobra.

A nivel nacional, con nuevos sujetos territoriales con los que se distribuyen competencias (regionales y/o locales), nuevos sujetos institucionales (como los organismos reguladores), elementos de la sociedad con capacidad contractual institucionalizada (sindicatos y patronales, iglesias, ongs,...). Incluso con autoridades científicas o comités éticos (desde la bioética al conflicto de intereses) con capacidad para condicionar políticas o imponer principios como el de precaución o el de experimentación.

Por otra parte, las leyes son cada vez más especializadas y más técnicas. Hay que legislar atendiendo a las exigencias particulares de la economía, la técnica, o la ciencia y de incertidumbres políticas –e incluso éticas– muy complejas. Como ha escrito Beck<sup>11</sup> “ya no se espera de los debates parlamentarios nuevas leyes que conduzcan a la nueva sociedad,

---

<sup>10</sup> MANZELLA, A.: *Il Parlamento*. Societa editrice il Mulino. Bolonia, 1977.

<sup>11</sup> BECK, U.: *La sociedad del riesgo: en camino hacia otra sociedad moderna*. Editorial Paidós. Barcelona, 1998.

sino que el cambio se sitúa en la microelectrónica, en la manipulación genética y en los medios de comunicación”. Lo no político aparece como guía de la política, mientras a los políticos se les hace responsables por las incógnitas del futuro.

Se han hecho cada vez más frecuentes las horribles leyes *ómnibus* que regulan multitud de materias y modifican decenas de normas anteriores, arruinando el ordenamiento, su unidad, su claridad y la seguridad jurídica. Como hemos repetido muchas veces con máxima preocupación, si no fuese por la ayuda informática, hoy sería literalmente imposible tener la más mínima certeza sobre el derecho vigente. Y abundan también las leyes singulares y las “leyes medida”, que articulan el intervencionismo estatal y el decisionismo económico. Además se está extendiendo el casuismo por influencia del modo de legislar anglosajón en el Derecho Comunitario y en el nuestro.

En cuanto al procedimiento legislativo propiamente dicho, se han acortando trámites y turnos en el procedimiento ordinario y se ha hecho un uso cada vez mayor de los procedimientos especiales ya mencionados que reducen el debate. En cualquier caso, los parlamentarios y los Grupos están más preocupados por la necesidad política de formar mayorías que por la calidad del producto final. La mayoría persigue que sus textos se aprueben cuanto antes y con los menores obstáculos posibles y la oposición actúa más preocupada por el posible rédito político de su discurso sobre la ley que del contenido de la misma. El electoralismo está provocando en democracia demasiadas necesidades. El legislador acaba muchas veces formulando políticas para ganar elecciones en lugar de ganar elecciones para formular políticas.

**8) Capítulo añadido para la crisis del Parlamento legislador lo constituye la cantidad de normas dictadas por los Ejecutivos. Por supuesto la cantidad extraordinaria de reglamentos y el conjunto de instrucciones, circulares o resoluciones de los más variados organismos, pero también y especialmente los decretos-leyes, que, a diferencia de los reglamentos, ni siquiera tienen que ser cuidadosos con el principio de legalidad, porque ellos mismos tienen el rango de la ley.**

Frente al abuso que se ha hecho de estos últimos durante cuatro décadas, algunos llevamos insistiendo, infructuosamente, desde los años

ochenta, en que el instrumento previsto en el artículo 86 CE para que el Gobierno pueda dictar extraordinariamente normas con fuerza de ley se ha acabado convirtiendo indebidamente en un instrumento ordinario para legislar, alternativo a las leyes aprobadas por las Cortes.

A 31 de diciembre de 2017 los datos no pueden ser más reveladores: desde 1979 a diciembre 2017 se han dictado 546 decretos-leyes por 1469 leyes y 344 leyes orgánicas, lo que constituye sobre el 30 % respecto del total de leyes y el 35 respecto de las leyes ordinarias. Y con el nuevo panorama de partidos la cosa no ha hecho sino agravarse, porque en el especialísimo 2016, el año de las dos investiduras, se aprobaron 2 leyes (ambas orgánicas y a finales de año) por 7 decretos-leyes. En 2017 las Cortes han aprobado 12 leyes y una ley orgánica, mientras que el Gobierno ha dictado 21 decretos-leyes (solo uno de los cuales, el RDL 4/2017, de 24 de febrero, no fue convalidado). Y hasta primeros de noviembre de 2018 hay ya 18 decretos-leyes por 9 leyes.

