

# De las Cortes Generales. Cuarenta años de Parlamento y parlamentarismo en el régimen constitucional de 1978

MARIA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

Letrada de las Cortes Generales.

Dra. Derecho. Prof. Dº Constitucional UCM Madrid.

## Resumen

Transcurridos cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978, se suceden los comentarios y trabajos sobre la Constitución en sus diversas expresiones. Por lo que atañe al Título III de la CE –arts. 66 a 96–, con la rúbrica «De las Cortes Generales», esta parte de nuestra Ley Fundamental regula y contiene los mas relevantes preceptos sobre el parlamento español, único órgano de actualización de la soberanía, esto es dotado de poder constituyente constituido, conforme a los arts. 2 y 66 CE; órgano representativo –cualidad que comparte con los 17 parlamentos autonómicos y 2 asambleas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía–; inviolable, autónomo y núcleo de legitimación del sistema constitucional, asentado sobre la idea de representación, propia de una democracia representativa. Órgano legislativo, controlador e impulsor del Gobierno, según la naturaleza de nuestro sistema parlamentario de gobierno; y, en fin, órgano de integración de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional.

**Palabras clave:** derecho parlamentario, sistema constitucional español, competencias del Parlamento, composición del Parlamento.

## Resum

Transcorreguts quaranta anys de vigència de la Constitució de 1978, se succeeixen els comentaris i els treballs sobre la Constitució en diverses expressions. Pel que fa al títol III de la CE –articles 66 a 96–, amb la rúbrica «De les Corts Generals», aquesta part de la nostra llei fonamental regula i conté els més rellevants preceptes sobre el parlament espanyol, únic òrgan d'actualització de la sobirania, és a dir, dotat de poder constituent constituït, d'acord amb els articles 2 i 66 CE; òrgan representatiu –qualitat que comparteix amb els 17 parlaments autonòmics i 2 assemblees de les ciutats amb estatut d'autonomia–; inviolable, autònom i nucli de legitimació del sistema constitucional, assentat sobre la idea de representació, pròpia d'una democràcia representativa. Òrgan legislatiu, controlador i impulsor del govern, segons la naturalesa del nostre sistema parlamentari de govern; i, en fi, òrgan d'integració d'altres òrgans constitucionals o de rellevància constitucional.

**Paraules clau:** dret parlamentari, sistema constitucional espanyol, competències del parlament, composició del parlament.

## Abstract

After almost forty years of being in force The Spanish Constitution of 1978, latent debates continue and there are different comments and works about the Constitution. Speaking about the Title III – The Spanish Parliament– the Constitution prevents the main regulations related to the Parliament and the Parliamentary Law, such as the composition of the Houses, the nature of each one –general representation in the Lower House, Congress of Deputies; and territorial representation in the Upper House, the Senate–, and its duties: to pass legislation, to control the Government and to pass the budget, or to contribute to the conformation of other constitutional bodies. All these competences are based in the idea of political representation, because the role of Parliament is really essential for the democracy, as, in the case of «Cortes Generales» as Spanish Parliament, the site where is manifested the sovereignty.

**Key Words:** Spanish Parliament, Constitution, Spanish political system. Parliamentary Law, Competences of Parliament, Composition of the Parliament.

## **Sumario**

- I. Una historia de éxito colectivo: la recuperación democrática, el Parlamento como símbolo de la democracia. Los sujetos y los modos.
- II. El Parlamento en su evolución. El momento fundacional. El momento de la consolidación. El momento crítico. El momento neoclásico.
- III. Epílogo. Sobre el carácter esencial del parlamento en democracia.

## **I. Una historia de éxito colectivo: la recuperación democrática, el Parlamento como símbolo de la democracia. Los sujetos y los modos**

El miércoles 13 de julio de 1977 se reunían en el palacio de la Carrera de San Jerónimo las primeras Cámaras electas democráticamente tras las elecciones de 15 de junio de 1977 –ambas Cámaras en el mismo espacio, si bien separadamente, pues el Senado desde esta fecha a Octubre de 1977 utilizó distintas dependencias del Congreso, hasta la habilitación de su sede en la Plaza de la Marina española –. Desde la última sesión de unas Cortes elegidas el 1 de febrero de 1939 en el castillo de San Fernando en Figueras habían pasado 48 años.

