

# EL PARLAMENTO DEMEDIADO. ¿CONTROLA, LEGISLA Y REPRESENTA ?

DR. RAMÓN L. SORIANO DÍAZ  
*Catedrático de Filosofía del Derecho*  
Universidad Pablo Olavide (Sevilla)

ÍNDICE: 1. El Parlamento en crisis. 2. Función de control del Gobierno. 2.1. ¿Es posible el control parlamentario del Gobierno. 2.2. Las minorías en las instituciones parlamentarias de control. 2.3. Control parlamentario, minorías y regla de la mayoría. 3. Función legislativa. 3.1. El Parlamento adocenado ante la acción legislativa del Gobierno. 3.2. El Parlamento suplantado por la acción legislativa del Gobierno. 4. Función representativa. 5. Propuestas.

INDEX: 1- The Parliament in crisis. 2. Function of control of the Government. 2.1. Is the parliamentary control to Government possible? 2.2. The minorities in the parliamentary institutions of control. 2.3. Parliamentary control, minorities and majority's rules. 3. Legislative function. 3.1 The Parliament become vulgar because of the Government's legislative action. 3.2 The Parliament supplanted by the Government's legislative action. 4. Representative function. 5. Proposal.

PALABRAS CLAVE: Control del Gobierno • Legislación • Representación

KEY WORDS: Control to Government • Legislation • Representation

## 1. EL PARLAMENTO EN CRISIS.

Es ya un tópico la alusión a la crisis del Parlamento, en su doble versión de crisis de representación (el Parlamento no representa bien a la voluntad popular) y crisis de legitimidad (las actuaciones de los parlamentarios no son reconocidas y aceptadas por los ciudadanos). Estamos presenciando un contraste entre la extensión del dominio de los partidos políticos a todas las esferas institucionales e incluso sociales y el repliegue de la institución parlamentaria, que deja sus importantes funciones tradicionales en manos de los partidos: los partidos se extienden y los parlamentos se repliegan, sin poder contener el impulso de dominio y control de aquéllos.

Si el Parlamento no puede ejercer sus funciones, o sólo lo hace defectuosamente, es porque se encuentra en una situación de postración ante los partidos políticos gobernantes, cuyas elites concentran y ejercen todos los poderes, directamente (si el partido obtiene mayoría absoluta parlamentaria) o en coalición (si la mayoría es relativa). Una rendición del poder legislativo ante el poder ejecutivo.

Por ello se ha adjetivado al Parlamento con expresiones que poco dicen en su favor: “ventanilla donde sellan los acuerdos tomados fuera”, “caja de resonancia”, “ventanilla de registros”, “órgano burocrático”, “arena política para el juego de importantes fuerzas políticas”, etc. Por poner un ejemplo tan sólo en un volumen colectivo a cargo de J. Cano y A. Porras<sup>1</sup> se dice del Parlamento

<sup>1</sup> Cano, J. y Porras, A (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos y Parlamento de Andalucía, Madrid, 1994.



que es “un conjunto de representantes de los partidos, no del pueblo”<sup>2</sup>, una “cámara de registro”<sup>3</sup>, y que su situación es tan lamentable que es necesario “reinventar el Parlamento”<sup>4</sup>, fórmula que procede de tres politólogos franceses que en 1978 editaron un libro con este título: “réinventer le Parlement” (París, Flammarion).

La situación del Parlamento es tanto más deplorable cuanto que no coincide con la valoración de la sociedad. Hay un contraste entre la relevancia que como institución conceden los españoles al Parlamento y la escasa centralidad que le atribuyen en el entramado de las instituciones políticas españolas, como muestran las encuestas de población<sup>5</sup>. Una fractura enorme entre el ser - lo que funcionalmente es el Parlamento - y el deber ser - lo que por su naturaleza debiera ser el Parlamento.

El Parlamento no puede desarrollar ya sus funciones clásicas: de control del Gobierno, legislación y representación. La llamada democracia o Estado de partidos se ha interpuesto en el ejercicio de sus competencias tradicionales. Veamos estos tres aspectos de la profunda crisis parlamentaria.

## 2. FUNCIÓN DE CONTROL DEL GOBIERNO.

### 2.1. *¿Es posible el control parlamentario del Gobierno?*

El Parlamento ejerce la función de controlar al Gobierno. Pero, ¿qué quiere decir control?. Los constitucionalistas coinciden en una pluralidad de significados, sintetizados por L. Aguiar de esta manera: a) “presión, influencia del Parlamento sobre el Gobierno”, b) “inspección, verificación, supervisión de la actuación del Gobierno” y c) “difusa posición de preponderancia del Parlamento sobre el Gobierno”<sup>6</sup>. Resumiendo, por mi parte, el Parlamento presiona, supervisa y prevalece sobre el Gobierno en su función controladora.

