

Reformas para revitalizar el Parlamento español

Enrique Guerrero Salom

Documento de trabajo 75/2005



Enrique Guerrero Salom

Doctor en Ciencias Políticas, administrador civil del Estado y profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense.

Ha desempeñado distintos cargos políticos, entre ellos la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia y la Secretaría General de Relaciones con las Cortes en el Ministerio de la Presidencia. En la actualidad es Director Adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Ha publicado diversos trabajos sobre el Parlamento, entre ellos Crisis y cambio en las relaciones Parlamento-Gobierno: 1993-1996 y El Parlamento. Qué es. Cómo funciona. Qué hace.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Enrique Guerrero Salom

ISBN: 84-96204-75-8

Depósito Legal: M-39995-2005

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1 Identidad, crisis y reforma del Parlamento	7
2 Predominio creciente del Gobierno en relación con el Parlamento	10
3 Deterioro institucional del Parlamento español, bloqueo de las reformas políticas y nuevo escenario	12
4 Reformas en la formación, estructura y funciones del Parlamento español	14
4.1 Reformas electorales	14
4.2 Ampliación del papel del parlamentario individual	16
4.3 Reformas en la organización y servicios de las Cámaras	18
4.4 Reformas en la función legislativa	18
4.5 Reformas en la tramitación del Presupuesto	24
4.6 Reformas en la función de control	28
5 El Parlamento integrador español	36
6 Parlamento y medios de comunicación	38
7 Conclusión	39
8 Síntesis de las reformas más relevantes consideradas	41
Índice de tablas	43
Bibliografía	44

Siglas y abreviaturas

AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
EE UU	Estados Unidos
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PIB	Producto Interior Bruto
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
Renfe	Red Nacional de Ferrocarriles Españoles
RTVE	Radio Televisión Española
TC	Tribunal Constitucional
UE	Unión Europea

Reformas para revitalizar el Parlamento español

Enrique Guerrero Salom
Doctor en Ciencias Políticas

El presente trabajo parte de dos consideraciones fundamentales: la insustituible relevancia del Parlamento en el funcionamiento global del sistema político, y las dificultades que afronta para cumplir eficazmente con las funciones que le son atribuidas como representación de los ciudadanos. Su objeto es considerar y explicitar el tipo de reformas que podrían contribuir a revitalizar el papel de nuestro Parlamento, singularmente el del Congreso de los Diputados, adaptándolo a los cambios experimentados por la sociedad española desde la aprobación de su vigente Reglamento en 1982.

A partir de la consideración de que las funciones más tradicionales de los Parlamentos les han sido en buena parte expropiadas a lo largo del siglo XX por los gobiernos, y de que no puede ya invertirse hacia el futuro una situación que se origina en exigencias objetivas, el trabajo se pronuncia a favor de que el Parlamento intensifique el ejercicio de funciones políticamente decisivas –ahora algo aparcadas– como:

- representar mejor las aspiraciones de los ciudadanos;
- instituirse como **el lugar** del debate, diálogo, acuerdo, expresión e institucionalización del disenso, drenaje de las crisis políticas, construcción de alternativas;
- contribuir a integrar un sistema político con tendencias centrífugas, etc.

En relación con sus funciones tradicionales, debería centrarse sobre todo en el ejercicio del control del Gobierno.

Desde esa orientación se consideran posibles reformas en el papel del parlamentario individual, en la organización de las Cámaras, en la tramitación legislativa y presupuestaria y en el ejercicio del control.

- En lo relativo a los parlamentarios, se ampliaría su capacidad de intervención individual y particularizada respecto de los portavoces de sus grupos en debates generales y control al Gobierno; se atendería más a la publicidad y transparencia de sus actividades que a la rigurosidad formal en el tratamiento de las incompatibilidades; se crearía la figura del parlamentario no inscrito para penalizar el transfuguismo.
- En la organización de las Cámaras, se elaboraría un estatuto de neutralidad de sus presidentes; se diversificaría el asesoramiento profesionalizado a los parlamentarios; se crearían potentes oficinas de información y documentación autónomas de las que proporciona el Gobierno.
- En el ámbito legislativo, se impediría la utilización de las Leyes de Acompañamiento o de prácticas similares; se fortalecería la dimensión política del debate plenario de las normas, reservando la discusión técnica para las comisiones y abreviando su tramitación; se consideraría la creación del parlamentario-relator, encargado de coordinar el proceso de negociación y de velar por la calidad técnica de las normas; se afrontaría la especialización territorial del Senado. Se crearía la Oficina Presupuestaria.
- En el control del Gobierno, se incorporarían a los Reglamentos figuras que hoy son usos o que se ejercen amparadas en regulaciones no específicas, como las preguntas orales al presidente del Gobierno o el Debate sobre el Estado de la Nación; se modificaría el actual reparto proporcional de preguntas orales en Pleno al Gobierno, poniendo la gran mayoría a disposición de los grupos distintos al del Gobierno; se abreviarían plazos para poder presentar preguntas de evidente actualidad; se crearía la figura de interpelaciones al presidente del Gobierno; se regularía que las mociones consecuencia de interpelaciones se debatieran con mayor inmediatez; se podrían crear comisiones de investigación, a petición de un mínimo de parlamentarios o de grupos, sin que pudieran rechazarse después por la mayoría absoluta de un solo grupo.
- Algunas requerirían solamente incorporar a los Reglamentos usos ya establecidos, pero el conjunto exigiría reformar aquellos, en especial el del Congreso, vigente desde 1982 y objeto de varios intentos frustrados de actualización en los últimos 15 años. En lo que respecta al Senado, habría que abordar su reforma constitucional.
- El objetivo último de las reformas es conseguir que el Parlamento no sea sólo una institución solemne, sino, sobre todo, políticamente eficiente.

1. Identidad, crisis y reforma del Parlamento

El Parlamento es visto frecuentemente como uno de los órganos del Estado, con unas determinadas funciones que le atribuyen, en primera instancia, los textos constitucionales. Pero su papel en el sistema político trasciende en mucho esa condición funcional. El Parlamento es, antes que nada, la institución en la que reside la representación de los ciudadanos; la que posibilita, a través de intermediarios, la presencia de aquellos en los procesos de deliberación y toma de decisiones políticas; la que refleja y acoge, siempre con alguna distorsión, el pluralismo existente en la sociedad.

El Parlamento es el único de los poderes del Estado que es expresión directa de la voluntad popular. En nuestra monarquía parlamentaria, la Jefatura del Estado es hereditaria. El Gobierno nace a partir de la confianza otorgada a su presidente por una sola de las dos Cámaras que componen nuestro Parlamento. Pero esa confianza no refleja necesariamente la de toda ella. De ahí que, aunque las decisiones del Gobierno busquen satisfacer el interés colectivo y tengan eficacia para todos, se legitiman por medio del artificio de imputar la voluntad general a lo que es, políticamente, la voluntad de la mayoría. Por último, el Poder Judicial es ejercido por funcionarios sometidos sólo al imperio de la ley.

La CE reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de sus representantes, proclama que las Cortes Generales representan al pueblo español, y es en extremo restrictiva respecto de los mecanismos de expresión directa, como el referéndum. Estamos, pues, ante una democracia representativa, cuyo estado general depende de manera sustancial de la salud específica de la institución representativa por excelencia.

La opción por la democracia representativa ha sido reiteradamente puesta a prueba desde su implantación, y el debate sobre la pervivencia de formas directas de expresión de la voluntad del pueblo, tales como el referéndum, se prolongará a lo largo del siglo XIX, tentando tanto a las fuerzas conservadoras como a las de origen obrero. Planteada como una alternativa general al sistema representativo, irá derivando hacia un instrumento de control de las Cámaras, complementario de sus decisiones y, en determinadas circunstancias, su último revisor. Ese sentido adquirirá en el primer tercio del siglo XX, y se recogerá en múltiples Constituciones del periodo de entreguerras por influencia de la de Weimar.

Con algunas excepciones, la figura del referéndum decaerá notablemente tras la Segunda Guerra Mundial. Pero la revolución de las tecnologías de la información ha ofrecido nuevos argumentos en defensa de la democracia directa, un “fetiche” lleno de inconvenientes contra el que hay que estar prevenido. Lo cierto es que el edificio de la democracia representativa es el único que ha resistido la prueba y se ha mantenido en pie (Sartori, 1998:124). Requiere mejoras, pero no se pueden socavar de manera imprudente sus cimientos porque no hay otro globalmente alternativo. También los Parlamentos han resistido la prueba. Su pervivencia y vitalidad han sido y son un indicador decisivo de la existencia misma de la democracia. No se ha visto hasta ahora ningún régimen que haya suprimido el Parlamento y mantenido las libertades (Bobbio, 1977:139-40).

Sin embargo, la crisis, supuesta o real, del Parlamento constituye un tópico desde mediados del siglo XIX. Ya entonces Bagehot (1995:150-80) caracterizaría a los Comunes como la fachada digna y solemne de la vida política británica, en tanto que el Gabinete constituiría el interior eficaz y menos visible. A principios del siglo pasado resultaba habitual discutir sobre el “cansancio”, la “bancarota” o la “agonía” del parlamentarismo, aunque fuera para rebatirlo (Kelsen, 1988:85-6).

También hoy se insiste en tal crisis y, aunque se señale que es general al conjunto de democracia representativa, se acepta ampliamente que, de todas sus instituciones, el Parlamento es la que menos ha evolucionado para adaptarse a las transformaciones de la realidad. Las versiones menos consideradas hablan del Parlamento como una mera “cámara de registro”, una “cadena de montaje” para dar “vestimenta legal” a decisiones que han sido tomadas por otros actores (partidos, interlocutores sociales, grupos de interés) y en otros lugares, como una “caja de resonancia” de las posiciones que se expresan con altas dosis de teatralidad. Otras explican su supuesta decadencia por el distanciamiento de los problemas reales, la inhibición o tardío tratamiento de los temas importantes, su poca capacidad para afrontar con rapidez decisiones que tienen un alto componente técnico, la competencia de los medios de comunicación o sus dificultades para redefinir su papel en un contexto de unidades políticas supra- e infranacionales.

Lo cierto es que los problemas específicos del Parlamento provienen de que sus formulaciones teóricas y su diseño funcional no han variado de modo sustancial desde hace más de doscientos años, en tanto que la realidad lo ha hecho continuamente. De un tipo de sociedad con un alto grado de desigualdad entre los estratos sociales, pero gran homogeneidad en el interior de cada uno, derechos políticos para una exigua minoría, extenso analfabetismo y reducida acción de los poderes públicos, se ha pasado a otro de sociedades plurales, heterogéneas, con fragmentación de identidades, culturas, intereses, preferencias, derechos políticos universalizados, omnipresencia de los poderes públicos, formación amplia de la población y saturación e instantaneidad informativa. Todo ello decisivamente marcado por la irrupción de los partidos políticos, que han alterado la relación entre electores y elegidos, tanto en el propio proceso electoral como en la organización de las Cámaras y la articulación de sus funciones.

Por estas razones, afrontar la reforma del Parlamento constituye en la actualidad una decisión de hondo contenido político, que comporta, primero, identificar cuáles de sus funciones son hoy más estratégicas y, después, sugerir qué cambios permitirían que las cumplieran con mayor efectividad.