La sesión tenía en el orden del día la celebración de Junta preparatoria y elección de la Mesa interina. Intervino en primer lugar el Letrado de las Cortes y Secretario General del Congreso Rubio Llorente, quien dio cuenta de que la primera credencial presentada en el Congreso era la del Diputado por Segovia Modesto fraile Poujade y los dos de mayor edad los Diputados Dolores Ibárruri y Rafael Alberti, siendo los mas jóvenes los Diputados Eguibar Rivas y Pau Pernau; de este modo se constituyó la Mesa Provisional del Congreso, conforme a las Normas de la Presidencia de las Cortes, procediéndose seguidamente a las votaciones de la Mesa interina, para la que resultaron elegidos como Presidente –en segunda votación al no haber obtenido mayoría absoluta en primera– Álvarez de Miranda, Vicepresidente Primero Esperabé de Arteaga, Vicepresidente Segundo Gómez Llorente; Secretario Primero Ruiz Navarro, Segundo, Soler Valero; Tercero, Castellanos Cardalliaguet; y Cuarto, Escudero Rodríguez.

Simultáneamente el Senado celebró la Junta preparatoria, iniciada con la lectura por el Letrado de las Cortes Pérez-Serrano Jaúregui del orden de las credenciales, y presidida por el primero en entregarla que fue el Senador Calvo Ortega, que pasó a ser Presidente provisional junto con la Mesa de edad integrada por los dos Senadores mas mayores, Senadores Irujo Olló y Martínez Amutio, y los dos mas jóvenes, Senadores Cabrera Cabrera y Laborda Martín.

A continuación se eligió la Mesa interina, con alguna suspensión incluida para tratar de conseguir una Presidencia consensuada, compuesta por Fontán Pérez como Presidente, Guerra Zunzunegui y Rubial Cavia como Vicepresidentes Primero y Segundo; y Carrascal Felgueroso, Del Burgo Tajadura, De Carvajal Pérez y Martínez Bjorkman, como Secretarios Primero a Cuarto, respectivamente.

Todos estos actos fundacionales tuvieron, además del valor histórico esencial de simbolizar la reconciliación y la asunción de una memoria histórica de enfrentamiento civil, superada por el perdón mutuo, el consenso democrático y la mirada hacia el futuro; un valor de prospectiva porque pergeñaron varias tendencias: entre ellas el bipartidismo atenuado por partidos periféricos, y la potencia parlamentaria de los Grupos parlamentarios mas allá de las individualidades, circunstancia que incluso se acentuarían con el tiempo.

Cómo eran aquellas Cámaras? En primer lugar y en lo referente al Reglamento parlamentario hubo que arbitrar una normatividad por fases y de doble naturaleza, de una parte las normas reglamentarias: la primera contenida en el mismo Real Decreto 1603/1977 de convocatoria, que establecía la fecha de la solemne sesión conjunta de apertura como fecha de comienzo de la legislatura; en segundo lugar las «Normas de constitución de las Cámaras» adoptadas por el Presidente de las Cortes Antonio Hernández Gil, que, básicamente, regulaban las acreditaciones parlamentarias, la Junta Preparatoria, Mesas de edad, y elección de las Mesas interinas. Y ya en una tercera fase se aprobarían los Reglamentos provisionales de cada una de las Cámaras, vigentes desde el 14 de octubre de 1977; de otra parte y en cuanto a la naturaleza de las normas, las ya indicadas eran normas reglamentarias escritas y de distinta procedencia, externas a las Cámaras como el Real Decreto de convocatoria, o internas, como las resoluciones del Presidente, o el Reglamento propiamente dicho; pero además en todas las cuestiones no previstas por esta clase de normas y necesarias para el funcionamiento de las Cámaras se recurrió a los usos y costumbres,

como normas consuetudinarias de aplicación directa o a través de los acuerdos y resoluciones de la Presidencia o Mesas.

Por lo que atañe a los órganos de gobierno de las Cámaras – Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces– desde bien temprano se afianzó la posición preeminente de las Mesas, como órgano colegiado de gobierno de naturaleza institucional, mas que, como sucedió durante gran parte del siglo XIX y XX, de la Presidencia, en cuanto órgano de gobierno individual; se inició así una colegialidad en el gobierno parlamentario que ha continuado y expresa, antes incluso de la investidura del Presidente del Gobierno, cuál va a ser el sesgo político de la legislatura. Otros datos a destacar en este plano fueron la intervención de la Mesa en las funciones de gobierno interior de la Cámara, en lugar de las viejas «comisiones de gobierno interior», y la hegemonía de otro órgano de gobierno parlamentario, la Junta de Portavoces, como expresión del papel de los Grupos parlamentarios como sujetos colectivos de carácter hegemónico del Parlamento.