¿Es esto así realmente? ¿Cuál de estas tres funciones de control predomina?. Creo que no me equivoco si aseguro que el control va decayendo desde la primera a la tercera de las funciones señaladas: que el Parlamento influye más que supervisa y supervisa más que prevalece. Para conocer el alcance de esta función controladora es necesario examinar las instituciones concretas de control, como complemento de lo indicado en las páginas siguientes.

Hay una coincidencia en la doctrina española y extranjera sobre las carencias del control ejercido por los Parlamentos, de la que el lector puede encontrar una reseña en A.J. Sánchez Navarro<sup>7</sup>. La opinión de J. García Morillo, recalando la existencia en la Constitución de “un amplio bloque de poderes, que se caracteriza por su extensión, intensidad ... y la vigorosa eficacia jurídica de sus

<sup>2</sup> López Guerra, L., en vol. col. de J. Cano y A. Porras (coords.), cit., 66.

<sup>3</sup> Cámara, G., en vol. col. de J. Cano y A. Porras (coords.), cit., 132.

<sup>4</sup> Jiménez de Parga, M., en vol. col. de J. Cano y A. Porras (coords.), cit., 114.

<sup>5</sup> Entre otras, Montero, J.R., Rodrigo, F., “Conocer el parlamento: una selección de encuestas sobre las Cortes Generales”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, 1990, 246 ss.

<sup>6</sup> Aguiar, L., “La problemática del control en la actualidad”, en el vol. col. de M. Ramírez (ed.), *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997, 74-75.

<sup>7</sup> Sánchez Navarro, A., “Control parlamentario y minorías”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, 254.

eventuales consecuencias”<sup>8</sup>, no deja de ser minoritaria. Se ha hecho un *locus commune* en la doctrina la distinción entre control *del* Parlamento y control *en* el Parlamento, lo que quiere decir que el Parlamento no controla, aunque dentro de él se puede ejercer cierto tipo de control. El control real queda reducido a un mero control en el Parlamento a través del debate y la expresión de la opinión de la minoría. No hay un verdadero control del Gobierno por el Parlamento, sino que se limita a la crítica externa sobre las actuaciones del Gobierno y a su posible influencia en la opinión pública. M. Aragón resume esta opinión general en la frase: “La mayoría puede frenar el control “por el Parlamento”, pero no puede de ninguna manera frenar el control “en el Parlamento”, control que no opera a través de la votación, pero sí de la discusión”<sup>9</sup>, o cuando afirma: “Se ha pasado del control por el Parlamento al control en el Parlamento. No es posible un control por las decisiones parlamentarias, porque predomina la mayoría gubernamental, pero sí es posible el control en el Parlamento mediante los instrumentos de control -preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación-”<sup>10</sup>.

En principio, un Gobierno sustentado en una mayoría parlamentaria no puede ser controlado, porque la mayoría parlamentaria-gubernamental se convierte en correa de transmisión para avalar las decisiones gubernamentales (no para criticarlas y oponerse a ellas); en realidad son los medios de comunicación quienes de verdad ejercen el control del Gobierno y de los mismos parlamentarios (de ahí su importancia) ante un Parlamento inoperante, que ni siquiera puede sacar adelante a sus propias comisiones de investigación; todos hemos podido presenciar cómo el Parlamento se movía torpemente y a regañadientes ante casos sonoros de corrupción política descubiertos por los medios de comunicación: casos Juan Guerra, Roldán, Rubio, Renfe... y un largo etcétera; en muchos otros, revestidos de especial gravedad, ni se inmutó.

Un jurista moderado como L. López Guerra<sup>11</sup> llega a decir, aludiendo a la dificultad de la función parlamentaria de control, que este control es más bien dudoso, porque es el Gobierno quien supervisa a su mayoría parlamentaria, y la minoría parlamentaria tiene que contentarse con desarrollar una función de información a la opinión pública de los defectos de la actividad gubernamental. En otra ocasión distingue entre el titular formal del control -las Cortes (art. 66. 2 de la Constitución)-, y el titular material del mismo -las minorías-, siendo aquél prevalente sobre este segundo<sup>12</sup>. De poco sirve, en efecto, asegurar que el control material es de la minoría, si la acción de ésta encuentra la oposición formal de la mayoría parlamentaria, que es la que convierte en acuerdo vinculante formal la iniciativa controladora de la minoría.

<sup>8</sup> García Morillo, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, 301.

<sup>9</sup> Aragón, M., “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, 33.

<sup>10</sup> Aragón, M., *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad de Argentina, Buenos Aires, 1995, 170

<sup>11</sup> López Guerra, L., “La función de control de los parlamentarios: problemas actuales”, en el vol. col. de A. Garronera (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones*, Tecnos, Madrid, 1990, 246.

<sup>12</sup> Id., “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, 90.