2. Predominio creciente del Gobierno en relación con el Parlamento

La relación entre Parlamentos y Gobiernos a lo largo del siglo XX muestra el asentamiento continuado de la hegemonía real de los segundos. Las razones son muchas, pero se pueden sintetizar en dos: la legitimación política directa de los Gobiernos y la expansión de las actividades del Estado. En lo que se refiere a la primera, aun cuando las Constituciones siguen proclamando la prevalencia formal del Parlamento, al atribuir la legitimidad del Gobierno a la confianza de la o de las Cámaras, lo cierto es que, precisamente por ello, se produce la necesaria homogeneidad entre mayoría parlamentaria y Gobierno, que juega a favor de éste. Pero, sobre todo, es que a la hora de votar los ciudadanos sienten que están eligiendo partido, programa y presidente, antes que candidatos de su circunscripción. Además, los ciudadanos imputan a los Gobiernos, y no al Parlamento, el cumplimiento o no de las promesas de su partido y lo juzgan retrospectivamente por su gestión.

En cuanto a la segunda razón, las funciones del Estado han derivado desde las clásicamente reguladoras a las de prestación de bienes y servicios. La intensidad de la acción de los poderes públicos, medida como gasto público respecto del PIB, se ha multiplicado como promedio por más de cinco veces en los países desarrollados, fundamentalmente en la segunda mitad del siglo pasado, hasta alcanzar dimensiones del 40% o superiores. El Gobierno es el protagonista ante la sociedad de la acción pública llevada a cabo con esos recursos. No es que haga cosas que antes hacía el Parlamento, sino que las muchas más que se hacen ahora con relación al pasado están en el ámbito de acción del Gobierno. De las distintas fases por las que atraviesa una política pública (gestación, preparación, deliberación y ejecución), el Parlamento sólo participa de modo intenso en la tercera, y no en todos los casos (Norton, 1991:60). A lo anterior se añade el impacto asimétrico de la pertenencia a unidades supranacionales, como la UE, que limita las funciones de todos los poderes nacionales. Pero mientras que los Gobiernos son parte directa de las decisiones tomadas en el nivel supranacional, no sucede así con los Parlamentos nacionales.

Por la evolución de los regímenes parlamentarios, el Parlamento ya no es el órgano incondicionado, sino que sus atribuciones son las que le confieren estrictamente las Constituciones. Los Gobiernos han ido ocupando el terreno en lo que se refiere a iniciativa legislativa, capacidad normativa propia, etc. Las propias Constituciones han acabado reconociendo los cambios. Así sucede en nuestro caso, al atribuir al Gobierno

la “dirección de la política interior y exterior, la administración civil y militar, y la defensa del Estado”, definiendo una llamada **función de gobierno**, distinta a la ejecutiva y a la potestad reglamentaria, que también se le atribuye.

A comienzos del siglo XXI, la recuperación de la centralidad del Parlamento no puede provenir de una inversión de la tendencia que hemos descrito, ya que ésta se asienta en cambios sociales irreversibles. La composición heterogénea del Parlamento, la lógica de su actividad basada en el debate y la confrontación de opciones, la mecánica y los tiempos de su funcionamiento son incompatibles con una vuelta atrás. Por ello, su revitalización depende del ejercicio de otras funciones de gran relevancia y funcionalidad política para las que está capacitado de manera singular, tales como las de representación de toda la sociedad, síntesis del pluralismo político y social, coordinador institucional, actor centrípeta respecto de la desagregación territorial, estabilizador y regulador de la dialéctica política, canalizador y válvula de drenaje del conflicto político, legitimador último del sistema. En un sentido más preciso, su revitalización depende del mejor ejercicio de sus funciones tradicionales, especialmente la de control de la acción del Gobierno, lo que requiere reformas en su reglamentación actual e innovaciones en la cultura política de nuestros actores.

3. Deterioro institucional del Parlamento español, bloqueo de las reformas políticas y nuevo escenario

Desde la segunda mitad de la década de los años 80 vienen proponiéndose reformas relativas al Parlamento, y otras de carácter más general, pero que podrían tener incidencia en el cumplimiento de sus funciones. El diseño de la transición estuvo marcado por el interés preferente de impedir la inestabilidad institucional y la fragmentación política, y de asegurar una democracia de partidos consistentes, mayorías parlamentarias suficientes y Gobiernos fuertes y protegidos. El sistema electoral, la concepción del Gobierno y el marco general de relaciones entre éste y el Parlamento se situaron en esa orientación de anteponer seguridad a vivacidad.

Consolidada la democracia y rodadas sus instituciones, producida la primera alternancia, incorporada España al proyecto europeo y al sistema de defensa occidental, empezaron a diluirse los temores fundacionales, emergiendo las primeras propuestas de reformas de distinto tipo. Entre ellas, **electorales**, que promovieran mayor identificación entre ciudadanos y representantes; **reglamentarias**, para modernizar el procedimiento legislativo e intensificar el control del Gobierno; **normativas**, para garantizar mejor la pluralidad y objetividad de los medios de comunicación públicos o para mejorar la eficacia del Tribunal de Cuentas.

A pesar de que ha transcurrido más de década y media desde que se empezaron a plantear, ninguna reforma sustantiva ha visto la luz todavía. El áspero clima de confrontación que ha caracterizado a la política española desde las elecciones de 1989 impidió que fructificaran los sucesivos intentos reformistas hasta 1996. A partir de entonces tales intentos se paralizaron por completo, abandonando el lugar significativo que habían llegado a ocupar en la agenda política (Guerrero, 2003:62-6).

Al tiempo, la posición del Parlamento se deterioró en términos generales, en especial durante la pasada legislatura. El abuso de las llamadas Leyes de Acompañamiento ha impedido múltiples debates sustantivos sectoriales en el trámite legislativo; determinadas figuras de control no han logrado superar el filtro de la mayoría; sujetos y actividades de carácter público, o con contenido público en sus decisiones, han evadido por completo el control de las Cámaras; la falta general de transparencia ha negado al Parlamento información relevante y actualizada; debates como el del Estado de las Autonomías sólo se han celebrado una vez al año en las dos legislaturas pasadas, a pesar del mandato reglamentario imperativo (Guerrero, 2004).

Ante un escenario distinto, abierto en las elecciones de 2004, conviene tener en cuenta que las reformas relativas al Parlamento deben considerarse desde una perspectiva sistémica, que afecta tanto a la entrada (formación y manifestación de la voluntad democrática, competición política, medios de comunicación), como a su interior (reformas en el Reglamento relativas a sus distintas funciones, rendimiento institucional), y a su salida (transparencia, rendición de cuentas, información, etc.).

4. Reformas en la formación, estructura y funciones del Parlamento español

4.1 Reformas electorales

Partiendo de que la principal función de los Parlamentos es la de representar a los ciudadanos, es muy relevante el diseño y rendimiento del sistema electoral. Los propósitos atribuidos a los sistemas electorales oscilan entre la búsqueda preferente de una fórmula de decisión –para lo que se dispone del sistema mayoritario– y la consecución del mejor reflejo posible de la pluralidad y diversidad existente en la sociedad, en cuyo caso se opta por el sistema proporcional. Nuestro sistema contiene una mezcla de ambos. Formalmente es un sistema proporcional para el Congreso y mayoritario para el Senado, pero el juego de sus distintos componentes, en especial el tamaño de la circunscripción y la fórmula electoral (D’Hondt), corrigen de forma notable esa proporcionalidad en el caso de los diputados.

Casi 30 años después de la fijación de sus líneas fundamentales, su rendimiento global se valora positivamente por la mayoría. Ha permitido la representación de todas las grandes corrientes de opinión, ha contribuido a evitar la excesiva fragmentación partidaria, ha proporcionado las bases para la formación de mayorías parlamentarias y Gobiernos homogéneos y estables. Pero también tiene costes. El más importante es la sobrerrepresentación de las muchas provincias con poca población, la subrepresentación de los partidos no mayoritarios que dispersan sus votos por todo el territorio nacional y, en gran parte como consecuencia de ello, el sesgo favorable al primer partido conservador en la traducción de votos a escaños.

Para disminuir esos costes se han avanzado distintas propuestas de reforma. En primer lugar, incrementar la proporcionalidad, a lo que podría avanzarse por dos vías. De una parte, aumentando hasta el tope de 400 que permite la CE el número total de diputados, fijado ahora en 350. De otra, reduciendo de los dos actuales a uno el mínimo atribuido por la CE a cada circunscripción. En cada caso se incrementarían en 50 los diputados atribuidos según población, lo que mejoraría el grado de proporcionalidad. Si se abordaran de forma conjunta, el impacto podría ser importante, pues aportaría casi un tercio del total de los escaños actuales. Para ambos casos bastaría una reforma de la LOREG. Sin embargo, las dificultades para abordar esos cambios no son pequeñas. A la resistencia de

las circunscripciones pequeñas, fácilmente manejables como agravios territoriales, habría que sumar la de los partidos grandes, poco interesados en la viabilidad de terceras fuerzas que pudieran rentabilizar mejor sus votos en todo el territorio. Sin desdeñar que un hipotético cambio podría, eventualmente, incrementar la fragmentación y afectar a la gobernabilidad.

Otras propuestas buscan una mayor identificación entre electores y elegidos. En el extremo se ha defendido la implantación de un modelo similar al alemán de doble votación, al partido en una lista y al candidato en distritos uninominales. Pero su implantación, aparte de otras consideraciones, suscita dudas muy consistentes sobre si requeriría o no reforma constitucional. De manera más posibilista se ha planteado desde hace dos décadas el desbloqueo de las listas, y de hecho lo han llevado a sus programas electorales varios partidos, incluidos los que han formado gobierno, para atribuir al elector el derecho a manifestar una o varias preferencias. Las soluciones pueden ser muchas, pero las más prudentes —que les atribuyen un significado más simbólico que una eficacia real para estrechar el vínculo entre representantes y representados— consistirían en poder expresar un número pequeño de preferencias, proporcional al tamaño de las circunscripciones, con la exigencia de un porcentaje mínimo superior de preferencias para que un candidato adelantase a alguien que le precediera en la lista.

En lo que se refiere al Senado, se han planteado reformas que afectarían a su composición, es decir, al carácter último de su representación, y se han considerado distintas fórmulas, tales como que estuviera compuesto por la representación de los ejecutivos autonómicos; o por representantes de los Parlamentos autonómicos; o elegidos directamente por los ciudadanos, pero en circunscripción autonómica; o con una combinación de algunas de esas fórmulas.

Los estudios de opinión muestran que los ciudadanos consideran que el papel fundamental del Parlamento es representar a la nación. Sin embargo, piensan que los parlamentarios se dedican más a otras funciones. Conocen poco a sus representantes y carecen de información sobre lo que hacen. En síntesis, no se sienten mucho o bastante representados, si bien esa percepción se distribuye de acuerdo con las preferencias políticas, favorables o desfavorables al Gobierno en cada momento (CIS, 1997, 2004).