Y es en el campo de los sujetos parlamentarios donde se ha producido una verdadera mutación desde la restauración parlamentaria del último tercio del siglo XX y respecto de etapas anteriores. En efecto, el parlamento tradicional del XIX y de la primera parte del siglo XX era un parlamento de individuos, ciertamente existían las fracciones o grupos, pero la posición individual de los parlamentarios, en las iniciativas y en los debates, era de claro protagonismo; sin embargo desde la misma constitución de las Cámaras en la restauración parlamentaria de los setenta del siglo XX irrumpe un nuevo sujeto todopoderoso –el grupo parlamentario– del que el Reglamento hace depender la composición de los órganos parlamentarios, y gran parte de las iniciativas parlamentarias –incluso algunas se reservan exclusivamente a grupos, caso, por ejemplo de las enmiendas de totalidad o de las PNL–, en lo que es un fenómeno parlamentario general, pero muy especialmente en el parlamentarismo contemporáneo español, que obedece a la originaria necesidad de construir partidos –y grupos en el parlamento– fuertes para afrontar la complicada tarea

de la transición que, en pocas palabras, supuso construir un régimen constitucional y un ordenamiento jurídico de nuevo cuño. Y es justo reconocer que se consiguió, se hizo con inteligencia, prudencia y en clara empatía con los ciudadanos, lo que contribuyó al éxito de la transición y del nuevo régimen. Pocas etapas en nuestra historia han visto tal éxito en un proceso de cambio tan rápido y de tal envergadura como es el paso de un régimen autoritario a otro democrático pleno, nueva Constitución avanzada, cambio institucional, ingreso en la CEE, implementación de un Estado social y de Derecho y un modelo de Estado de bienestar, una vivencia colectiva de participar en algo importante que requería cesiones y respeto por todos, en suma, un giro espectacular y con un desgaste mínimo, al contrario, un momento de esplendor en nuestra historia, un éxito generacional y colectivo.

En cuanto a los órganos funcionales, desde bien pronto con la restauración democrática y el renacimiento de la vida parlamentaria, apuntó una tendencia que se ha mantenido a lo largo de décadas: el muy relevante papel de las comisiones parlamentarias, especialmente de las permanentes legislativas, algo menos las permanentes no legislativas, debido a sus reuniones de periodicidad menos frecuente, y variable en el caso de las comisiones especiales, tendencialmente de investigación en el Congreso de los Diputados y de estudio en el Senado. Sin duda las comisiones han sido la columna vertebral del parlamentarismo de estas cuatro décadas, a diferencia del viejo parlamentarismo del XIX y primer tercio del XX en que el protagonismo parlamentario correspondía al pleno.

En paralelo, las ponencias – órganos internos de las comisiones, preparatorios del trabajo de aquéllas– han experimentado también un incremento de su importancia, mas hacia adentro, que por su repercusión externa puesto que son órganos de actuación a puerta cerrada –sin prensa, ni taquígrafos–, aunque no secretos, pues sus conclusiones son públicas a través de Informe que elaboran; órganos de extrema utilidad y ductilidad por cuanto permiten un debate abierto

y sin constricciones, que apoya y fundamenta el posterior trabajo de comisiones y, en su caso, del Pleno.

Mención aparte merece la Secretaría General o administración parlamentaria, prácticamente inexistente en los comienzos del nuevo parlamentarismo, aunque la alta cualificación técnica de algunos funcionarios parlamentarios ayudó en gran medida a enlazar las viejas Cortes orgánicas con el nuevo parlamentarismo; y es que, en efecto, hubo que construir una organización administrativa, prácticamente *ex novo*, a lo que hay que decir que contribuyó en gran medida en los primeros tiempos de la transición el entonces Letrado Secretario General del Congreso Nicolás Pérez Serrano, descendiente de una saga de letrados de Cortes, de larga tradición y prestigio académico y parlamentario, y poco después, el Letrado Secretario General Luis Cazorla, en cuya etapa se aprobó el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, norma con valor de ley, directamente incardinada en el art. 72 CE, que ha sido la norma de cabecera de la ordenación administrativa parlamentaria en punto a personal, órganos, funciones etc.

Respecto de la actividad del parlamento –legislativa, de control político, presupuestaria, de integración de otros órganos constitucionales–, también es posible constatar algunas pautas de comportamiento parlamentario; por ejemplo en el ámbito legislativo, la tónica durante las diez primeras legislaturas fue la abrumadora mayoría de iniciativas gubernamentales –proyectos de ley–, frente a la escasa presencia de otras iniciativas –proposiciones de ley–, sean estas de origen parlamentario –proposiciones de ley del Senado o del Congreso–, o de CCAA, o aún menos de I.L.P –de 94 iniciativas dos habían prosperado hasta 2016. Esta tendencia ha quebrado durante la XI y fallida legislatura y en la XII donde el porcentaje de iniciativas legislativas no gubernamentales se ha incrementado de forma muy importante –54 proposiciones, 4 propuestas de reforma estatutaria y 13 proyectos de ley hasta junio de 2018.