Se ha abusado del decreto-ley porque ni se ha respetado la excepcionalidad del presupuesto de hecho constitucionalmente tasado, ni se han evitado decretos con fuerza de ley sobre materias constitucionalmente vedadas, ni quienes tenían que controlar que ninguna de esas cosas ocurriera lo han hecho: en primer lugar los sucesivos Gobiernos, luego el Congreso en trámite de convalidación y finalmente el Tribunal Constitucional, que se ha negado generalmente a anularlos, sentando una doctrina extremadamente flexible. El último horror está siendo la proliferación de los decretos-leyes “ómnibus”, que contienen decenas de medidas y modifican decenas de leyes.

**9) Fenómeno muy especialmente relevante de estos años para el Derecho Parlamentario español es que numerosas leyes, aprobadas para regular otras materias, han incidido sobre las Cortes, otorgándoles nuevas funciones, procurando su intervención en la fijación o el seguimiento de determinadas políticas o el control sobre determinados organismos o la participación en el nombramiento de sus órganos directivos.** Como las leyes (salvo las orgánicas), no requieren la mayoría absoluta en cada una de las Cámaras que si requieren las reformas de sus respectivos Reglamentos, han sido una vía mucho más frecuente –junto a las ya citadas Resoluciones presidenciales– para introducir novedades en las Cámaras a falta de la reforma reglamentaria. Como consecuencia, las

Cortes están cambiando y creciendo ley a ley, y son hoy mucho más que legislación, presupuestos y control del Gobierno.

Así, conocen normas internas y estatutos de organismos antes de su entrada en vigor. Elaboran dictámenes y propuestas sobre las más variadas materias (defensa, Unión Europea, cooperación al desarrollo...). Realizan audiencias públicas. Debaten numerosas políticas, estrategias y planes con carácter previo a su adopción (estrategia de acción exterior, algunos planes de seguridad nacional, la política anual de cooperación, o el contrato programa de RTVE, posición española ante los actos legislativos de la UE o la celebración de cumbres europeas, el Observatorio de la vida militar...). Aprueban por sí mismas algunas políticas públicas (el establecimiento de las directrices básicas de la política de cooperación internacional (y el plan director plurianual), la aprobación de mandatos-marco a la Corporación RTVE...). Y en definitiva acuerdan muy importantes decisiones para la vida del Estado como el techo de gasto anual, las operaciones militares en el exterior o la iniciación del procedimiento para la ilegalización de un partido político...

Igualmente, numerosas leyes hacen intervenir a las Cortes en los nombramientos de autoridades administrativas. Intervención cuyo alcance varía según los casos, desde la comparecencia previa (trámite público no menor), a la autorización previa del nombramiento, a la ratificación con efectos resolutorios o, directamente, al nombramiento por las Cámaras.

Reciben, en fin, decenas de informes y memorias de multitud de organismos públicos por la imposición legal de informar periódicamente al Parlamento en asuntos como la deuda externa, la educación, la igualdad, la extranjería, la discapacidad, las pensiones, las víctimas del terrorismo, la actividad de todos los órganos reguladores, etc...

Por todo ello es posible concluir también para el Parlamento español que, como ha explicado en Italia Alfio Mastropaolo<sup>12</sup>, “la capacidad de los Parlamentos para penetrar la esfera de la “decisionalidad” ha empezado a cambiar y es creciente el número de supuestos en los que se demanda la

---

<sup>12</sup> MASTROPAOLO, A. y VERZICHELLI, L.: *Il parlamento : le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Editorial Laterza. Roma, 2006.

codirección o codecisión parlamentaria sobre las políticas dirigidas por el Gobierno o los entes administrativos o agencias públicas, o, cuando menos, el parecer parlamentario previo sobre algunos actos del Gobierno”.

Y no precisamente sobre cuestiones menores, porque se refieren a decisiones de tanta relevancia como las relaciones con la Unión Europea, la defensa, el comercio exterior de material de la defensa y de doble uso, la seguridad nacional, los servicios de información y los objetivos anuales de inteligencia (CNI), la seguridad de instalaciones nucleares y radioactivas, la acción exterior del Estado y la cooperación al desarrollo, el techo de gasto público anual como requisito previo a los Presupuestos, el control de proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, el control de la radiotelevisión pública, los objetivos y ejecución de la política monetaria, las actividades del FROB, el cumplimiento de incompatibilidades de altos cargos, o la legalidad de los partidos políticos.