Se ha señalado también que el tipo de campaña dominante en nuestro país, basada en una sobredosis de *marketing*, publicidad, titulares y mensajes autónomos de cada formación, y en una carencia de información, contraste y debate entre ellas, es un aliciente a la menor implicación de los representados y a la distensión del vínculo con sus representantes. Para corregir esa realidad, se ha propuesto introducir en la LOREG la obligatoriedad de celebrar debates televisivos entre candidatos a presidir el Gobierno, algo que desde 1977 sólo se ha producido una vez, en 1993, entre Felipe González y José María Aznar. Más allá de las dudas que proyectaría su obligatoriedad, su regulación presenta no pocas dificultades, siendo la más importante la tensión entre si el debate ha de enfrentar sólo a

los candidatos de los dos grandes partidos –únicos a los que se les presupone con posibilidades de convertirse en presidentes–, o ha de incluir a los de todos aquellos que tengan representación parlamentaria (problema que suele ser aprovechado para eludir el debate por parte de quien no lo quiere) o sólo a los que hayan superado una determinada barrera de representatividad en las elecciones anteriores.

4.2 Ampliación del papel del parlamentario individual

Los parlamentarios tienen escaso margen de actuación individual en el parlamentarismo actual. Son los grupos parlamentarios los que juegan el papel decisivo en la formación de los órganos y en las decisiones sobre el trabajo del Parlamento, en el ejercicio de cada una de sus funciones, y en la fijación de las posiciones políticas por medio de sus portavoces. Son ellos los que conforman la voluntad política de las Cámaras, en tanto que los parlamentarios contribuyen de forma indirecta a esa formación en el seno de su propio grupo.

De hecho, los Reglamentos confieren muchas atribuciones en exclusiva a los grupos y, en todo caso, las políticamente más relevantes. Tienen en sus manos la capacidad de conocer previamente y de otorgar el consentimiento expreso para que sus parlamentarios puedan presentar iniciativas tales como enmendar un proyecto o proposición de ley, recabar información al Gobierno o emprender acciones de control. La concurrencia del sistema de listas cerradas y bloqueadas con la escasa autonomía del parlamentario individual desincentiva el trabajo de los representantes y dificulta su visibilidad.

Por ello se han avanzado algunas propuestas para ofrecerles un mayor margen de actuación, consistentes la mayoría de ellas en abrir un turno de intervenciones individuales en los grandes debates, en los debates de totalidad y en las comparecencias del Gobierno, tanto en el Pleno como en comisiones. Se trata de posibilidades que hoy ya tienen los parlamentarios de muchos países. Así, con independencia de las intervenciones de los portavoces de los grupos, si se han inscrito en una lista específica de intervinientes (Italia, Portugal) o han solicitado la palabra (EE UU), tienen la oportunidad de hacerlo, en el orden en el que se han inscrito o lo han solicitado (Portugal, Países Bajos, Italia, Finlandia, Dinamarca, Austria), o según otorgue la palabra el presidente o *speaker* (EE UU, Irlanda, Australia), en una secuencia alternativa a favor y en contra (Italia, Austria) o alternativamente por grupos (Portugal). En algún caso, se pide al parlamentario que señale qué posición va a mantener y se otorga la primera palabra a una posición en contra (Austria), se da teniendo en cuenta una justa distribución de puntos de vista (Austria) o se determina el orden atendiendo a las diferentes posiciones de los partidos o a la dimensión relativa de los grupos (Alemania).

En nuestro caso se ha considerado la posibilidad de abrir un turno individual de intervenciones en los debates importantes, distinto del de los portavoces de los grupos, y

después de las de éstos. Así, en los debates de totalidad, o de carácter general de las normas, o en los debates de actualidad sobre temas generales podrían hacer uso de la palabra, previa inscripción en un registro de oradores, estableciéndose por el presidente de la Cámara tanto el orden como la duración de las intervenciones. Dicho presidente, dependiendo del número de inscritos, podría limitarlas atendiendo a la proporcionalidad en relación con los grupos a los que pertenezcan los inscritos, otorgando prioridad a los parlamentarios que no hubieran intervenido todavía en el periodo de sesiones. En las comparecencias del Gobierno o de otras autoridades se podría abrir un turno equivalente.

Otras reformas reglamentarias podrían afectar al estatuto de los parlamentarios, por ejemplo, en la discutida cuestión de las incompatibilidades. Mientras que algunas propuestas son partidarias de endurecerlas, concibiendo al parlamentario como alguien que se dedica en absoluta exclusividad a sus funciones como tal, otras defienden que –antes que un rigor excesivo en la exclusividad– es más efectiva la publicidad de las actividades de los parlamentarios con una mayor flexibilidad, con el objeto de no desincentivar a candidatos con un perfil profesional, ni desembocar en la sola existencia de políticos profesionales.

También se han planteado cambios en la regulación de los suplicatorios que las Cámaras han de conceder para levantar la prerrogativa de la inmunidad, considerada hoy un privilegio del que no debe hacerse un uso extenso, al objeto de que se pueda proceder judicialmente contra los parlamentarios. El cambio –acorde con las consideraciones mayoritarias de la doctrina– consistiría en entender concedido el suplicatorio si, pasados 60 días desde su recepción, la Cámara no se hubiera pronunciado en uno u otro sentido, invirtiendo la situación actual en la que la no respuesta en ese plazo significa denegación del suplicatorio.

Se ha suscitado el debate sobre si el escaño pertenece al parlamentario o a la fuerza política en cuyas listas concurrió a las elecciones. Se argumenta, por un lado, que los ciudadanos votaron una formación y un programa antes que candidatos individuales. Se defiende, por otro, que la titularidad se atribuye jurídicamente al representante, al prohibirse el mandato imperativo y determinarse la “indelegabilidad” del voto. Esa es la interpretación reiterada por el Tribunal Constitucional (TC). Aunque muchos sostienen que habría que reconocer con cambios normativos la primacía de la lógica democrática, en la que los partidos desempeñan el papel más relevante, lo máximo que se ha llegado a proponer es crear la figura del parlamentario no inscrito. Tendrían tal consideración los que, habiendo concurrido en las candidaturas de una formación política, no se integren en el grupo al que pertenezca la mayoría de los elegidos por aquella formación, y a los que abandonen el grupo antes de concluir la legislatura. El parlamentario no inscrito carecería de los apoyos de financiación que reciben los grupos, y sólo podría ejercer las iniciativas que se reconocen estrictamente a los parlamentarios individuales.

Se trataría de un cambio complejo, pues las situaciones en las que se suscitan dudas sobre a quién debería pertenecer el mandato son muy distintas, y van desde que se fracture un

partido en corrientes políticas o ideológicas distintas, que se abandone el partido, pero se mantenga la disciplina de voto y se respete el mandato colectivo recibido de las urnas, o que se dé el fenómeno del transfuguismo, pasando a formar parte de una opción distinta e incluso contrapuesta a la que apoyaron quienes le votaron.

4.3 Reformas en la organización y servicios de las Cámaras

También sobre la organización y el funcionamiento de las Cámaras se han planteado algunas reformas. En lo que se refiere a los órganos, se ha propuesto la elaboración de un estatuto de neutralidad de la Presidencia, figura que dispone de competencias clave y que ha ido fortaleciendo su posición, pero que debería ejercerla no sólo con respeto objetivo a las normas, sino con la imparcialidad necesaria para contar con la confianza de toda la Cámara. En la pasada legislatura todos los grupos parlamentarios del Congreso, salvo el mayoritario, reclamaron esa imparcialidad que consideraban deteriorada, presentando una iniciativa para proceder a la regulación de tal estatuto.

En lo que se refiere a la Mesa –órgano colegiado que rige el funcionamiento interno de las Cámaras–, se ha propuesto que en ella estuvieran representados todos los grupos, aunque en las votaciones se ponderase la representación de cada uno, tal y como funciona la Junta de Portavoces. Quienes se oponen mantienen que esa representación ya existe precisamente en esa Junta, por lo que sería más efectivo “institucionalizar” las decisiones de la Mesa antes que incluirlas también en la confrontación política.

Es crónica, además, la pobreza de medios materiales y de apoyo de que disponen los parlamentarios, así como su escasa diversificación profesional, prácticamente reducida al asesoramiento jurídico-procedimental. Los parlamentarios carecen de apoyos individualizados y de asistencia sectorializada por materias. Por ello se ha propuesto ampliar la estructura de asesoramiento parlamentario, incorporando a profesionales de distintas disciplinas, cualificaciones y competencias, así como facilitar la aportación de expertos externos. Las Cámaras, cada una o de manera coordinada, deberían disponer de una potente Oficina de Información y Documentación, que –al estilo de las de otros países, singularmente la Oficina del Congreso de los EE UU– dispusiera de documentación abundante, relevante y propia, no teniendo que depender por completo de la que le proporciona el Gobierno.

4.4 Reformas en la función legislativa

El modelo político y simbólico que subyace a los Parlamentos se basa en una tríada de principios: la representación como fórmula que posibilita la constitución de la nación

como sujeto político; la fijación de un procedimiento con publicidad que, por medio de la deliberación y de la posibilidad de transacción, conduzca a la formulación de una decisión de la mayoría; la formación de la ley como expresión de la voluntad general.

Así pues, la producción principal que en su origen se exige a las asambleas son las normas que ordenen la vida social. Sólo mucho tiempo después figurará entre sus funciones la de controlar al Gobierno. De ahí que se hable de asambleas legislativas como sinónimo de Parlamento. Las Constituciones actuales mantienen ese esquema tradicional, una vez residenciada la soberanía nacional en el pueblo. Sin embargo, la realidad altera sustantivamente esa concepción. A pesar de que sólo a las Cortes Generales se les atribuye en términos genéricos la potestad legislativa, el Gobierno ha ido asumiendo en los hechos una posición de hegemonía real. Aunque circunscrita a unos límites materiales y a la conjunción de una extraordinaria y urgente necesidad, y precisada siempre de una posterior convalidación en el Congreso, dispone de capacidad legislativa a través de los decretos-leyes.

La relajación de las cautelas contenidas en la CE y la interpretación generosa del TC sobre la concurrencia de aquellas circunstancias han hecho de su uso un instrumento legislativo frecuente (40, 20, 25, 40, 85 y 42, aprobados de la II a la VII Legislatura, respectivamente), en el que la intervención parlamentaria se limita a un debate y a su convalidación o rechazo total. Sólo, si luego se tramita como proyecto de ley, es posible la introducción de modificaciones. Entretanto, el decreto-ley ya está produciendo sus efectos desde su publicación en el BOE. Su habitualidad manifiesta un problema de fondo del Parlamento, ya que presupone que éste carece de la capacidad de reacción y de la consistencia técnica que se reconoce al Gobierno para afrontar un problema sobrevenido.

En el desarrollo de la actividad legislativa la iniciativa está atribuida en España al Gobierno, al Congreso, al Senado, a las Asambleas de las CC AA y, en condiciones extraordinariamente restrictivas, a los ciudadanos en número no menor de 500.000. No carece de significado simbólico que, en el orden por el que las cita la CE, figure en primer lugar la del Gobierno, ni tampoco que su iniciativa no esté limitada materialmente como sí lo está la del propio Parlamento en el caso de los Presupuestos. Pero más determinantes son los datos. Como se muestra en la Tabla 1, algo más de 4 de cada 5 normas legales aprobadas tienen su origen en un proyecto de ley del Gobierno. Entre ellas figuran las de mayor trascendencia.