Mientras que en el campo del control político desde bien pronto se impuso como práctica habitual la comparecencia, en comisiones o en



plenos, sea a petición propia o a requerimiento de la oposición, y de carácter generalista mas que monográfico, elemento este último que queda reservado a determinados debates como son el del estado de las autonomías en Senado o el del estado de la nación en Congreso, o los debates en Congreso sobre los Consejos Europeos. Muy utilizadas también han sido las PNI en Congreso y mociones en Senado, e igualmente las preguntas, sobre todo las orales en comisión o en pleno, como elemento de control que facilita una relación dual entre preguntante y preguntado; así como el despunte de las escritas, cuyo número se ha ido incrementando de manera extraordinaria, y, a la par, produciendo algunas situaciones de verdadero filibusterismo político, cuando se han utilizado como vehículo de saturación. Por lo que atañe a las instituciones de control principal o también denominadas de control con sanción jurídica – moción de censura y cuestión de confianza– se ha hecho un uso muy moderado: cuatro veces de la censura, la primera, mayo de 1980, la segunda en marzo de 1987, la tercera en junio de 2017 y la cuarta de mayo de 2018, de las cuales solo ha prosperado esta última; y dos cuestiones de confianza, en septiembre de 1980, planteada por el presidente Suárez, y abril de 1990, por el Presidente González, ambas con resultados positivos para el Presidente proponente.

Con carácter general cabe hablar de una extensión cuantitativa y cualitativa de los instrumentos de control político, de los órganos que los llevan a cabo –sobre todo comisiones– y de los sujetos objeto de control mas allá de los tradicionales como el Gobierno y la administración, actualmente ampliado a otros sujetos, otros órganos constitucionales, si bien distinguiendo, como no podría ser de otra forma, en el caso de aquellos órganos esencialmente independientes, caso del Poder Judicial, y por tanto no sometidos al control político parlamentario; es por ello por lo que, por ejemplo, frente a la inicial reticencia a citar a comparecer en las Cámaras al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, por su condición paralela de Presidente del TS, en las últimas legislaturas se ha abierto paso la tesis inversa:

comparece el Presidente del CGPJ en tal condición, como presidente de un órgano constitucional con competencias constitucionales, al margen de su paralela posición de presidente del máximo órgano jurisdiccional, el Supremo y, en cuanto tal, poder independiente.

La competencia presupuestaria acotada en su naturaleza y alcance por una numerosa jurisprudencia del TC constituye una función muy importante del parlamento en cuanto debate y aprueba los presupuestos elaborados por el Gobierno; «función específica y constitucionalmente definida» ha precisado el TC (STC 76/1992 entre otras), a través de la cual, se cumplen tres objetivos especialmente relevantes: « a) aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el artículo 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración» (STC 3/2003, de 16 de enero, fundamento jurídico 4)». STC 136/2011. FJ 10.

Seguramente la competencia parlamentaria de integración de otros órganos constitucionales es la que mas se ha resistido a cambiar en estos cuarenta años. En efecto, la filosofía con que se concibe esta competencia parlamentaria en la Constitución y resto del ordenamiento jurídico se asienta sobre la premisa de que siendo el Parlamento el órgano representativo y que actualiza la soberanía, de ambas cualidades deriva su función de participar en la integración de otros órganos constitucionales, de modo que esa misma legitimidad derivada de la representación ciudadana le facultaría para elegir integrantes de esos órganos y, además, para controlar el ejercicio de sus competencias. Hasta ahí el razonamiento es constitucionalmente impecable, el problema comienza –y empezó muy pronto– cuando en la selección de tales integrantes además del mérito y capacidad

que a todos se les supone, priman los repartos o cuotas partidistas –la «lotización» de la que hablaban los italianos–, circunstancia que produce un velo de sospecha partidista en el origen de los titulares de órganos constitucionales, aunque quiero pensar que no así en su ejercicio perfectamente neutral y competente. De este modo se ha venido introduciendo un cierto clientelismo cuya imagen perjudica la percepción objetiva de tales cargos y, a la postre, la del órgano en cuestión.

Como un intento de paliar este hecho se crearon las Comisiones de nombramiento en una y otra Cámara – la Comisión consultiva de nombramientos del Congreso, creada por Resolución de la Presidencia del Congreso de 25 de mayo de 2000, para «informar al Pleno de la idoneidad de las personas propuestas para acceder a los diferentes cargos, previa comparecencia personal ante la Comisión, si se estima conveniente»; y la Comisión de nombramientos del Senado incorporada por reforma del RS de 27 de junio de 2001; ambas presididas por el respectivo Presidente de cada Cámara e integradas por los Portavoces de los Grupos parlamentarios o quienes les representen.