## 2.2. *Las minorías en las instituciones parlamentarias de control.*

Ya es preocupante que en la misma Constitución se conceda el control a la Cortes, como tales y orgánicamente, sin referencias a la oposición o a las minorías, y que, además, los reglamentos parlamentarios no atribuyan a las minorías medios para un eficaz control. La existencia o no de control parlamentario se demuestra examinando la presencia y actividad de la oposición parlamentaria en los órganos relevantes del Parlamento. Pues bien, en estos órganos la minoría no está, o no está garantizada su presencia, o, estando, sus decisiones pueden ser aplastadas por la mayoría. Con lo que la presencia de la minoría en dichos órganos es poco más que honorífica. La Junta de Portavoces del Parlamento toma sus decisiones por voto ponderado, lo que quiere decir que el voto de cada miembro de la Junta vale lo que vale la importancia numérica de su grupo en el Parlamento, aunque todos los grupos tienen garantizada su presencia a través de su portavoz en el Congreso de los Diputados y en el Senado (art. 39, 1 del RC y art. 43, 1 del RS).

Con lo cual en las decisiones de este órgano, el más importante del Parlamento en la elección de los temas y su debate, no cuentan las minorías, porque sus propuestas pueden ser anuladas por el voto ponderado de la mayoría gubernamental.

Peor es la situación de las minorías en el órgano rector del Parlamento, la Mesa del Parlamento, donde aquéllas ni siquiera tienen asegurada la presencia, pues su inclusión depende de la buena voluntad de los grupos parlamentarios, quienes atienden al respecto a razones de estrategia política. Los miembros de las mesas en el Congreso y el Senado son elegidos por mayoría del Pleno. Duro contraste con algunos países europeos en los que las minorías tienen asegurada jurídicamente su presencia.

Por lo demás las minorías están limitadas al *quantum* de la representación a todos los efectos, no sólo en la toma de decisiones, sino en el uso de la palabra en los debates; con lo que la mayoría se enseorea tanto de la expresión como de la decisión parlamentarias. El uso de la palabra no debiera estar sometida al principio representativo cuantitativo, sino al *principio funcional democrático* del Parlamento, mirando a los fines que éste desarrolla, en cuyo marco tan importante es la mayoría gubernamental como la oposición, por lo que la minoría debería estar más equiparada a la mayoría en la expresividad.

Las minorías están tan desasistidas en el ejercicio del control parlamentario que algún constitucionalista ante tan yermo panorama ha llegado a proponer que sea la misma mayoría la que efectúe el control<sup>13</sup>. Mi pregunta es: ¿cómo?, a lo que no contesta el proponente. La solución va por otro lado: el otorgamiento de una relevancia funcional a las minorías, para lo que se precisa la reforma (prometida y que no llega) de los reglamentos parlamentarios.

## 2.3. *Control parlamentario, minorías y regla de la mayoría.*

J. García Morillo se opone al “absurdo de que la mayoría disponga de mayores cuotas en la distribución de iniciativas de control que la minoría, siendo así que la función de control público co-

<sup>13</sup> M.A. Aparicio, en vol. col. de J. Cano y A. Porras (coords.), cit., 84.

responde, sobre todo, a ésta y no a aquélla”<sup>14</sup>. Esta frase del constitucionalista vale como marco de reflexión, pues es evidentemente un absurdo que el control parlamentario se encomiende a la mayoría progubernamental en detrimento de la minoría opositora. Es como encomendar al zorro que cuide de las gallinas.

El control parlamentario existe si las minorías disponen de instrumentos para ejercerlo. El control es una cuestión de minorías opositoras a la acción de gobierno, a las que no se le puede aplicar estrictamente la regla de la mayoría, porque entonces no podrían ejercer el control frente a una mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno. Es una cuestión de cajón. El control de las minorías no entiende de estrictas matemáticas parlamentarias: aquéllas que quieren aplicar quienes pretenden llevar los términos cuantitativos del *tantum* de representación de cada formación política a todas partes. En todo caso la regla de la mayoría es una regla o medida para la toma de decisiones, pero no para el procedimiento, que debe estar abierto a las minorías. En este sentido las minorías tienen que estar facultadas para incluir puntos en el Orden del Día de los órganos parlamentarios, proponer y exigir actuaciones, comparecencias, exhibición de documentos, práctica de pruebas, etc. El respeto a las minorías exige *una democracia de procedimiento*, porque solamente así es posible ejercer el control parlamentario.

¿Poseen las instituciones parlamentarias de control esta *democracia de procedimiento*? Expresado de otro modo, ¿las minorías están dotadas de impulso político? La constatación es que esta *democracia de procedimiento* existe en escasa medida en los instrumentos menores de control y está ausente en los instrumentos importantes, como las comisiones de investigación parlamentarias, reguladas por la regla implacable de la mayoría. ¿Qué pueden controlar las minorías, si los procedimientos importantes de control -comisiones de investigación, comparecencia de ministros, etc.- quedan supeditados a la decisión de la mayoría gubernamental, y los procedimientos menores -preguntas e interpelaciones- tienen que pasar el doble filtro de su admisión y calificación por la Mesa del órgano parlamentario y su posterior inclusión en el Orden del Día por la misma Mesa, dominada por la mayoría gubernamental?.