Tales proyectos completan con éxito su tramitación parlamentaria en una tasa que se acerca al 90% de promedio (la razón por la que no la concluye la mayoría de los restantes es porque decaen a falta aún de algún trámite al concluir la Legislatura). Por el contrario, la tasa de éxito de las proposiciones de ley varía de forma sensible, es casi testimonial en algunas legislaturas, especialmente en las de mayoría absoluta, y está determinada por la aceptación o no de la propia mayoría parlamentaria que sostiene al Gobierno. Los proyectos gozan, además, de prioridad en la tramitación sobre las proposiciones surgidas del Parlamento.

Tabla 1. Actividad legislativa del Parlamento

Iniciativas legislativas	Legislaturas						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Proyectos de ley presentados	342	205	125	128	120	192	175
Aprobados	237	183	108	101	104	172	173
% aprobados	69,3	89,2	86,4	78,9	86,6	89,6	98,8
Proposiciones de ley	217	124	161	194	181	350	369
Aprobadas	68	17	13	24	35	48	19
% aprobadas	31,3	13,7	8	12,3	19,3	13,7	5,1

Fuente: Memorias de Legislaturas del Congreso de los Diputados y elaboración propia.

Desde 1993 hasta 2004, los distintos Gobiernos han utilizado con profusión la figura de la llamada Ley de Acompañamiento (Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), lo que les ha permitido aprobar reformas “expres” en los más variados campos, al tramitarse paralelamente al Presupuesto, con debate comprimido o inexistente. Por medio de este singular instrumento han llegado a modificarse de una vez más de un centenar de normas. Todavía en los últimos años la práctica de introducir enmiendas a esa Ley por parte de la mayoría en el trámite final del Senado ha hurtado el debate mismo en el Congreso, reducido entonces a aprobar o rechazar las referidas enmiendas, con daño evidente de la transparencia y aliento a los comportamientos opacos de los grupos de interés. Por primera vez desde 1993 el Gobierno, argumentando en términos generales de transparencia, ha renunciado a presentar un Proyecto de Ley de Acompañamiento para 2005 y a seguir con esa práctica en el futuro.

Sin embargo, no sería realista tratar de refortalecer la posición del Parlamento invirtiendo la dinámica y situando en las manos de éste la dirección del proceso legislativo. Por una parte, el Gobierno ha obtenido inicialmente la confianza para aplicar su programa político, conformado sobre la base de su programa electoral, lo que exige en gran medida regulaciones normativas, y es políticamente responsable ante los ciudadanos de su cumplimiento. Por otra, cuenta con la capacidad técnica de la Administración, tanto para el diagnóstico de problemas como para la formulación de soluciones.

De modo que lo que hay que fortalecer es la dimensión política más que técnica del proceso legislativo, para garantizar el contraste de opciones alternativas por medio del debate, propiciar la integración de las posiciones de los grupos no pertenecientes a la mayoría, y permitir la contribución de la sociedad, organizada o individualmente, a la deliberación sobre el proyecto o la proposición correspondiente.

El procedimiento legislativo en el Parlamento español es muy premioso, reiterativo y, en muchas ocasiones, por el contrario, apresurado en exceso. No ha sido excepcional que determinadas leyes cargadas de conflictividad política o social se hayan discutido en sesiones maratónicas a horas intempestivas. La existencia de dos Cámaras con competencia legislativa general obliga a un itinerario. Es, además, redundante, puesto que la votación final está en manos del Congreso, que acepta o rechaza las modificaciones introducidas en el Senado. A lo largo de su dilatado proceso se rechazan enmiendas en cada instancia (ponencia, comisión, Pleno) que se mantienen vivas para la instancia posterior. Pero ello no garantiza, sin embargo, la vivacidad del debate, ya que la defensa y rechazo de esas enmiendas se produce con los mismos argumentos en cada una de las fases. El resultado de todo ello es una gran tardanza en evacuar la tramitación parlamentaria, con una media en torno a seis meses para los proyectos y casi el doble para las proposiciones de ley que prosperan. De ahí la dificultad del Parlamento para legislar con inmediatez, o al menos con suficiente rapidez, sobre problemas que lo requieran.

La CE otorga la función legislativa a las Cortes Generales, es decir, a ambas Cámaras, por lo que no sería posible aligerar el procedimiento en lo que concierne al Senado, sino por medio de una reforma constitucional de sus funciones. La que está ahora en la fase de consulta por parte del Gobierno al Consejo de Estado sobre la composición y funciones del Senado podría posibilitar una especialización legislativa, para que dejara de ser sólo segunda Cámara o simplemente una segunda lectura en un solo proceso. Podría ser prioritario respecto del Congreso en la tramitación de proyectos o proposiciones de contenido nítidamente territorial, implicando, además, la participación de las CC AA en cualquiera de las fórmulas de composición de la Cámara que se eligiese.

En relación con el procedimiento legislativo, se han formulado propuestas para aligerarlo en su vertiente técnica y fortalecerlo en la política. El Pleno del Congreso y, a expensas de las reformas, el del Senado se centrarían en los debates sobre el conjunto de la norma que, a diferencia de ahora, se producirían en todos los casos, salvo contadas excepciones por razón de urgencia o unanimidad, con independencia de que se presentaran o no enmiendas a la totalidad. El proponente, sea el Gobierno o quien haya ejercido la iniciativa, expondría la oportunidad y razones que la justifican, sus líneas generales y, en su caso, las ofertas de negociación y de eventual acuerdo a los grupos. Todos ellos, aun sin oponerse a la totalidad del texto, podrían exponer su posición y presentar sus alternativas.

Una vez solventado este trámite con una votación favorable, el resto del trabajo de carácter técnico o de integración de las distintas aportaciones sería llevado a cabo por la ponencia y la comisión. Aunque se contemplasen mecanismos para asegurar al Pleno la última decisión, no se volvería a éste, salvo excepciones, en el procedimiento ordinario. Eso no alteraría la voluntad de la Cámara, puesto que las comisiones guardan una composición estrictamente proporcional a la del Pleno. Muchas normas podrían ser, además, evacuadas por el procedimiento de lectura única. Si tuviera que volver al Pleno, debería

sustituirse el actual debate de enmiendas, que de hecho ya habrían sido abordadas en comisión, por un debate político global sobre el texto del dictamen.

También se han considerado, en el ámbito del Congreso, reformas relativas a las proposiciones de ley. Entre ellas, la de que, cuando se incluyera en el orden del día del Pleno la toma en consideración de alguna de ellas, los grupos parlamentarios dispusieran de un plazo reducido para presentar proposiciones alternativas, que serían debatidas conjuntamente, empezando por la primera iniciativa, cuyo ponente se posicionaría respecto de las restantes. La aceptación de alguna de ellas sustituiría a la originaria a efectos de votación. El sentido de esta innovación sería el de permitir una transacción, fundamentalmente de los grupos minoritarios respecto del mayoritario, para evitar un rechazo de totalidad por medio de su aceptación de una alternativa ponderada.

Asimismo se ha propuesto incluir una vez al mes el debate de una proposición de ley procedente de CC AA o de la iniciativa popular, en el caso de que las hubiera. Ello supondría una garantía de tramitación de la que ahora carecen, lo que ha posibilitado a veces la congelación de este tipo de iniciativas por largos periodos por el simple procedimiento de no incluirlas en el orden del día.

Para organizar los trabajos, se ha planteado la posibilidad de designar un diputado-relator que realizara el trabajo de la actual fase de ponencia, encargándose de integrar enmiendas en un texto base de discusión en la comisión, acercar las posiciones de los grupos, promover transacciones y acuerdos, cuidar de la coherencia y calidad técnica de la norma y responsabilizarse de su dictamen, incluido el supuesto de debate final en el Pleno. En el caso de las proposiciones de ley, dicho relator debería pertenecer al grupo proponente y no necesariamente, por tanto, al de la mayoría.

Obviamente, habría que adaptar los Reglamentos en lo que se refiere a las tramitaciones de las reformas estatutarias, toda vez que el del Congreso se corresponde con un momento inicial de la construcción del Estado de las Autonomías y no tiene en cuenta su desarrollo y consolidación. En todo caso, habría que integrar la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993¹ dictada para suplir las lagunas existentes en esa tramitación.

También se ha considerado la conveniencia de que en la tramitación de los proyectos y proposiciones, una vez superado el primer debate general, pudieran abrirse algunas vías de asesoramiento, expresión o contraste de posiciones, por parte de particulares con un interés legítimo en la cuestión por regular. Esta propuesta, formulada igualmente para la fase gubernamental de elaboración de los proyectos de ley, promueve la democracia participativa, pero, al tiempo, contiene riesgos ciertos de corporatismo, y no está exenta

¹ BOCG, Serie E, nº 255, de 22 de marzo de 1993.

de las llamadas “paradojas de la participación”, es decir, que quienes tienen oportunidad de participar desisten de hacerlo, favoreciendo con ello la definición del interés general por parte de actores hipermotivados.

Uno de los problemas que suscita una preocupación creciente entre los operadores jurídicos se refiere, por una parte, al carácter prolífico de la actividad legislativa y, por otra, a la pérdida de calidad técnica de tales normas, consecuencia de la lógica política de alcanzar acuerdos múltiples en torno a una redacción, pero también al déficit de asesoramiento especializado de los Parlamentos.

Es el Gobierno el que, a través de la Ley 50/1997² que lo regula, se ha dotado de una metodología para intentar asegurar esa calidad, al fijar un itinerario preceptivo de control interno, que se inicia en la elaboración del anteproyecto por el ministerio o ministerios competentes –acompañado de los estudios e informes sobre su necesidad y oportunidad, así como de una memoria económica–, continúa en la discusión en el seno de los órganos especializados de la Administración (singularmente la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios) y se somete, en según qué casos, al examen del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial, antes de ser aprobados finalmente por el Consejo de Ministros.

Una vez remitido el proyecto al Congreso, no existe nada equivalente en las Cámaras para preservar la calidad de las normas, salvo el asesoramiento estrictamente jurídico prestado por los letrados. Por ello se ha propuesto, como ya se ha señalado, ampliar y diversificar la estructura de apoyo parlamentario y, de forma paralela, normalizar las comparecencias de expertos externos que aporten su opinión y asesoren a los miembros de las comisiones en el curso de la realización de sus trabajos legislativos.

En algunos países, como es el caso de Portugal, una vez efectuada la votación final en el Pleno, la redacción última corresponde a la comisión competente o a aquella que la Presidencia determine. La comisión no puede modificar el pensamiento legislativo, debiendo limitarse, en un periodo de días, a perfeccionar la sistematización del texto y su estilo, mediante deliberación sin votos en contra.

Entre nosotros se ha propuesto que, dentro de la primera parte del año, los departamentos ministeriales remitan a la comisión legislativa competente de una u otra de las Cámaras un informe detallado sobre los problemas que haya suscitado la aplicación práctica de la legislación sectorial correspondiente aprobada en el año natural anterior. Dicho informe podría dar lugar a un debate posterior.

La reformulación del procedimiento legislativo aportaría agilidad y calidad al trabajo de las Cámaras, pero tendría como objetivo fundamental vitalizar el debate político en su se-

² Ley 50/1997, de 27 de noviembre. BOE de 28 de noviembre de 1997.

no, también para acortar el distanciamiento con la realidad y evitar el aislamiento del Parlamento respecto de la sociedad. Los ciudadanos tienden a pensar que en el Parlamento se debate poco o nada sobre los temas que les afectan de manera directa. Los datos muestran que, en efecto, muchas de esas cuestiones son allí poco o deficientemente abordadas. Sin embargo, esos debates pueden haberse producido en la sociedad o en los medios de comunicación, fuera, por tanto, del Parlamento.