La realidad es que resulta ciertamente difícil objetivar estas circunstancias porque ni siquiera los novísimos en las Cámaras parecen haber escapado a la fascinación de la propuesta del idóneo y afín, a la que, justo es decirlo, tampoco escapan otros sistemas cercanos (se ha comentado como en el propio, y prestigioso, Tribunal Constitucional alemán, ha habido Magistrados que han sido antes ministros o parlamentarios) y, por otra parte, se han propuesto a veces procedimientos muy alambicados de cuyo resultado hay dudas metodológicas porque, por ejemplo, qué posibles titulares se postularían públicamente para después ser aceptados o rechazados en clara competición?, resistirían algunos egos profesionales un rechazo ante la Comisión de nombramientos?, o, hasta qué punto nuestro sistema soportaría un escrutinio del tipo que se efectúa, por ejemplo, ante propuestas de nombramiento, en el Senado norteamericano, incluso con cuestiones relativas a la intimidad personal o familiar?.

Todo ello da idea de las dificultades en esta cuestión, amén de que, en los nombramientos tradicionales al puro criterio de los Grupos, hay que reconocer que ha habido una cierta pluralidad debido al necesario equilibrio que postulan las mayorías cualificadas; y, en lo referente al ejercicio, magníficos titulares de toda procedencia. No obstante este aspecto sigue requiriendo reflexión y posibles propuestas en aras de conseguir mayor claridad y objetividad.

Otras competencias como la vinculada a la UE, revelan un cierto nivel bajo porque, desde el primer momento se residenció la competencia parlamentaria en un órgano ad hoc –la Comisión Mixta para la UE, CMUE– que con los años y las reformas legales y reglamentarias ha incrementado sus competencias incluso con la nueva función de control sobre el principio de subsidiariedad previsto en el Tratado de Lisboa.

Si, según algunos estudios, la intervención de los Parlamentos nacionales de los países miembros de la UE puede clasificarse en tres tipos: aquellos que participan activa y comprometidamente en las materias europeas tanto en relación con sus ejecutivos nacionales, cuanto respecto de las instituciones europeas –los de los países nórdicos y las Cámaras del parlamento británico, hasta el Brexit obviamente–; los que tienen un alto grado de participación –caso de Alemania, Portugal o Francia–; y los que expresan un nivel bajo de intervención en materias europeas, la intervención española podría estar en un tramo intermedio entre el segundo y el tercer grupo; además de que la creciente centralización de las materias en la CMUE ha sustituido a una práctica mas horizontal que en el pasado se desarrollaba en algunas comisiones especializadas; mientras que muy probablemente se ha perdido una oportunidad de dotar al Senado de un mayor papel territorial en relación con esta cuestión con la intervención de los parlamentos autonómicos.

En cuanto a la participación de las Cortes en la denominada «diplomacia parlamentaria», es posible distinguir un primer momento con una participación mas activa de parlamentarios y de las comisiones

y con la existencia de grupos de amistad interparlamentarios, amén de las clásicas delegaciones en asambleas parlamentarias supranacionales o internacionales –Consejo de Europa, COSAC, OTAN, UIP– y una segunda etapa a partir de fines de la primera década del siglo XXI en la que se pasa a centralizar en las respectivas Mesas esta clase de tareas internacionales, se suprimen o minimizan los grupos de amistad, y solo excepcionalmente y en el ámbito de la UE, se posibilita los viajes de delegaciones de comisiones parlamentarias, creándose además una peculiar red de colaboraciones internacionales de carácter formativo, con apoyo de determinadas fundaciones y alguna participación de parlamentarios.

## **II. El Parlamento en su evolución.**

### **El momento fundacional. El momento de la consolidación.**

### **El momento crítico. El momento neoclásico**

Una mirada retrospectiva al Parlamento de estos últimos cuarenta años permite distinguir, como un intento de racionalización, cuatro momentos: el fundacional, que se correspondería con las Cortes Generales de fines de los años setenta y primeros ochenta; el de consolidación, con las Cámaras de mayorías absolutas y de mayorías relativas de los dos grandes partidos políticos de nuestro sistema partidista: Socialista y Popular, por ese orden cronológico, de los años 82 a 2003-2004 aproximadamente; un tercer momento crítico de 2003-2004 a 2015; y un cuarto momento, el actual, que se podría denominar neoclásico, por las razones que luego se verán.

La primera fase o momento fundacional se puede definir con tres palabras: recuperar, reordenar y reactivar. Recuperar significó, conforme a dos de las acepciones del DRAE, volver a poner en servicio lo que ya estaba inservible y volver a un estado de normalidad después de haber pasado por una situación difícil, porque, en efecto, hubo que poner de nuevo en marcha un parlamento democrático y un parlamentarismo vivo electo entre sujetos políticos iguales, legales y

legítimos, elegido mediante elecciones libres y competitivas, donde antes hubo un parlamento orgánico, de carácter corporativo, y no elegido, sino designado por el partido único o movimiento nacional en sus variables familiar, local y del sindicato vertical; pero es que ello, además de lo dicho, suponía retornar a las prácticas y modos del parlamento democrático, desde la misma elección libre, como ya se ha indicado, a la libre elección por las Cámaras de los cargos de gobierno parlamentario –los Presidentes y las Mesas durante el franquismo eran designados de modo directo o indirecto por el ejecutivo–, y órganos funcionales como las comisiones.