E incluso en el ámbito de los citados procedimientos menores el control se hace difícil por el plazo excesivo de las preguntas e interpelaciones, que pueden ser contestadas por el Gobierno pasados mes y medio, cuando ya probablemente no interese o no tenga sentido la respuesta gubernamental. En las preguntas el Gobierno puede retrasar la respuesta un mes sobre el plazo ordinario mínimo de quince días (Senado) o siete días (Congreso); en las interpelaciones igual retraso de un mes sobre un plazo mínimo de quince días. Curiosamente los reglamentos de las cámaras no hablan de un plazo máximo para la respuesta del Gobierno, sino de un *plazo mínimo*, que denota una deferencia respecto al Gobierno en detrimento de la eficacia del control parlamentario, puesto que en principio interesa que la respuesta sea lo más rápido posible, sin someterla a plazos para su ejecución.

<sup>14</sup> García Morillo, J., “Mitos y realidades del parlamentarismo”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, 140.

Por otra parte, los plazos de urgencia para las respuestas, señalados por los reglamentos parlamentarios, son francamente irrisorios, puesto que el reconocimiento de la urgencia depende del propio Gobierno, juez y parte, en las preguntas, y del Presidente de la Cámara en las interpelaciones, que es precisamente un miembro de la mayoría gubernamental. Parece una tomadura de pelo conceder la apreciación y autorización de la urgencia en contestar a los parlamentarios a quien tiene que hacerlo o un adlátere suyo.

En estas condiciones, ¿qué control puede desarrollar el Parlamento?. A las minorías les corresponden aguardar unas condiciones excepcionales e infrecuentes: que a la mayoría le interese la propuesta de las minorías en asuntos de común beneficio, o que encuentren el apoyo de la opinión pública que lleve a la mayoría a entrar en el radio de acción de las minorías.

### 3. FUNCIÓN LEGISLATIVA.

La función legislativa es la más importante del Parlamento desde el punto de vista práctico. Es la función encomendada al Congreso de los Diputados y al Senado por el art. 66.2 de la Constitución. Esta función deja bastante que desear, si tenemos en cuenta que el Parlamento tan sólo ratifica lo que ya le viene dado desde el Gobierno. Esta es la realidad. Si se entiende esta función en un sentido formal o débil, diríamos que el Parlamento cumple con ella. Pero si la entendemos en un sentido material o fuerte, ni por asomo cumple el Parlamento esta función. En realidad el Parlamento simplemente sella los proyectos del Gobierno, que apenas retoca. Tenemos que por una parte el Parlamento permanece quieto ante las iniciativas legislativas que le vienen del Gobierno, y por otra permite que el Gobierno le suplante en el ejercicio de la función legislativa. Dos cauces que convierten al Parlamento en un convidado de piedra en el ejercicio de la función que le es propia, la de legislar.

#### 3.1. *El Parlamento adocenado ante la acción legislativa del Gobierno.*

De todos es conocido que las leyes pasan por el Parlamento sin pena ni gloria. Los proyectos bien cocinados por el Gobierno apenas son molestados en el trámite (nunca mejor empleado este término) parlamentario, donde la celosa y vigilante mayoría parlamentaria del Gobierno vela porque los proyectos legislativos estén a recaudo de la oposición y lleguen a buen puerto. A lo sumo la celosa y circunspecta mayoría permite algún rifirrafe sin consecuencias, para que sus señorías se sientan a gusto en lances de salón. Pero nada más.

El Parlamento propiamente no legisla, sino que ratifica las propuestas legislativas del Gobierno, dando cobertura formal y legitimada a decisiones tomadas fuera de él. Son muy escasas las proposiciones (de ley y no de ley) del Parlamento comparadas con las iniciativas legislativas del Gobierno. No hay un verdadero debate de los proyectos de ley del Gobierno, sino mera aprobación de los mismos, que vienen ya atados y ultimados desde las esferas de poder de los partidos políticos.

Hay algunos supuestos en los que el adocenamiento del Parlamento se hace lacerante: a) la exclusión del Gobierno en la elaboración de los presupuestos, respecto a los que el Parlamento poco tiene que decir, b) el rechazo por el Gobierno de cualquier proposición de ley del Parlamento contraria a las previsiones presupuestarias: que afecten a los créditos o al gasto, c) la ausencia de un debate real sobre los proyectos de ley del Gobierno.

A) Una de las funciones del Parlamento es la función presupuestaria o de elaboración del presupuesto, que es una función especializada de la función legislativa. Pues bien, el Gobierno no tiene bastante con la exclusividad en la presentación del proyecto de ley de presupuesto (art. 134. 1 de la Constitución), sino que además aprovecha esta exclusividad para introducir en el proyecto y aprobar rápidamente lo que le interese.