4.5 Reformas en la tramitación del Presupuesto

La provisión de medios financieros a los poderes públicos se encuentra en el origen mismo de los Parlamentos. La justificación inicial de la representación reside primeramente en esa aportación, individual o colectiva (*no taxation without representation*) y, ya proclamados los derechos individuales e institucionalizada la representación, el derecho a votar resultará desde el principio limitado a los poseedores de un determinado nivel de renta, constituyéndose, por tanto, en un derecho del contribuyente sobre el del ciudadano. Una vez generalizado el sufragio y ensanchada la acción pública, la discusión y aprobación de los Presupuestos ha constituido una de las funciones más clásicas del Parlamento. Así lo proclama la CE, singularizándolo de la función legislativa.

Durante mucho tiempo el Debate de los Presupuestos ha constituido el momento estelar del año parlamentario, en correspondencia con la concepción de que el Presupuesto constituye la política (las políticas) del Gobierno expresada en cifras, y de que —especialmente tras la transferencia al Banco Central Europeo de las decisiones monetarias—, la política fiscal constituye el principal instrumento de política económica nacional. Ya no es ese momento estelar, al haber sido reemplazado por otros de política general como el del llamado Estado de la Nación. Las razones son varias y, aunque generales, hay componentes específicamente españoles.

En primer lugar, el monto del gasto público que se ha ido situando fuera del Presupuesto es cada vez mayor. Paradójicamente, a medida que aquellas políticas adquieren mayor dimensión, su financiación, la fiscalización sobre el cumplimiento de sus objetivos asignados y su control escapan del debate en las Cámaras. En las últimas legislaturas, la fijación de límites macroeconómicos para la entrada en el euro, en el Pacto de Estabilidad y Convergencia de 1997 o en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria³ han alentado prácticas que permitieran contener artificialmente el déficit, que al no ser recogidas en el Presupuesto no son, por tanto, objeto del debate de éste (Lucena Betriu, 2003).

³ Ley 18/2001 de 12 de diciembre. BOE 299, de 14 de diciembre de 2001.

Ciertamente hay que reflejar cierto cambio de tendencia producido ya en los Presupuestos de 2005 que han aflorado las deudas de Renfe y AENA, o los propósitos declarados de incorporar las de RTVE en los de 2006. Junto a la cuestión de la llamada “fuga” de los “entes” no sujetos a la legislación presupuestaria y, en consecuencia, tampoco al debate pormenorizado de ingresos y gastos, se encuentra también la pérdida de información asociada al proceso de transferencias a las CC AA.

En segundo lugar, la información que proporciona por el Gobierno a las Cámaras con la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos es abrumadora en cantidad y dudosa en calidad, absolutamente independiente de la ejecución del año anterior, carente de una evaluación y de una especificación de los resultados obtenidos en las políticas concretas, poco relevante para un enfoque crítico, opaca sobre los criterios con los que se elaboran las previsiones de ingresos y gastos, sin proyecciones rigurosas sobre el impacto inmediato de las medidas que contiene y falta de análisis sobre la sostenibilidad a medio y largo plazo de las finanzas públicas.

En tercer lugar, influyen los privilegios de que dispone el Gobierno y la mayoría parlamentaria en la elaboración y discusión de los Presupuestos, que se reflejan en la escasez de modificaciones sustantivas sobre el proyecto original. La aceptación, en el proceso de racionalización del parlamentarismo, del principio de que la decisión sobre la política presupuestaria corresponde a los Gobiernos, ha aprovisionado a éstos con una serie de prerrogativas en la iniciativa y en la tramitación. De acuerdo con la CE, el Gobierno tiene en exclusiva la iniciativa legislativa presupuestaria. Remitido el proyecto al Parlamento, goza de preferencia respecto de los demás trabajos de las Cámaras y se beneficia de un procedimiento acelerado que lo convierte en ley en tres meses. Las enmiendas que supongan aumento de gastos sólo pueden ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en la misma sección, y las que supongan minoración de ingresos requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación. Además, el margen teórico de que dispone el Parlamento para alterar sustancialmente la composición del Presupuesto es muy reducido, dada la extrema rigidez del orden del 80% de los gastos y la poca flexibilidad del porcentaje restante. Actúa como freno de grandes pulsos políticos en torno al Presupuesto el que su rechazo total equivale a una crisis de confianza política con derivaciones sobre la continuidad del Gobierno y el futuro del conjunto de los grupos parlamentarios.

En cuarto lugar, otro factor es el tipo de debate, poco sustantivo, farragoso, reiterativo, cansino y, para secciones muy importantes del Presupuesto, sostenido muchas veces a horas intempestivas. El análisis comparado con otros países de la OCDE muestra, en el caso español, la escasa aportación de valor del Parlamento en esta cuestión. Como en tantos otros aspectos, el Reglamento del Congreso, aprobado hace un cuarto de siglo, es poco sensible a la transformación radical, cuantitativa y cualitativa, del sector público, así como a la intensa descentralización producida (Almunia, 2003:313-9).

Una singularidad en la tramitación es que, tanto en el Congreso como luego en el Senado, previamente al debate de totalidad en el Pleno comparecen ante las distintas comisiones

legislativas o ante la Comisión de Presupuestos, distintos cargos del Gobierno o de otras instituciones para que informen sobre la parte relativa a su unidad y se sometan al requerimiento de información y al control de la comisión correspondiente. Pero tales comparecencias se producen en un contexto en el que los parlamentarios están abrumados de información bruta y carecen de un asesoramiento analítico proporcionado por la Cámara. Con frecuencia, además, tanto en el trámite inicial de Pleno como en las comisiones no se dispone aún de datos relevantes, todavía en proceso de negociación, relativos, por ejemplo, a pensiones o incrementos salariales del sector público, que son incorporados en fases posteriores, con daño para el debate y la transparencia.

En quinto lugar, una vez aprobados los Presupuestos, los mecanismos de control de que disponen las Cámaras en la fase de ejecución y liquidación son también insuficientes para evaluar los resultados y la adecuación a los objetivos. Es en el ámbito del control donde más puede avanzar el Parlamento, ya que no se trata de decidir, lo que siempre está en manos de la mayoría, sino de provocar el escrutinio y debate sobre la eficacia de la gestión del Gobierno. Para esa función dispone de abundante información bruta y de comparecencias trimestrales de responsables políticos del Presupuesto, pero carece de información continuada, que sea a la vez sintética y particularizada.

El Tribunal de Cuentas, órgano delegado de las Cortes Generales para la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado, por una parte realiza sus funciones excesivamente centrado en la comprobación del respeto del principio de legalidad y es poco incisivo en el control de eficiencia y eficacia de la actividad económico-financiera; por otra, dictamina en unos plazos políticamente poco útiles, hasta el punto de que solo el primer año de una legislatura es contabilizado antes de que ésta concluya, siendo frecuente que las reservas, infracciones o responsabilidades sean al final imputadas a un Gobierno que ya ha dejado de serlo.

La recuperación de un papel activo del Parlamento en relación con el Presupuesto requiere la vuelta a éste de las cifras relativas a los organismos y actividades “fugados” en los últimos años, la creación de una Oficina Presupuestaria en las Cámaras, la reforma de las previsiones reglamentarias del debate, aprobación, seguimiento y control de la ejecución, y, por último, la reforma y potenciación del Tribunal de Cuentas.

Es ya absolutamente exigible la creación de una Oficina Presupuestaria en el Parlamento, con acceso a documentos, informes, datos y estudios gubernamentales, pero con capacidad suficiente para generar por sí misma información relevante y para sistematizar la producida por otras fuentes públicas y privadas. Su función principal sería asesorar de manera independiente y continuada a los parlamentarios, a los grupos y a los órganos de las Cámaras en las etapas de discusión y aprobación, ejecución y liquidación y control del Presupuesto. Procedería a la digestión de la ingente información inicial y al análisis de las propuestas contenidas en el proyecto remitido por el Gobierno, para lo que solicitaría de éste la remisión de la documentación que estimara pertinente antes de la finalización del periodo de pre-

sentación de enmiendas; emitiría un informe evaluatorio de las cifras contenidas en aquél, para lo que dispondría de los datos relativos a la ejecución del Presupuesto anterior, lo que permitiría sustentar sobre bases más analíticas el debate de totalidad; y mediría la eventual incidencia que tendría la aprobación de las enmiendas presentadas.

Aprobado el Presupuesto, asesoraría respecto de su ejecución, elaborando periódicamente informes sobre ésta para ponerlos a disposición de las Cámaras; y evaluaría los efectos económicos o fiscales de las iniciativas legislativas de todo tipo tramitadas en el Parlamento, incluidas las propuestas legislativas originadas en la UE.

La Oficina Presupuestaria elaboraría informes y estudios relativos a las proyecciones de las finanzas públicas a medio y largo plazo, promoviendo con ello que las previsiones presupuestarias tomaran en consideración periodos más amplios que las simples cuentas anuales y atendieran a proyecciones de sostenibilidad. En conexión con la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas –proyecto gubernamental de próxima remisión al Parlamento–, contribuiría al control de eficiencia y a la modernización y responsabilidad de la gestión pública. En un Estado tan descentralizado como el español, ayudaría a integrar el gasto de las distintas administraciones, a disponer de información relevante sobre la eficacia real de las políticas públicas de cuya normación y ejecución son responsables o corresponsables las CC AA, y a preparar las decisiones vinculadas al principio de solidaridad.

La creación de la Oficina Presupuestaria, contemplada ya en una disposición adicional de la Ley de Presupuestos de 1990⁴, nunca se ha hecho realidad, al unir su suerte al fracaso de la reforma general del Reglamento del Congreso, a pesar del aparente consenso sobre su necesidad y de que podría haber funcionado con una decisión de la Mesa de la Cámara. Su existencia estimularía, además, a los parlamentarios individuales a intensificar el control del Gobierno.

En relación con el debate presupuestario se ha subrayado su compresión y reiteración, así como la tendencia creciente a debatir más de cifras que de políticas, más de política económica que de decisiones presupuestarias. Para dotarlo de mayor contenido político y agilidad se ha propuesto que la entrega y presentación del Presupuesto se haga ante el Pleno del Congreso, seguido de un debate inmediato de carácter general, sin votación, en el que el Gobierno exponga las razones de sus opciones y las líneas generales del proyecto, y los grupos manifiesten su posición de partida. A continuación, los ministros harían una presentación equivalente en sus comisiones respectivas. Como complemento de ambos debates, los grupos podrían solicitar información adicional tanto sobre los objetivos y previsiones como sobre la ejecución del Presupuesto en curso. Posteriormente se produciría el Debate de Totalidad en el Pleno, con aceptación o rechazo de los Pre-

⁴ Ley 4/1990 de 29 de junio. BOE 156, de 30 de junio de 1990.

supuestos, a partir de lo cual se seguiría básicamente con las previsiones reglamentarias actuales (Fernández Marugán, 2003).