Había que adoptar unas normas reglamentarias provisionales, como así se hizo, a cargo del Presidente de las Cortes –cargo que establecía la Ley para la reforma política y que desaparecería con la Constitución–, Hernández Gil, con el apoyo de los servicios jurídicos de los letrados de la Cámara, muy particularmente el entonces Secretario General Rubio Llorente, y mas adelante con los Reglamentaos provisionales aprobados ya por una y otra Cámara, sobre los antecedentes de Reglamentos históricos; había también que arbitrar medios personales –funcionarios, en nuero suficiente para unas Cortes que pasaron de como mucho dos plenos al año y una plácida vida de comisiones, a plenos semanales y comisiones de reunión prácticamente todas las semanas–; arbitrar espacios –en un primer momento ya se ha dicho que el Senado ocupó la Sala de Comisiones de la planta segunda del palacio del Congreso, actualmente Sala Prim, hasta tanto se rehabilitó y adaptó su vieja sede tradicional en la Plaza de la Marina española y pudo trasladarse a la misma.

Pero no queda ahí las necesidades de espacio de un parlamento moderno y bien pronto se construyó la primera ampliación junto a palacio (en 1980) de las cinco actualmente existentes en la misma línea de palacio en la carrera de San Jerónimo, enfrente de ellas y en la plaza de las Cortes, o el edificio de ampliación del Senado.

Si esto era lo mas, lo menos, pero sintomático, era atender las necesidades de servicios parlamentarios, desde el siempre eficazísimo

«gabinete» del Congreso que conectaba de manera inmediata a cualquier parlamentario o funcionario con cualquier ministro, autoridad o funcionario, a cualquier hora del día y cualquier día del año –como Letrada, doy fe de llamadas en agosto al Reino Unido, comunicando sesión extraordinaria para tramitar la Ley de Autonomía universitaria una semana después; o de las llamadas buscando «por tierra mar y aire» a un Manuel Broseta, por entonces alto cargo del Ministerio de Administración Territorial, en breve descanso en Javea, o a otro ilustre Diputado valenciano, Emilio Attard, nunca supe muy bien donde, o a Antonio García Miralles en su Alicante natal, con ocasión de la tramitación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana y después ya con la puesta en marcha de las Cortes Valencianas, y, efectivamente, todos ellos fueron localizados gracias al gabinete del Congreso al que también competía enviar los célebres «telegramas» de convocatoria de los plenos y sesiones de comisiones y ponencias durante la transición y primera etapa democrática.

Otro flanco por atender eran los Grupos parlamentarios, que, en cuanto sujetos novedosos, requerían dotación de espacios y de personal y medios, para proporcionar lo primero, transitoriamente se recurrió incluso a alquileres de pisos en la zona cercana al Congreso, hasta que se contó con la primera ampliación que bien pronto se quedó corta y que daría lugar a la rehabilitación del edificio de grupos en la Plaza de las Cortes, y, poco después, en los noventa, la segunda y tercera ampliación en línea con palacio, y ya a comienzos del siglo XXI, la ampliación con los dos edificios al otro lado de la Carrera de San Jerónimo, y lo propio con el edificio de grupos del Senado, ampliaciones que se produjeron en paralelo a la ampliación de personal de grupos.

Activar toda la infraestructura parlamentaria fue una tarea colectiva en la que las Mesas ejercieron un papel protagonista, porque lo que aparentemente es sencillo en la actualidad –y solo aparentemente– como por ejemplo la distribución de espacios para los Grupos, auténtica odisea al comienzo de cada legislatura, por aquel entonces suponía

ordenar la escasez, lo que daba lugar a enconadas maniobras en que los Grupos intentaban obtener las mejores posiciones.

En paralelo se trabajaba por incrementar los efectivos de la administración parlamentaria, manteniendo como principio la prescripción constitucional de autonomía de personal y administrativa, tradicional desde las primeras Cortes en Cádiz, y tratando de preservar otra tradición cual era un cierto carácter de elite propio de los funcionarios parlamentarios de todos los cuerpos y que, además, no es privativo del sistema de autonomía parlamentaria constitucional español, sino criterio bastante acendrado en parlamentos de larga tradición y carácter democrático, donde la función pública parlamentaria se considera de máximo nivel y también de máxima exigencia en acceso, formación y prestaciones.