L. M<sup>a</sup>. Cazorla ha declarado abiertamente la inconstitucionalidad de las llamadas leyes de acompañamiento de las leyes de presupuestos, por vulnerar el principio de seguridad jurídica, la doctrina del Tribunal Constitucional y la función legislativa del Congreso y del Senado<sup>15</sup>. En tales leyes de acompañamiento el Gobierno aprovecha para introducir “a hurtadillas” toda clase de materias (algunas de carácter reglamentario), que son aprobadas junto con los presupuestos, rápidamente y sin debates. Los parlamentarios ni siquiera tienen tiempo para reparar en ellas. Son las leyes de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

B) La iniciativa legislativa del Parlamento encuentra un obstáculo gubernamental insalvable: el rechazo del Gobierno porque la iniciativa comporte una disminución de ingresos o aumento de créditos presupuestarios (art. 134.6 de la Constitución). La iniciativa parlamentaria sufre una doble mediatización por el Gobierno: política, porque no es tomada en consideración por la mayoría gubernamental, y una segunda mediatización de carácter económico, porque el Gobierno puede hacer fácil uso de la facultad de veto que le concede el citado precepto constitucional. Para darnos cuenta de la importancia de este *derecho de veto* recordemos una de sus primeras aplicaciones: la proposición de ley promovida por IU proponiendo la creación del Estatuto de los Trabajadores fue rechazada por veto gubernamental basándose en que supondría un aumento de los créditos presupuestarios. Este *derecho de veto* puede convertirse en ocasiones en un ardid del Gobierno contra determinadas iniciativas del Parlamento, que puede mermar sustancialmente su capacidad legislativa. Las concesiones constitucionales al Gobierno cara a la función legislativa del Parlamento son muy generosas: él y sólo él hace los presupuestos -probablemente la actividad más importante de la vida política- y además el presupuesto es el reclamo del Gobierno para oponerse a las iniciativas del Parlamento.

C) El Parlamento recuperaría en gran medida su función de legislar, si fuera obligatorio un debate previo de totalidad de todos los proyectos de ley del Gobierno (sobre todo en los casos de una delegación legislativa plena en las comisiones), puesto que estos proyectos no tienen un debate plenario final. El punto óptimo sería un debate previo de totalidad de todos los proyectos para que las minorías puedan pronunciarse y fijar su posición. El debate final en las actuales circunstancias tiene lugar cuando ya está todo amarrado y es inviable el cambio. No se trata de proponer un debate de totalidad según las normas reglamentarias previstas, sino de sustanciar el marco general de principios a los que deberá sujetarse la discusión en las comisiones. Es lo que M<sup>a</sup>. A. García Martínez, partidaria de este debate previo, llama “marcar y aprobar por el Pleno las líneas generales”<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Cazorla, L. M<sup>a</sup>., *El Congreso de los Diputados (Su significado Actual)*, Aranzadi, Pamplona, 1999, 36.

<sup>16</sup> García Martínez, M<sup>a</sup>. A<sup>a</sup>., “La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, 80.

En la misma línea de recuperación de la capacidad legislativa parlamentaria sería conveniente la sustitución de las ponencias actuales de las comisiones, colectivas y políticas con carácter decisorio, por unas ponencias individuales o reducidas de carácter técnico, con la misión estricta de surtir a las comisiones de un informe sobre las enmiendas del texto para su discusión en comisión (no de un texto ya definitivo para su aprobación). Una ponencia de esta característica haría que el debate se produjera dentro de la comisión, y no fuera de ella.

### 3.2. *El Parlamento suplantado por la acción legislativa del Gobierno.*

En el punto anterior el Parlamento asistía impasible y sin poner reparos a los proyectos de ley del Gobierno. En este punto el Parlamento permite que el Gobierno “legisle” abundantemente. La legislación abundante se produce en la actividad legislativa ordinaria y en la actividad legislativa extraordinaria.

#### 3.2.1. Actividad legislativa ordinaria.

Formal y materialmente el Gobierno domina la actividad legislativa del Parlamento.

Materialmente, porque lleva la voz cantante de la iniciativa legislativa (que obviamente corresponde tanto al Gobierno como al Parlamento). Un porcentaje altísimo de leyes aprobadas son inicialmente proyecto de ley del Gobierno. Muy pocas son producto de las proposiciones de ley del Parlamento. En las dos primeras legislaturas, tras la Constitución, el 90 % de las leyes aprobadas correspondían a la iniciativa del Gobierno.

Formalmente, porque el Gobierno goza de una extraordinaria libertad en el proceso legislativo; puede retirar un proyecto, dar prioridad a uno determinado, oponerse a las proposiciones de ley de los parlamentarios cuando afecta al presupuesto...