En cuanto a las innovaciones relativas al Tribunal de Cuentas, se trataría de que éste fuera más allá de la verificación de la legalidad, para incidir en la evaluación de la eficiencia y eficacia de la actividad económica-financiera del sector público, y de que ello se produjera en un lapso de tiempo reducido, compatible con una auténtica “rendición de cuentas”.

4.6 Reformas en la función de control

Cuando se piensa en la revitalización de los Parlamentos actuales, el foco de atención se dirige fundamentalmente al ejercicio de su función de control. Supone ello el reconocimiento del cambio de identidad que se ha producido en la institución a partir de finales del siglo XIX. El Parlamento ya no es, de acuerdo con la lógica liberal de la división, limitación y equilibrio de poderes, un órgano homogéneo, depositario de una sola voluntad política, confrontado como un todo al Gobierno. A partir de la universalización de la representación, el Parlamento es una arena institucional de la competencia política, un órgano de composición heterogénea, en el que conviven opciones e intereses contrapuestos, en el que maduran y se conforman las alternativas.

Frente a la idea del Gobierno por una parte, y del Parlamento por otra, estamos ante la existencia de complejos interorgánicos: de un lado, el Gobierno y la mayoría parlamentaria, que configuran una unidad política, y, de otro, las minorías parlamentarias, la oposición. Si la mayoría tiene en sus manos las decisiones, las minorías han de disponer de instrumentos para su ámbito de acción, para limitar el poder, garantizar así un cierto equilibrio del sistema político y asegurar la preservación y expresión del pluralismo.

Cuanto más recientemente se ha planteado la necesidad de mejorar el funcionamiento del Parlamento, más se ha partido de la consideración de que el control constituye hoy la “misión primordial de las Cámaras”, la función que es capaz de expresar de forma más plural su voluntad, la que está presente en todos los procedimientos parlamentarios. Constituye, así, una “garantía democrática sustancial”, al desvelar para los ciudadanos el contenido de las acciones del Gobierno, cuya vigilancia es considerada por muchos más importante que elaborar las leyes. La propia eficacia parlamentaria se asimila entonces a la eficacia del control.

Cuanto más poder se entrega al Gobierno, mayor es la necesidad de que opere entre una “llamarada de publicidad y criticismo”, apunta Crick (1970:1-3, 9, 12, 45, y 244-6), que llega a proponer que la oposición conciba que su primera tarea es oponerse y no tanto ser “un gobierno alternativo responsable”. A mayor control, más garantías de que puedan tenerse en cuenta las aspiraciones de más ciudadanos. El control, que permite expresar el

disenso con el Gobierno, ofrece un estímulo a la corrección de sus políticas, promueve la articulación de otras distintas y posibilita su visibilidad ante los ciudadanos. Si en las democracias actuales la responsabilidad consiste en dar cuentas a los ciudadanos, el control parlamentario presiona para que esa rendición sea realidad.

La CE, profundizando en la tendencia del constitucionalismo moderno, contiene una de las versiones más extensas del control, que quiso compensar la gran dificultad de exigir la responsabilidad jurídica por medio de las figuras de la cuestión de confianza y de la moción de censura. Los Reglamentos de las Cámaras, algunas de sus reformas parciales, las normas interpretativas y supletorias, las normas y resoluciones de las mesas de las Cámaras, la atribución al Parlamento de más capacidades por parte de muchas leyes sustantivas y el surgimiento de usos no regulados de manera formal han ido configurando un conjunto de figuras razonablemente satisfactorio.

Pero la calidad del control sólo en parte depende de los instrumentos de que se dispone y de su uso cuantitativo, que también ha ido creciendo significativamente (Tabla 2). Depende, sobre todo, de variables distintas como la distribución de escaños, la existencia o no de competencia política efectiva, la percepción o no de una alternativa real, la capacidad de los grupos para ejercerlo, etc. Desde 1977 el control se ha mostrado dinámico y efectivo en periodos de confrontación política eficaz y ha languidecido en aquellos de cómoda mayoría y gran estabilidad. La percepción de las situaciones de crisis ha incentivado el control, que se ha convertido, a la vez, en un factor de agudización de aquéllas y en un indicador sobre la viabilidad y proximidad de la alternancia.

Tabla 2. Control del Congreso de los Diputados

Iniciativas legislativas	Legislaturas					
	II	III	IV	V	VI	VII
Proposiciones no de ley	223	501	786	953	440	849
Interpelaciones	211	215	225	142	199	337
Mociones	37	102	145	108	175	242
Preguntas orales al Gobierno	1.798	3.103	4.467	3.475	2.112	2.280
Preguntas escritas al Gobierno	9.216	19.456	15.309	14.886	32.719	75.549
Solicitudes de informe	732	1.927	4.956	3.168	2.504	4.677
Comunicaciones del Gobierno	7	6	3	9	7	4
Planes y programas	3	3	3	1		4
Comparecencias ante el Pleno	9	26	58	34	46	77
Comparecencias ante comisiones	912	2.247	3.655	3.678	1.508	1.679

Fuente: Memorias de Legislaturas del Congreso de los Diputados y elaboración propia.

Aun considerando razonable el elenco de figuras de que se dispone para controlar al Gobierno, los diversos intentos de reforma del Reglamento del Congreso desde finales de la década de los años 80 han puesto el acento en las disposiciones relativas al control –como muestra de preocupación por la opacidad de una parte de las actividades desarrolladas directa o indirectamente por instancias públicas–, por la deficiente regulación de algunas figuras para cumplir la función que se les atribuye (preguntas en el Pleno), por la imposibilidad de poner en marcha otras, salvo con el beneplácito de la mayoría (comisiones de investigación), por la escasez de debates generales, o por la dificultad de obtener información del Gobierno con el objeto de controlarlo.

Entre las reformas que se han tenido en consideración, que podrían mejorar la capacidad del control del Congreso o del Senado, figuran algunas que ya existen en la práctica, o que están reguladas precaria o interpretativamente, pero que no están incorporadas al Reglamento; por ejemplo el Debate sobre el Estado de la Nación, o las preguntas orales al presidente del Gobierno. En estos casos se trataría, simplemente, de incorporarlas. En otros, estamos ante figuras que ya existen y sobre las que habría que reconsiderar su formato o su reparto, como las preguntas orales en el Pleno. También habría que plantearse la introducción novedosa de otras. Algunos cambios relativos a la organización y funcionamiento de las Cámaras ya mencionados, tales como la Oficina de Información y la Oficina Presupuestaria, servirían de modo fundamental a los propósitos de control del Gobierno.

Muchas de las de un tipo u otro, a las que en su mayoría nos referimos a continuación, han sido planteadas en los distintos intentos de reformas de los Reglamentos o presentadas en distintas iniciativas; por ejemplo, la proposición de reforma parcial y urgente del Reglamento del Congreso de los Diputados, presentada en 2002 por los Grupos Socialista, Vasco, Federal de Izquierda Unida y Mixto⁵. Entre ellas figuran muchas de las siguientes.

Acceso de los parlamentarios a la información. Una de las atribuciones que los Reglamentos confieren más firmemente a los parlamentarios es la del acceso a información proporcionada por el Gobierno a su solicitud. Esa demanda ha ido derivando de la figura de la pregunta escrita, que permite una gran discrecionalidad al Gobierno en cuanto a la precisión de la respuesta, a la solicitud de documentación precisa que obre en poder de la Administración y que haya sido elaborada por su carácter preceptivo o como fundamento para la toma de una determinada decisión. Se ha pedido el fortalecimiento de esta iniciativa y, en el caso de que lo prefiera el parlamentario o lo sugiera la Administración, permitirle el acceso a la dependencia en la que se encuentre, a la que podría acudir acompañado de asesores.

Comisiones de investigación. La regulación de las comisiones de investigación experimentó algunos cambios a mitad de la década de los años 90, en la última legislatura de mayoría

⁵ BOCG, Serie B, nº 246-1, de 31 de mayo de 2002.

socialista. Se invirtió entonces la regulación sobre el régimen de publicidad de sus trabajos, teniendo que declararse ahora secretas las sesiones que fueran a serlo; se incorporó o reforzó la obligación de remitirle determinados datos de tipo fiscal o financiero; y se dilucidaron con mayor claridad las relaciones y eventuales colisiones en los casos en los que coincidía el trabajo de una comisión y un procedimiento judicial sobre un mismo asunto.

Pero siguió y sigue pendiente una cuestión clave, cual es la de los requisitos para la propia existencia de una comisión de investigación, que exige hoy el voto favorable del Pleno de la Cámara. Esto, unido a que, una vez constituida, las comparecencias y solicitudes de documentación han de ser igualmente aceptadas por la mayoría en la propia comisión, dificulta su creación, impidiéndola en el supuesto de mayoría absoluta salvo con la aceptación de ésta, y puede limitar sustantivamente su trabajo.

Para cambiar esta regulación se han contemplado distintas fórmulas. Entre ellas, la alemana, en la que basta la propuesta de una cuarta parte de los miembros del Bundestag para que se cree una comisión. Considerando los datos de la composición del Congreso, ese requisito no sería nada fácil de superar en España, salvo para el grupo del primer partido de la oposición, ya que desde 1977 la suma de los diputados no pertenecientes a las dos primeras fuerzas nunca ha alcanzado el 20%.

Se ha propuesto, más en concreto, la creación automática de tales comisiones a solicitud de un porcentaje de parlamentarios, o de un conjunto de grupos, que se constituiría si en un plazo de quince días no se opusiera ningún grupo y fuera luego rechazada por mayoría absoluta del Pleno. Este procedimiento es el contemplado en los reglamentos parlamentarios de algunas CC AA, sin que se haya mostrado eficaz para resolver los problemas aludidos. Si bien contiene cambios no estrictamente cuantitativos, pues oponerse a una comisión ya creada comporta mayores costes para la mayoría que impedir de inicio su creación, lo cierto es que en las situaciones de mayoría absoluta, su existencia efectiva estaría siempre en manos de ésta. Ello no supondría necesariamente que no se permitieran, puesto que, por una serie de razones –tales como manifestar interés en abordar cuestiones que generan alarma social, escenificar que se aceptan ciertos juicios críticos o responsabilidades menores o simplemente dilatar la respuesta a un problema–, puede resultar menos costoso aceptarla que oponerse a toda costa.

Una posible vía para impedir el veto sistemático de la sola mayoría, en el caso de ser absoluta, sería introducir que la creación fuese automática en los términos señalados, y que, para rechazarla, se exigiera una mayoría cualificada, o una mayoría absoluta combinada con el requisito de que se opusieran más grupos que el de la mayoría.

Preguntas orales en el Pleno. En lo que se refiere a las preguntas orales en el Pleno, se han planteado cuestiones de distinto tipo. No habría resistencia a la incorporación al Reglamento de la práctica ya establecida de las formuladas al presidente del Gobierno, ni a que éste conteste a tres en cada sesión plenaria (una vez al mes en el Senado), garanti-

zando siempre una respuesta al primer grupo de la oposición y a continuación un reparto proporcionado a la dimensión de los restantes.

Otra reforma consistiría en cambiar el actual reparto de las preguntas al Gobierno –que, al ser proporcional a la dimensión de los grupos, otorga el mayor número al de la mayoría– por otro que reservara a éste una pequeña proporción y distribuyera el resto entre los otros grupos, lo que parece más acorde con el sentido del control. Se podría plantear también el cambio de formato o su alternativa, pues el actual otorga siempre la última intervención al Gobierno, que es el controlado.