Lo mismo sucedió con la autonomía presupuestaria, igualmente conforme al art 72 CE, y tradicional en la historia del parlamentarismo hasta el punto que, ya con el régimen constitucional actual, su carácter de garantía última de la independencia del órgano, ha sido motivación para que mediante las leyes de desarrollo de determinados órganos constitucionales (LOTC, o LOPJ) se consigne también su autonomía presupuestaria. Autonomía que se ha desarrollado siempre con contención y desde el principio de proporcionalidad, hasta el punto de que, en términos comparativos con otros parlamentos europeos, nuestras Cortes Generales resultan de los parlamentos menos costosos para el erario público.

Durante esta primera etapa la actividad normativa fue enorme, –20 leyes entre otras la de Amnistía o medidas urgentes de reforma fiscal en los seis meses de parlamento en 1977–, durante todo el año 1978, no solo aprobar la Constitución con lo que esto supone de trabajo parlamentario muy intenso durante esta etapa, sino coincidente con la aprobación de 91 leyes, entre otras, reformas del CP, (despenalización del adulterio y amancebamiento), ley del IRPF, Secretos oficiales, Partidos políticos, o la 62/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. Después, ya en la primera



legislatura constitucional a partir de 1979, prácticamente hubo que renovar todo el ordenamiento jurídico – 4 leyes orgánicas: la general penitenciaria y la del TC mas los Estatutos de Cataluña y País Vasco, y 45 leyes ordinarias–. En 1980, 13 leyes orgánicas –LO CGPJ, LOFCA; o LORDMR entre otras, y 83 leyes ordinarias. En fin, en 1981, 8 leyes orgánicas, de ellas cuatro EA, y 50 leyes ordinarias; y en 1982, 13 leyes orgánicas, ocho de ellas Estatutos de Autonomía, dos leyes orgánicas de transferencias complementarias –LOTRAVA Y LOTRACA–, o la de Tribunal de Cuentas, y 53 leyes ordinarias.

En materia de control, en la legislatura constituyente hubo en el Congreso 129 interpelaciones, que en la I Legislatura se incrementaron a 389; 26 preguntas orales en Pleno que pasaron a 412 en la I ; 120 en Comisión en la Constituyente y 745 en la I; 314 preguntas escritas en la Constituyente y 3620 en la I; 75 PNL en Pleno en la Constituyente y 241 en la I Legislatura; por 51 PNL en la Constituyente en Comisión y 421 en la I Legislatura; Mociones consecuencia de interpelación hubo 35 en la Constituyente y 75 en la I; comparecencias del Gobierno 11, frente a 26 en la I; comparecencias del Gobierno en Comisión 193 en la Constituyente y 612 en la I; en fin, Comisiones especiales de investigación 7 en la Constituyente – exactamente 3 de investigación y 4 de estudio– y 11 en la I, de las cuales una fue Mixta. De los puros datos se infieren algunas conclusiones evidentes como el extraordinario incremento del número de iniciativas de control de la Constituyente a la primera Legislatura, que en algunos casos como las preguntas se incrementa hasta diez veces mas, y el aumento considerable de iniciativas de control en las Comisiones.

En términos de sujetos parlamentarios en esta etapa ya se puede observar el papel hegemónico de los Grupos parlamentarios que, ya se ha dicho, ira in crescendo según transcurran las legislaturas, si bien todavía conviven con individualidades parlamentarias de fuerte personalidad –un Fraga, Solé Tura, Tierno–; mientras que en la oposición al Gobierno, despuntaba un – o unos, pues hubo varios Grupos socialistas en la Constituyente (2 ) y I legislatura (3)–, Grupo socialista

de gran eficacia opositora y con un ejercicio de la oposición realmente «de manual»: un grupo de apoyo al gobierno, mas cohesionado en la Constituyente que en la I, en la que entró en crisis hasta acabar en la práctica desaparición, y la emergencia y fuerza parlamentaria de los grupos periféricos nacionalistas, de impacto parlamentario muy superior a su pura fuerza numérica.

Puestos a definir las legislaturas de esta primera etapa democrática –Constituyente 1977-1979, y I Legislatura 1979-1982– la palabra sería consenso, constitucional, con alguna excepción minoritaria, y legal, en el abordaje del nuevo ordenamiento jurídico, en el que participaron, con la lógica defensa de enmiendas propias pero siempre desde una perspectiva institucional y participativa, todos los Grupos parlamentarios, de la derecha, la izquierda y el nacionalismo; junto a ello una fuerte oposición política a tres bandas: la izquierda moderada, liderada por los socialistas, la derecha procedente del franquismo, y, en bastante menor medida, los nacionalismos periféricos. Se da la circunstancia de que, para este periodo, los Grupos y Diputados, también Senadores, mas constructivos en el plano jurídico y en el político, fueran los nacionalistas que participaron y votaron todo el nuevo ensamblaje jurídico institucional del Estado de Derecho social y democrático, en los orígenes y. como luego se dirá, también en la etapa de consolidación.