Entre los proyectos de ley del Gobierno y las proposiciones de ley del Parlamento se da una diferencia radical. Los primeros pasan con seguridad al procedimiento legislativo. Las segundas, por el contrario, tienen antes que ser tomadas en consideración por el pleno de la cámara parlamentaria. De ahí que algunos distingan entre simples *propuestas de iniciativa* y verdaderas *iniciativas legislativas*, llamando a las proposiciones “propuestas” y a los proyectos de ley “iniciativas”. Desde luego, si exigimos a la iniciativa la necesaria puesta en funcionamiento del procedimiento legislativo, los proyectos de ley del Gobierno son verdaderamente iniciativas legislativas, pero no las proposiciones parlamentarias, porque aquéllos pasan directamente al procedimiento legislativo, y éstas tienen que pasar antes por el trámite obligado de la toma en consideración por la cámara parlamentaria, no siendo segura su discusión en el Parlamento. Hay quienes, en el mismo contexto, se fijan no en el carácter de la iniciativa, sino en su tramitación, distinguiendo entre el verdadero *procedimiento legislativo* de los proyectos de ley y los meros *procesos legislativos* de las proposiciones de ley.

#### 3.2.2. Actividad legislativa extraordinaria

La mayoría parlamentaria-gubernamental permite el uso desorbitado de la función legislativa por el Gobierno (decretos legislativos y decretos-ley). Esta función ha sido ejercida en demasía, justificando lo que se ha llamado “gobierno por decreto-ley”. Lo permite el rodillo de la mayoría parlamentaria, favorable al Gobierno, y por lo tanto consentidora de la legislación delegada o del

decreto-ley del Gobierno, con lo que se vulnera el espíritu de la Constitución y los términos estrictos y excepcionales de los preceptos constitucionales habilitantes de las competencias legislativas del Gobierno.

I. Astartola<sup>17</sup> critica el abuso que se ha hecho del decreto-ley, porque no responde su uso al supuesto habilitante - extraordinaria y urgente necesidad - de la Constitución, y el respaldo prestado por el Tribunal Constitucional con su interpretación benevolente y flexible de dicho supuesto, permitiendo una amplia discrecionalidad al Gobierno. También A. M<sup>a</sup> Carmona destaca la generosidad de la jurisprudencia constitucional con los supuestos habilitantes del decreto-ley, puesto que el carácter extraordinario se concreta en “una situación simplemente no ordinaria” y la urgente necesidad en una situación que requiera una norma en “un tiempo inferior al que se necesita para tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia”<sup>18</sup>.

En mi opinión la práctica de los decretos-ley comporta una merma de la función legislativa del Parlamento por varias razones: a) suplantando la voluntad parlamentaria por los intereses gubernamentales mediante una interpretación laxa de los supuestos habilitantes - excepcional y extraordinaria urgencia - exigidos por el art. 86. 1 de la Constitución con el apoyo de una jurisprudencia generosa que deja hacer al Gobierno, b) la inobservancia de los límites a los decretos-ley consignados en el citado artículo constitucional, que el Gobierno debe respetar: ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, régimen de las Comunidades Autónomas y Derecho Electoral General, y c) la rapidez del procedimiento para ratificar por el Parlamento los decretos-ley del Gobierno, que no permite a los parlamentarios un respiro para reflexionar y proceder, sin poder además presentar enmiendas (sólo aceptar o rechazar el decreto-ley) (art. 151 del RCD).

#### 4. FUNCIÓN REPRESENTATIVA

Tampoco representa propiamente el Parlamento a los ciudadanos, no sólo por las enormes e injustificables deficiencias del sistema electoral español, que permite que el voto de un ciudadano valga la mitad e incluso un tercio del voto de otro ciudadano, o que facilita que el Parlamento esté formado por un número exiguo de partidos representados, sino porque el verdadero representante no es el Parlamento, sino el partido político, que incluye en sus listas cerradas a los parlamentarios, y que exige a éstos que sigan sus consignas a machamartillo, a no ser que quieran acabar con su carrera política.

La representación del Parlamento hace aguas en tres planos: a) la quiebra del derecho a la igualdad del voto de los ciudadanos, b) la consagración del bipartidismo y la escasa representación de las opciones políticas, y c) la interferencia absoluta de los partidos en la elección de los representantes. Respecto al primer plano el voto de los ciudadanos es el más desigual entre los ciudadanos europeos. Respecto al segundo, el Parlamento español tiene el índice más alto de desfragmentación de

<sup>17</sup> Astartola, I., “Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 106, 1985, 113-116.

<sup>18</sup> Carmona, A. M<sup>a</sup>, *La configuración constitucional del decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, 311-313.

partidos. Respecto al tercero, las elecciones sólo son posibles mediante la interposición de las listas cerradas y bloqueadas de los partidos, impidiendo la libertad de voto de los ciudadanos.

En resumen podemos decir aquí que España tiene el más desproporcional de los sistemas electorales (a pesar de que ha optado por un sistema proporcional y no mayoritario), es decir un sistema en el que se produce la mayor desigualdad entre los votos y los escaños obtenidos por los partidos políticos: un sistema que reduplica los votos de los grandes partidos y minimiza los de los pequeños debido a una serie de factores, como la famosa ley D'Hondt, la pequeñez de las circunscripciones electorales (la provincia) y la exigencia de un mínimo de diputados por circunscripción provincial (dos diputados). También tiene un sistema electoral que no concede libertad de voto a los ciudadanos, pues éstos se ven obligados a votar a los candidatos seleccionados por los partidos políticos en una lista cerrada y bloqueada; cerrada, porque el ciudadano no puede votar a quien no esté en la lista confeccionada por el partido; bloqueada, porque tampoco puede cambiar el orden de preferencia de los candidatos de la lista. Los partidos políticos no conceden a los ciudadanos ni la mínima libertad de voto.