Por último, se ha propuesto también la introducción de una figura equivalente a la llamada *question time*, es decir, la formulación de preguntas inmediatas (Reino Unido, Suecia) o presentadas muy poco antes sobre cuestiones de actualidad (Países Bajos, hasta las 12,00 horas del día de la sesión; Bélgica, hasta las 11,00 horas; Luxemburgo, hasta tres horas antes) o en un plazo previo corto (Alemania, Italia, antes de las 12,00 horas del día anterior). En nuestro caso, el tope máximo actual, siempre que se refieran a hechos o circunstancias de especial actualidad o urgencia, y siempre que se acuerde la sustitución de otra pregunta por unanimidad de la Junta de Portavoces y con la conformidad del Gobierno, son las 12,00 horas del lunes, contestándose a partir de las 16,00 horas del miércoles. En el Senado puede incluirse una pregunta que requiera una inmediata tramitación por su excepcional importancia o urgencia hasta 24 horas antes de su formulación en el Pleno.

Interpelaciones al presidente del Gobierno. En el intento de potenciar el debate político, singularmente en lo que se refiere a la participación específica del presidente del Gobierno, se ha propuesto que se someta a un número limitado de interpelaciones en cada periodo de sesiones, en cuyo debate podrían intervenir también, aunque por un tiempo más reducido y para fijar su posición, los grupos distintos del interpelante. Se argumenta que esta figura permite un debate más sustantivo –por su formato, duración y pluralidad de intervinientes– que la de las preguntas orales, y es más apropiada para abordar la política general del Gobierno.

Mociones inmediatas. Para dar mayor continuidad al debate de las interpelaciones se podría cambiar la regulación de las mociones consecuencia de aquéllas, que en el Congreso deja pasar casi una semana entre la interpelación y el debate y votación de la moción. Las mociones podrían presentarse y debatirse entre 24 y 36 horas después del debate de la interpelación, es decir, dentro de la misma sesión plenaria. Su presentación no estaría sólo a disposición de quien hubiera tenido la iniciativa de la interpelación, sino de todos los grupos que hubieran intervenido en su debate.

Debates generales. El llamado Debate del Estado de la Nación, sin duda el políticamente más relevante del año parlamentario, se viene produciendo desde 1983, con alguna excepción para evitar la reiteración en el caso de la reciente celebración de elecciones generales y del Debate de Investidura. Sin embargo, no tiene un reflejo específico en el

Reglamento del Congreso, convocándose de acuerdo con las disposiciones relativas a las comunicaciones del Gobierno, lo que exige que éste remita una comunicación, de forma que, si no lo hiciera, no existiría tal debate. Por ello se propone darle una regulación específica que no lo haga depender de la voluntad del Gobierno, aunque se mantengan los términos en los que actualmente se desarrolla.

También se ha propuesto, en la línea de fortalecer el Parlamento como lugar habitual de debate y superar la relativa excepcionalidad del Debate sobre el Estado de la Nación, y otorgar iniciativa a la Cámara, la celebración –a solicitud de dos grupos o de una parte de los diputados– de un número mínimo de debates generales sobre temas de actualidad en cada periodo de sesiones. Al menos podrían celebrarse en los periodos de sesiones no coincidentes con el Debate sobre el Estado de la Nación o sobre el Estado de las Autonomías.

Asimismo, en esa línea de fortalecimiento se ha propuesto que en cada sesión plenaria, si lo solicita el Gobierno, se reserve un punto en el orden del día para que pueda comparecer ante el Pleno y facilitar información o efectuar una declaración sobre un asunto que, por su actualidad o urgencia, no esté incluido entre las iniciativas del orden prefijado.

Comparecencias. Para incrementar las posibilidades de control se ha sugerido que las comisiones celebren al menos una sesión mensual para que se produzcan comparecencias y se tramiten proposiciones no de ley, preguntas orales y otros asuntos pendientes. A fin de estrechar la relación entre el Parlamento y otros órganos institucionales, se ha propuesto que se pueda requerir y recibir información específica en comisión a través de la comparecencia del presidente y consejeros del Tribunal de Cuentas, fiscal general del Estado, fiscalías especiales, presidente y vocales del CGPJ.

En relación con diversas figuras del control, y en especial para solicitar y obtener documentación por parte de los parlamentarios individuales, se regularía la obligatoriedad de proporcionarla y, en su caso, de comparecer ante la comisión correspondiente, a los responsables de las empresas, públicas o no, que –cualquiera que fuera la composición de su capital social– desarrollen una actividad en la que presten servicios esenciales o servicios públicos de titularidad estatal o realicen labores sujetas a régimen administrativo de control o autorización o que estén exentas total o parcialmente de la libre competencia. En tal caso, también podría considerarse las condiciones para la exención de proporcionar información que afectara sustantivamente a la estrategia empresarial de la compañía.

Control de RTVE. El debate sobre la manipulación de RTVE es una constante en la vida política española desde la transición que, paradójicamente, no se ha extendido con igual intensidad al resto de los medios audiovisuales públicos. La revolución de las tecnologías de la información producida en el último cuarto de siglo convierte en obsoleto el contexto en el que se aprobó el actual Estatuto de RTVE, de 1980.

En los cambios que se contemplan, a partir de las recomendaciones del grupo de expertos a los que solicitó asesoramiento el Gobierno actual, se crearía la corporación RTVE como sociedad mercantil, cuyo gobierno se encomendaría a un consejo de administración compuesto por diez miembros (seis elegidos por el Congreso y cuatro por el Senado, por una mayoría de dos tercios y previa comparecencia en la Cámara de los candidatos), por un periodo superior al de la duración de una legislatura. Para que las Cortes ejerzan el control parlamentario sobre la actuación de la corporación, se prevé que ésta remita con carácter anual un informe referido a la ejecución del contrato-programa suscrito con el Estado y una memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público que le habría sido encomendada.

Uso lingüístico. A lo largo de lo que llevamos transcurrido de la presente legislatura se han planteado con frecuencia conflictos en el Congreso por el uso de lenguas distintas del español, oficiales en CC AA. En algunos momentos se ha aceptado ese uso siempre que se moviera en un rango de tiempo simbólico y conllevara inmediatamente su traducción al español. En otros, el desbordamiento de ambas condiciones ha provocado la conclusión de la tolerancia con un uso que no está contemplado en el Reglamento. Se ha propuesto alguna regulación en su futura reforma. Parece, en todo caso, que los dos grupos mayoritarios son partidarios de remitir al ámbito del Senado un uso amplio de tal pluralidad. Recientemente se ha aprobado una reforma parcial del Reglamento de la Cámara que incorpora el derecho a que se reproduzcan en las publicaciones de la Cámara las mociones, interpelaciones y preguntas en la lengua en que han sido formuladas, además del español.

Control de misiones en el exterior. Una cuestión que ha suscitado la mayor preocupación e interés reciente es la relativa al papel del Parlamento en el conocimiento, autorización y control de las misiones militares en el exterior. La CE establece que para declarar la guerra y hacer la paz se requiere la autorización previa de las Cortes Generales. A su vez, atribuye al Gobierno la dirección de la política exterior, la administración militar y la defensa del Estado. El conjunto de la acción del Gobierno está sometido al control parlamentario. Sin embargo, la articulación de esos tres parámetros ha sido alterada por la obsolescencia del concepto de la declaración de guerra, los cambios en las actividades relacionadas con la defensa, tales como la pertenencia a organizaciones que, como las Naciones Unidas o la OTAN, tienen responsabilidades en el mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria o en el ámbito de la seguridad o la actuación de las Fuerzas Armadas fuera de nuestras fronteras en acciones de interposición o de supervisión de acuerdos. Como consecuencia de estos cambios, se han visto también desubicados la participación y el protagonismo del Parlamento.

El despliegue de tropas españolas en la guerra de Irak fue objeto de intensa confrontación política y social y, en el ámbito parlamentario, dio origen a varios debates, incluida la votación de una proposición no de ley relativa a la posición que debía mantener el Gobierno en las opciones preventivas o previas al desencadenamiento del conflicto. Pero en ningún caso se solicitó autorización parlamentaria para el referido despliegue.

En ese contexto se planteó que, por estrictas razones jurídico-constitucionales, toda acción armada en el exterior fuera autorizada previamente por las Cortes Generales y que, en los otros supuestos de envío de fuerzas al exterior, se requiriera autorización o debate parlamentario, previo o ulterior, para lo cual se sugería la reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio⁶, de criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, y los Reglamentos del Congreso y del Senado (García Fernández, 2003).

Al comienzo de la actual legislatura, el Gobierno remitió al Congreso una comunicación para el debate de la decisión de participación de un contingente militar español en operaciones internacionales en Afganistán y Haití. En dicho debate el Gobierno expresó la voluntad de abordar un tratamiento distinto de estas cuestiones, corresponsabilizando al Parlamento en esas decisiones. Para ello no había instrumentos que regulasen la distinta intervención de la Cámara en supuestos diferentes, y el Gobierno anunció que los incorporaría en el futuro Proyecto de Ley de Defensa⁷, dado que al ser la defensa una atribución constitucionalmente atribuida al Gobierno no puede el Parlamento someterla a condiciones por medio de una regulación de su propio Reglamento.

En efecto, el proyecto remitido, todavía en tramitación, atribuye al Congreso, además de recibir información periódica del Gobierno sobre el desarrollo de las operaciones, el examen de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, en una gradación que va desde la consulta previa para las operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España –por procedimiento de urgencia en aquellos casos en los que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida o urgente a determinadas situaciones–, a la sola comunicación de la decisión en los casos de máxima urgencia.

⁶ BOE núm. 165, de 10 de julio de 1980.

⁷ DSCD nº 23, de 6 de julio de 2004.

5. El Parlamento integrador español

Como ya se ha señalado, servir de factor integrador de la centrifugación a la que está sometido el sistema político es una de las funciones en las que el Parlamento puede jugar un papel relevante. España es un Estado compuesto que, a la vez, forma parte de una unidad supranacional. En su primera condición ha vivido un proceso de intensa descentralización política y competencial, que ha acabado consolidándose con la existencia de instituciones legislativas y ejecutivas autonómicas, transferencias de medios y servicios y, en consecuencia, inversión de la dimensión administrativa y financiera a favor de las CC AA. El sistema tiene, sin embargo, una débil concepción y voluntad cooperativa y, con la excepción relativa de algunas conferencias sectoriales, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y de la incipiente Conferencia de Presidentes, carece de los mecanismos apropiados para la cooperación. El Parlamento, y en particular el Senado, puede y debe aportarlos.

Como es sabido, el Senado es en la actualidad básicamente otra Cámara legislativa de segunda lectura que retarda el procedimiento. Ejerce el control sobre el Gobierno, sin tener a su disposición los mecanismos fuertes de los que dispone el Congreso. Desde bien pronto, 1987, se planteó la necesidad de dotarlo del carácter territorial con el que lo define la CE; abordó, primero, cambios reglamentarios, que se aprobaron en 1994, y después la reforma del propio texto constitucional, todavía por hacer.