**10) Durante diez legislaturas, esto es, durante casi cuarenta años, el panorama de partidos no ha desvirtuado un modelo caracterizado por la estabilidad gubernamental mantenida en legislaturas de larga duración y por una presencia hegemónica de dos partidos que se han turnado en el Gobierno. Esto ha empezado a cambiar, ya veremos con qué alcance de futuro.**

PP o PSOE han gobernado con mayorías absolutas, pero también en los periodos de mayoría relativa, gracias básicamente al apoyo de partidos nacionalistas que han obtenido por ello buenos réditos en y para sus Comunidades Autónomas. Pero la XI Legislatura, con la fuerte presencia de dos nuevas formaciones políticas, trajo como novedad la imposibilidad de articular una mayoría que permitiese una investidura y un Gobierno. Y la XII Legislatura ha traído a su vez dos novedades. Por una parte la de un Gobierno en minoría que no ha estado en condiciones de desarrollar un programa legislativo, al depender de unos votos de la oposición que no tuvo asegurados ni siquiera recurriendo a lo que se ha solido conocer como “geometría variable”. Por otra, la de una “emboscada” parlamentaria al antiguo modo, con la que una suma insólita de partidos ha cambiado el signo del Gobierno, unidos por el rechazo al anterior –hasta el punto de aprobar por vez primera una moción de censura constructiva–, y situando en la Moncloa a un partido con poco más de 80 Diputados. La forma en

que vaya a desarrollarse el resto de la XII Legislatura en estas condiciones y lo que puedan depararnos legislaturas futuras son *terra incognita* en el momento en que se redacta este trabajo.

#### IV. BREVE EPÍLOGO SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIOS Y MEJORAS

No cabe que nos extendamos aquí en las críticas que han acompañado a las Cortes durante estas cuatro décadas. Son innumerables y a ellas me he referido extensamente en otros trabajos; tanto a las razonables como a las desatinadas o a las interesadas. Sí resulta obligado sin embargo hacer constar que muchas de ellas responden a problemas muy serios de nuestro Parlamento tanto en lo que se refiere a su posición en el sistema político y a sus funciones como en cuanto a su forma de trabajar.

Si nos atenemos a los principales debates abiertos sobre las Cortes en estos años están en cuestión aspectos tan complejos como la justificación de la bicameralidad, el sistema electoral, el desequilibrio entre el parlamentario individual y el partido político, la regeneración de los partidos, la pérdida de valor de los debates, la lentitud de los procedimientos, la posibilidad de no aplicar el principio mayoritario a determinados instrumentos de control como las comparecencias del Gobierno y su Presidente o a la formación de Comisiones de Investigación, el control del cumplimiento de las proposiciones no de ley, la técnica normativa y la calidad de las normas y del ordenamiento, las medidas contra la corrupción de los cargos públicos, o la necesidad de articular cauces de comunicación directa de la institución con los ciudadanos y de participación de éstos en la institución, aprovechando además para ello las facilidades crecientes que brindan las nuevas tecnologías, ... Por citar solo unos cuantos de los asuntos que pueden ser objeto de cambios.

No faltan por tanto retos, como tampoco propuestas de mejora. La nuestra no es otra que la de afrontar todas y cada una de las reformas que resulten adecuadas para adaptarlo a las nuevas exigencias del presente y a los desafíos del futuro<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Me remito nuevamente a mi libro "*El Parlamento moderno...*" cit. A su Capítulo III para los retos y problemas. A sus Capítulos VI y VII para conocer las numerosas propuestas de reforma planteadas estos años en el Parlamento. Y al Capítulo VIII para mis propias reflexiones sobre las mejoras posibles.

Como acostumbro a decir, las reformas deben pasar por procurar una suma razonable de equilibrios. Un nuevo equilibrio entre el parlamentario individual y el Grupo parlamentario. Un nuevo equilibrio entre mayorías y minorías en el funcionamiento interno de las Cámaras. Un nuevo equilibrio entre deliberación y agilidad y eficiencia. Un nuevo equilibrio entre representación y participación ciudadana. Y, en definitiva, un nuevo equilibrio entre el Parlamento y el Gobierno.

Especialmente, las Cortes tienen que conectar a todos los niveles con los ciudadanos, facilitando y fomentando el acceso más completo de éstos al conocimiento de la actividad parlamentaria, abriendo canales intensos de comunicación con los mismos en doble dirección, y extendiendo tanto la participación democrática como la participación experta en los procedimientos. Para eso y para todo lo demás hacen falta medios, que suelen regateársele al Parlamento en grave contraste a tantas larguezas del Poder Ejecutivo y de los entes territoriales.

Y es preciso renovar el prestigio de los parlamentarios y, más en general, de todos los políticos, lo que pasa en este tiempo por el cumplimiento escrupuloso de sus tareas no solo con absoluta honradez sino también con ejemplaridad. Una ejemplaridad que debe irradiar de las instituciones a toda la sociedad como estímulo fundamental para una democracia sana y el compromiso cívico de todo el mundo.