Para solucionar los males del sistema electoral español mi propuesta consiste en unir la proporcionalidad con la elección personalizada de los candidatos: un voto libre e igual de los ciudadanos, además de permitir las condiciones mínimas para la gobernabilidad. El sistema ideal es el que permite al elector elegir a su candidato en circunscripciones pequeñas y que ello no sea óbice para que exista una proporción entre los votos obtenidos por cada partido y los escaños. ¿Cómo se consiguen estos dos objetivos?

El procedimiento a seguir sería el ya trazado por C. Alarcón y por mí, conjuntamente. Se dividen cuatrocientos escaños del Congreso de los Diputados en doscientos mayoritarios y doscientos proporcionales. Como consecuencia habrá doscientas circunscripciones de ciento sesenta mil electores sobre un censo electoral de 32 millones de electores. A cada circunscripción corresponderá un escaño mayoritario y un escaño proporcional. Cada partido o agrupación electoral presentará dos candidatos por circunscripción: uno titular y otro de reserva.

El elector vota a su candidato en su pequeña circunscripción, es decir, a uno entre los candidatos presentados por los partidos o agrupaciones (sistema mayoritario). Los escaños mayoritarios son ocupados por el ganador de cada circunscripción. Los escaños proporcionales son ocupados por los partidos y agrupaciones en función de los votos obtenidos, extrayendo los candidatos de los votados en las doscientas circunscripciones mayoritarias. Así habremos conseguido un sistema de justicia electoral y libertad de voto al mismo tiempo, quizás el mejor sistema electoral posible.

Puesto que cada circunscripción tiene un escaño proporcional además del mayoritario, los escaños proporcionales serán asignados a los candidatos de cada partido con un mayor porcentaje de votos, descontando los candidatos que obtuvieron el escaño mayoritario. Cuando un mismo partido o agrupación gana ambos escaños en una misma circunscripción -el mayoritario y el proporcional- ganará el escaño proporcional el candidato de reserva del partido. La asignación de los escaños proporcionales comenzará por el partido con menos escaños mayoritarios obtenidos.

La propuesta de un nuevo sistema electoral para España ha sido abordada por mí en un trabajo específico y detallado dedicado al sistema electoral español, *Las elecciones en España: donde tu voto puede valer cuatro veces más que el mío*, al que remito al lector.

## 5. PROPUESTAS.

### 5.1. *Función de control parlamentario del Gobierno.*

- Reforma del funcionamiento de las comisiones de investigación parlamentarias según mi propuesta en un trabajo dedicado a dichas comisiones, consistente en los siguientes puntos: a) creación de las comisiones de investigación, con carácter vinculante, cuando son propuestas por una quinta parte de la cámara parlamentaria o por dos grupos parlamentarios, b) las comisiones estarán formadas por un representante de cada grupo parlamentario, que tomarán sus decisiones por voto ponderado, c) cada miembro de la comisión gozará de derechos -derecho a la información, a la obtención de documentación, a la comparecencia de cargos públicos y particulares, a la práctica de pruebas-, que no estarán sometidos al criterio de la mayoría, d) el dictamen de la comisión será necesariamente discutido en el Pleno de la cámara y publicado en el BOE con los votos particulares (presumiblemente de las minorías), e) las sesiones de las comisiones serán públicas.

- Mayor tiempo para la expresión de las minorías, mediante la sustitución del *principio de representación cuantitativa* por el *principio funcional parlamentario* en virtud del cumplimiento de los fines del Parlamento.

- Aseguramiento de la presencia de las minorías en los órganos parlamentarios y capacidad de las mismas para solicitar comparecencias, documentos, pruebas, etc., dentro de una *democracia de procedimiento*.

- Acceso de las minorías a las convocatorias extraordinarias y a los puntos del orden del día de los órganos parlamentarios, actualmente regulados por el principio de la mayoría del órgano, aplicando a éstos las normas propias de cualquier institución pública, en las que caben convocar e incluir puntos en el orden del día a iniciativa de porcentajes de miembros distintos a la mayoría.

- Comparecencia de candidatos a altos cargos de representación y gobierno ante el Parlamento y debate sobre sus méritos, con fundamento motivado del acta de la elección. La normativa parlamentaria al respecto, apoyada por el Gobierno PP, estrenada con ocasión del nombramiento de E. Múgica como Defensor del Pueblo, es insuficiente, puesto que se limita a los cargos de elección parlamentaria, aunque es un gran paso adelante.