Las reformas en su composición, con cualquiera de las fórmulas señaladas páginas atrás, servirían para perfeccionar su carácter de representación territorial, en tanto que las relativas a sus funciones valdrían para intensificar la participación de las CC AA en la política del Estado, vertebrar mejor los distintos niveles de gobierno, paliar el déficit de multilateralidad y promover una definición compartida del interés general en términos territoriales.

Para tratar de paliar el intenso desequilibrio entre Gobierno y Parlamento en el ámbito supranacional, el texto del Tratado por el que se aprueba la Constitución Europea contiene un “Protocolo sobre la función de los Parlamentos en la Unión Europea”, en el que se incluyen numerosas disposiciones para mantenerlos directa y prontamente informados por parte de la Comisión, del Consejo y del Tribunal de Cuentas Europeo. Todo ello con el objeto de impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión e incrementar su capacidad para expresar su opinión acerca de los proyectos de actos legislativos europeos y demás asuntos que consideren de especial

interés. A la vez, el Protocolo promueve una cooperación eficaz y regular entre éstos y el Parlamento Europeo, incluida la creación de una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión, que podría dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente.

6. Parlamento y medios de comunicación

Seguramente el mayor reto que en la actualidad confrontan los Parlamentos es el de su relación con los medios de comunicación. Los ciudadanos conocen su actividad a través de esa intermediación, y ello es crucial para mantener el vínculo entre representantes y representados. La publicidad es estratégica para el control del poder y pone las bases para exigir la responsabilidad retrospectiva. Por ello, las primeras Constituciones establecieron que las deliberaciones del cuerpo legislativo fueran públicas y que se imprimieran las actas de sus sesiones.

El problema ahora no es fundamentalmente de transparencia, sino conseguir que el conocimiento de las actividades del Parlamento traspase sus paredes. Ello exige una adaptación a la lógica de los medios, marcada por la instantaneidad, la rapidez, el carácter efímero y la atracción por la confrontación más que por el debate sustantivo, la explicación razonada o la profunda argumentación. La adaptación se produce, incluso si no hay una estrategia para ello, y la consecuencia es que la comunicación se ha convertido en un fin de la actividad de los grupos en vez de un medio para darla a conocer. Sus actuaciones se piensan para que tengan impacto. Además, una gran parte de la actividad parlamentaria, en especial la instada por los grupos de la oposición, se origina en informaciones aparecidas en los medios, que intervienen decisivamente en la fijación de la agenda política.

El tempo de las actividades parlamentarias, y su prolija reglamentación, las hace competir desfavorablemente con el tempo de los medios, que son receptores de las posiciones de los intervinientes antes de que se produzcan los debates, disponen de la documentación antes que los parlamentarios, y han abordado la cuestión días o semanas antes de que lo hagan las Cámaras. Es necesario, por ello, que el Parlamento agilice todos sus procedimientos, responda con mayor inmediatez, recorte la duración de los debates, los provea de mayor dinamismo, más espontaneidad y menor envaramiento formal.

Otra cuestión relacionada es la de cómo dar a conocer a los ciudadanos qué se hace en el Parlamento, y no sólo las posiciones políticas que se expresan en el *locus* del Parlamento, pero no en el curso de una actividad propiamente parlamentaria. Para tratar de potenciar ese conocimiento se ha propuesto la creación de un canal parlamentario público, así como la promoción de un acuerdo entre los medios audiovisuales para asegurar un espacio mínimo en los informativos de todos ellos, que en el caso de los públicos, debería considerarse un servicio democrático.

7. Conclusión

Algunas de las reformas contempladas a lo largo de estas páginas serán, sin duda, de difícil concreción, al suscitar desacuerdos políticos que pueden paralizarlas o retardarlas. Así, por ejemplo, las relativas a las reformas electorales en lo que se refiere a la ampliación del número de diputados o la del Senado mediante la reforma constitucional. Otras pueden implementarse por reformas en los Reglamentos de las Cámaras, y está en marcha la del Congreso de los Diputados con perspectivas de resultado positivo, aunque idéntica percepción se ha tenido ya varias veces en el pasado.

De hecho, desde 1986 se trata de reformar el Reglamento actual, aprobado en 1982. La Comisión de Reglamento llegó a dictaminar un nuevo texto en 1993, que decayó al disolverse la Cámara. Un nuevo proceso entre 1994 y 1995 resultó en un nuevo borrador que no llegó a ser tramitado formalmente. La historia se repitió, primero a lo largo de 1996, y los dos años siguientes, concluyendo en un nuevo texto que fue de nuevo paralizado, y también se fracasó después en la VII Legislatura, a pesar de haberse comprometido su aprobación para 2001.

Cabe desear, y sobre todo esperar, que la oportunidad actual no se desaproveche. A favor de ello juegan las exigencias recientes del PSOE en la oposición y un intensísimo compromiso reformista desde el acceso al Gobierno, la ausencia de mayoría absoluta y la abierta composición de la Cámara. En contra, el clima de tensión entre las dos grandes fuerzas parlamentarias, del que no parece desprenderse nunca la política española.

Otros muchos cambios tendrían un referente de normatividad si fueran incorporados al Reglamento o a otras leyes, pero pueden llevarse a la práctica con la simple voluntad de los actores, por ejemplo, lo relativo a los debates electorales, pero particularmente por la autolimitación del Gobierno. De hecho hay figuras que, como hemos visto con el caso del Debate sobre el Estado de la Nación, no están específicamente reguladas y se vienen desarrollando desde hace más de dos décadas.

En la presente legislatura la voluntad reformista del Gobierno se ha manifestado ya en la presentación y debate en el Senado del programa de investidura debatido en el Congreso, en la aceptación de preguntas orales al presidente del Gobierno en el Senado, en la renuncia del presidente del Gobierno a contestar preguntas orales del Grupo Socialista en el Congreso, en la solicitud del aval del Congreso al envío de tropas al exterior o en la renuncia a enviar un Proyecto de Ley de Acompañamiento.

Será difícil que se dé marcha atrás en innovaciones ya introducidas en la práctica, pero como enseña la experiencia será mejor incorporarlas a normas si es posible, aunque ello no sea garantía decisiva de su realidad práctica.

Cualquiera que sea el itinerario por el que se aborden las reformas, es imprescindible que éstas se lleven a cabo si se quiere que el Parlamento entre en el siglo XXI con vigor político y con los mecanismos suficientes para ejercer su papel representativo de las aspiraciones y demandas ciudadanas. Actualizando la reflexión de Bagehot, el Parlamento debe ir más allá de su condición de elemento solemne del sistema político para constituirse de una manera más firme en un elemento eficiente.

8. Síntesis de las reformas más relevantes consideradas

Casi la totalidad de las reformas consideradas deberían abordarse por medio de la reforma del Reglamento de cada una de las Cámaras, sobre todo el del Congreso de los Diputados, y afectarían a los parlamentarios individualmente considerados, a los órganos, estructuras y ejercicio de cada una de las funciones del Parlamento.

- En lo que se refiere a **los parlamentarios**, se ampliaría su capacidad de intervención singularizada, independiente, creando un turno añadido al de los portavoces de los grupos, tanto en los debates generales como en las comparecencias y control del Gobierno; se flexibilizaría la regulación de las incompatibilidades, incrementándose en cambio la publicidad y transparencia de sus actividades; se crearía la figura del parlamentario no inscrito para penalizar el transfuguismo.
- En cuanto a **la organización de las Cámaras**, se elaboraría un estatuto de neutralidad de sus presidentes; se ampliaría decididamente el apoyo a los parlamentarios en medios materiales y se diversificaría el tipo de asesoramiento profesionalizado que hoy pueden recibir; se crearían potentes oficinas de información y documentación autónoma de la que proporciona el Gobierno.
- En el ámbito de **la función legislativa**, se impediría la utilización de las Leyes de Acompañamiento o de prácticas similares que cercenan la discusión sustantiva; se fortalecería la dimensión política del debate relativo a las normas; se abreviaría la tramitación de éstas, reservando la discusión técnica para las comisiones; se consideraría la creación del parlamentario-relator, encargado de coordinar el proceso de negociación y de velar por la calidad técnica de las normas; se afrontaría la especialización territorial del Senado. En lo que concierne al Presupuesto, se crearía la Oficina Presupuestaria, que dotaría a los parlamentarios de información transparente y relevante sobre la ejecución del Presupuesto anterior, los elementos en los que se funda el que se va a discutir y los datos y cumplimiento de objetivos en su ejecución posterior; valoraría, además, el impacto económico de las normas que debatieran las Cámaras.
- En el ejercicio de **la función de control al Gobierno** se incorporarían a los Reglamentos figuras que hoy existen como usos o amparadas en regulaciones no específicas, como las preguntas orales al presidente del Gobierno o el Debate sobre el Estado de la

Nación; se modificaría el actual reparto proporcional de preguntas orales en Pleno al Gobierno, poniendo la gran mayoría de ellas a disposición de los grupos distintos al del Gobierno; se abreviarían los plazos para poder presentar preguntas de evidente actualidad; se crearía la figura de interpelaciones al presidente del Gobierno; se regularía que las mociones consecuencia de interpelaciones se debatieran en el mismo Pleno; se establecería la celebración de un debate plenario general al inicio de cada periodo de sesiones distinto del que se celebre sobre el Estado de la Nación o sobre el Estado de las Autonomías; se crearían comisiones de investigación, a petición de un mínimo de parlamentarios o de grupos, sin que pudieran rechazarse después por la mayoría absoluta de un solo grupo.

Índice de Tablas

Tabla 1. Actividad legislativa del Parlamento	20
Tabla 2. Control del Congreso de los Diputados	29

Bibliografía

- Almunia, J. (2003), Los Presupuestos desde una óptica parlamentaria, en Los Presupuestos del Estado: transparencia y democracia. Madrid, Doce Calles.
- Bagehot, W. (1995), The English Constitution. Cornell University Press, Ithaca. Nueva York.
- Bobbio, N. (1977), ¿Qué socialismo? Esplugas de Llobregat, Plaza y Janés.
- CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas (1997), Estudio 2240.
- CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas (2004), Estudio 2572.
- Crick, B. (1970), The reform of parliament. Londres, Cox and Wyman.
- Fernández Marugán, F. (2003), El Presupuesto hoy. Sistema, 173.
- García Fernández, J. (2003), El control político de las misiones militares en el exterior. Fundación Alternativas, Documento de trabajo 30/2003 del Laboratorio de Alternativas.
- Guerrero, E. (2003), El bloqueo de las reformas políticas. *Claves*, 133, 62-6.
- Guerrero, E. (2004), El Parlamento español en la VII Legislatura: una deriva negativa, *Circunstancia* (Revista electrónica del Instituto Universitario Ortega y Gasset).
- Lucena Betriu, M. (2003), La transparencia presupuestaria: problemas y soluciones. Fundación Alternativas, Documento de trabajo 20/2003 del Laboratorio de Alternativas.
- Kelsen, K. (1988), Escritos sobre la Democracia y el Socialismo. Madrid, Debate.
- Norton, Ph. (1991), The Changing Face of Parliament: Lobbying and its Consequences, en Norton, Ph (ed), New Directions in British Politics? Essays on the Evolving Constitution. Aldershot, Edward Elgar.
- Sartori, G. (1998), Homo Videns. La sociedad teledirigida. Madrid, Taurus.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.^a Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático.** Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España.** Carlos Tió Saralegui.