En lo que se refiere al alcance y al procedimiento de las reformas, obviamente se trataría de corregir deficiencias o insuficiencias, no de una descalificación global del modelo que hemos descrito en este trabajo. Reformar para fortalecer, a partir del suelo firme de los importantes avances producidos. Reformar con rigor, yendo al fondo de los problemas, sin falsas soluciones para problemas complejos y con imaginación para adaptar la institución a los cambios sociales verdaderamente espectaculares que estamos viviendo.

Ello requiere sinceridad y determinación en el empeño reformador. También hacer primar el interés general sobre los intereses particulares o partidistas. Y en definitiva el deseo real de fortalecer las instituciones y con ellas la democracia española. Por eso es precisa la implicación de todos. De hecho, Diego López Garrido ha sostenido que los cambios vendrán no de

reformas reglamentarias, sino de la periferia<sup>14</sup>: lo electoral, la democracia interna de los partidos, o la reflexión de los medios de comunicación, porque no servirá de mucho que las Cámaras haga su propio cambio si los medios se consideran en la obligación –o en la exigencia comercial– de poner siempre el acento en las disfunciones y no en las funciones y se busca la exageración, el escándalo y la descalificación institucional permanente. Y es preciso también un mayor compromiso cívico de los ciudadanos. Como ha escrito Pasquino, “los ciudadanos nunca tendrán suficiente información, ni demasiado interés, ni sobrada capacidad para participar... nunca hemos tenido una democracia a la altura, salvo en algunos contextos, y no la tendremos nunca si no cambian los ciudadanos”<sup>15</sup>. Tanto más cuando la Red está siendo vehículo ideal para quienes persiguen demoler los valores que sustentan la institución y la propia democracia parlamentaria, aprovechando la extraordinaria confusión de la demagogia, la eficacia de las *fake news* y hasta de la llamada *posverdad* y la primacía de lo emocional sobre lo racional.

Sin perjuicio de todo lo anterior, las reformas y su sostenibilidad habrán de ser sobre todo cosa de los protagonistas principales, que son los Diputados y los Senadores. Por supuesto, cambiando las normas que tengan que cambiar. Pero no solo modificando normas, porque no se mejorarán las Cortes si al mismo tiempo no se cambian los comportamientos. Cualquier proceso de modernización y de mejora sólo será efectivo si proviene de una asunción incondicionada por sus protagonistas sobre los cambios a introducir, de una gran voluntad política colectiva, del propósito real de llegar a acuerdos sobre las reglas de juego y también de la intención de cumplirlos con un respeto ejemplar a reglas no escritas, más determinantes incluso que las escritas, empezando obviamente por la lealtad a la institución, a los valores que representa y a los principios establecidos sobre la misma en la Constitución.

## BIBLIOGRAFÍA

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I: “La continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo”. En PENDÁS

---

<sup>14</sup> LÓPEZ GARRIDO, D.: “La función legislativa y la opinión pública”. En: PAU I VALL, F [Coord.]. *Parlamento y opinión pública*. . Madrid, 1995. Pp. 115-124.

<sup>15</sup> PASQUINO, G.: “Democracia, elecciones, partidos”. En: BOVERO, M. y PAZÉ, V. [coords.]. *La democracia en nueve lecciones*. Ed. Trotta. Madrid, 2014. Pp. 29-46.

- GARCÍA B [Dir.], *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Madrid, 2018, pp. 3541-3560.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones El Cronista Constitucional. Madrid, 2017.
- BECK, U.: *La sociedad del riesgo: en camino hacia otra sociedad moderna*. Editorial Paidós. Barcelona, 1998.
- CAZORLA PRIETO, L.M.: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*. Ed. Civitas. Madrid, 1985.
- LÓPEZ GARRIDO, D.: “La función legislativa y la opinión pública”. En: PAULI VALL, F [Coord.]. *Parlamento y opinión pública*. Madrid, 1995, pp. 115-124.
- LUKES, S. “El debate sobre el declive del Parlamento británico”. En: *Parlamento y democracia*. vol. col. Madrid, 1981.
- MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Madrid, 1999.
- MANZELLA, A.: *Il Parlamento*. Societa editrice il Mulino. Bolonia, 1977.
- MASTROPAOLO, A. y VERZICHELLI, L.: *Il parlamento : le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Editorial Laterza. Roma, 2006.
- PASQUINO, G.: “Democracia, elecciones, partidos”. En: BOVERO, M. y PAZÉ, V. [Coords.]. *La democracia en nueve lecciones*. Ed. Trotta. Madrid, 2014, pp. 29-46.
- ROSANVALLON, P.: *El buen gobierno*. Ediciones Manantial. Buenos Aires, 2015.
- RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012.