- Moción de censura o reprobación contra un miembro del Gobierno (del Estado o la Comunidad), que en la actualidad sólo está admitida en el País Vasco, respondiendo no sólo ante el presidente que le nombra, sino ante el Parlamento, que controla su acción de gobierno.

- Oficina parlamentaria al servicio del ciudadano, donde el ciudadano que acude al Parlamento pueda ser bien atendido y orientado por sus representantes. Una oficina conocida, abierta y bien dotada. El ciudadano común considera que el Parlamento no es cosa suya, sino de los políticos, y los pocos que acuden al Parlamento se encuentran con un muro poco menos que infranqueable, comenzando por las garitas de la policía. Los parlamentarios no se ocupan en hacer ver a los ciuda-

danos que el Parlamento es cosa suya, ni le facilitan la entrada. ¿Dónde está la publicidad parlamentaria en este sentido?

- Toma en consideración por los grupos parlamentarios o los parlamentarios de las preguntas populares con apoyo social (como hace el Parlamento de Murcia) y de las iniciativas populares de proposiciones y mociones cuando éstas se presentan respaldadas con un alto número de firmantes y atañen a temas de trascendencia social.

### 5.2. *Función legislativa.*

- Debate previo a la totalidad de todos los proyectos de ley del Gobierno en el pleno del Congreso de los Diputados, no vinculado a la presentación de enmiendas, con presentación del proyecto por un miembro del Gobierno en el pleno e intervención posterior de todos los grupos parlamentarios para fijar sus posiciones. Debate previo a la totalidad también para las proposiciones de ley, una vez tomadas en consideración.

- Sustitución de la ponencia de las comisiones -colectiva, política y decisoria- por una ponencia individual y técnica, la cual tenga sólo el objeto de informar sobre las enmiendas presentadas. Se trata de terminar con las ponencias a modo de una comisión reducida, en la que se toman todas las decisiones y se prepara un texto articulado para su votación final, impidiendo la participación en el debate de los miembros de la comisión.

- Aplicación de los términos legales restrictivos de la legislación delegada y de los decretos-ley del Gobierno para impedir el abuso legislativo del Gobierno, especialmente el supuesto habilitante del decreto-ley -"extraordinaria y urgente necesidad"- y las limitaciones constitucionales a su empleo.

### 5.3. *Función de representación*

- Propuesta de reforma de la Constitución y la Ley electoral condensada en los siguientes puntos:

a) Composición del Congreso de los Diputados por cuatrocientos diputados

b) Distribución del censo electoral general en doscientas circunscripciones, de igual población, a cada una de las cuales corresponderá un escaño adjudicado por el sistema mayoritario y otro por el sistema proporcional. Los partidos y agrupaciones electorales presentarán dos candidatos por circunscripción: un titular para ser sometido a elección y otro de "reserva".

c) El escaño mayoritario será ganado por el candidato que obtenga el mayor número de votos en la circunscripción. El escaño proporcional será adjudicado a los candidatos indicados en el punto anterior según el criterio del mayor porcentaje de votos obtenidos, una vez fijado el número de escaños proporcionales correspondientes a cada partido o agrupación electoral en la Comunidad Autónoma tras las elecciones, según la fórmula de atribución indicada en el art. 163. 1 de esta Ley".

d) Los electores elegirán a uno de los candidatos presentados a elección en su circunscripción.

Las propuestas aducidas para la mejora de las funciones de control y legislativa comportarían una reforma en profundidad de los reglamentos parlamentarios. En lo que respecta a la función de representación, una reforma de la Constitución y de la legislación electoral general, para dar entrada

a un sistema que una en el proceso electoral el sistema mayoritario y el sistema proporcional, la libertad de voto y la igualdad de voto de los ciudadanos.

RESUMEN: El Parlamento está en crisis porque no desarrolla sus funciones clásicas: el control del gobierno, la legislación y la representación de los ciudadanos. El control del Gobierno es imposible sus acciones y toma de decisiones están regulados por el principio de “proporcionalidad cuantitativa”: la mayoría parlamentaria en el gobierno, toma las decisiones mientras la minoría carece de capacidad de actuación. Al Parlamento le falta iniciativa legislativa, limitándose a refrendar las decisiones del Gobierno. El Parlamento no sólo no representa porque los deseos de las minorías civiles estén infrarepresentados en la Cámara parlamentaria, sino también porque los votos de los ciudadanos representados no son libres ni iguales.

ABSTRACT: The Parliament is in crisis because it doesn't develop its classic functions: control of the Government, legislation and citizens' representation. The control to Government is impossible due to its operation and taking of decisions are ruled by the “proportional quantitative” principle: decisions is taken by the parliamentarian-government majority while minorities don't have performance capacity. The Parliament lacks legislative initiative, being limited to countersign the government's bills, the authentic Legislator. The Parliament doesn't represent not only because there are many civic wills misrepresented in the parliamentary room, but also because the votes of the represented citizens are not free neither equal.