La segunda fase o momento de consolidación se desarrolló a lo largo de dos décadas – de 1982 a 2003, o, lo que es lo mismo, desde la victoria electoral socialista de octubre de 1982 a la guerra de Irak, a lo largo de seis legislaturas – II Legislatura de 1982 a 1986; III de 1986 a 1989; IV de 1989 a 1993; V de 1993 a 1996; VI de 1996 a 1999; y VII de 2000 a 2004– con Cámaras con mayorías absolutas, de uno y otro color, o relativas, también de uno y otro color, o Cámaras con mayorías diferentes en las que una Cámara hace de oposición a la otra; en fin, composiciones variables pero un sistema aposentado, solido, integrado en un marco que lo robustece –la CEE y luego UE–, con fuerza exterior, y reconocido internacionalmente, una economía en avance, Estado

modernizado, con un poderoso componente social, emergente, y con un buen mecanismo de resolución de conflictos sociales. A estas alturas el sistema constitucional, se desprende del magma de la construcción inicial, se consolida en el ámbito territorial, se refuerza y también, hacia fines del periodo, empieza a mostrar algunas debilidades.

En este periodo las cuatro primeras legislaturas –II a V– corresponden a gobiernos del PS, con mayoría absoluta en Congreso en las dos primeras y relativas las dos últimas; y a gobiernos del PP las dos últimas –VI y VII– respectivamente con mayoría simple y absoluta.

La composición de Grupos en Congreso es ilustrativa sobre el devenir de esta etapa que comenzó en 1982: II legislatura, con 6 Grupos parlamentarios: una apabullante mayoría del Partido Socialista, seguido de lejos con en torno a un centenar de diputados del Coalición Popular y sobre una treintena de diputados centristas –los restos de la UCD– con algunos de los que habían sido protagonistas de las dos legislaturas anteriores como Landelino Lavilla, Mardones, Calvo Sotelo, Cabanillas o Marcelino Oreja, buena muestra de la escisión de la derecha y el centro; la Minoría catalana y la vasca del PNV que serán una constante en todas las legislaturas, y el grupo mixto con tan variopintos componentes como Santiago Carrillo o Adolfo Suárez (cronos devorando a sus hijos).

En la III Legislatura (1986) con 6 (9 si contamos las Agrupaciones) Grupos parlamentarios se evidencia aún mas si cabe esta incipiente descomposición del centro y el crecimiento de la derecha, porque, junto al grupo del PSOE que sigue con una mayoría absoluta muy confortable, Coalición popular sube levemente el número de escaños y cohabita, en el centro-derecha, con dos agrupaciones procedentes de UCD, ambas en el GP Mx –la mas numerosa, la Agrupación de la Democracia Cristiana; y la Agrupación liberal-; mas un sólido partido centrista como el CDS de Suárez, con intercambios con las agrupaciones, caso, por ejemplo, de Iñigo Cavero que pasará de la Agrupación DC al CDS, o de Jiménez Blanco que hará lo propio desde la Agrupación liberal; junto a ellos siguen las minorías catalana y vasca, y una Agrupación de izquierda

comunista y nuevas izquierdas –igualmente en el MX– de IU e Iniciativa per Catalunya.

La IV Legislatura (1989) contó con 7 Grupos parlamentarios: un Grupo Socialista con mayoría absoluta precaria, un grupo de CP en paulatino ascenso, las minorías periféricas, los centristas del CDS, IU- I.C y Mixto. La V (1993), presentaba un panorama similar con algunas novedades a destacar: de los 7 Grupos, el Socialista continúa a la baja, sigue la emergencia del GP popular, permanecen las minorías nacionalistas, y surge una nueva minoría territorial –Coalición canaria, con Luis Mardones y José Carlos Mauricio – jun parlamentario que no lee los discursos!-; Se consolida IU-IC, con el liderazgo de Anguita, y, obviamente, se mantiene el GP Mixto. La táctica política acerca a los Populares e IU en la conocida como «pinza» al Partido Socialista, datos que anticipan un cambio de signo que se producirá en la siguiente legislatura.

En efecto en la VI (1996) los Populares (146 escaños) ganan por primera vez a los socialistas (141 escaños), y de los 7 Grupos, pasan a ser el de mayor número de componentes, sin alcanzar la mayoría absoluta, compartiendo el escenario con IU, las dos minorías nacionalistas, Coalición canaria, y el GP Mixto. La VII legislatura (2000) verá un ascenso espectacular del GP popular con 183 escaños, seguido de lejos por el GP socialista con 138, y los cinco grupos clásicos restantes: las dos minorías catalana y vasca, el grupo federal de IU, Coalición canaria y GP Mixto.

En cuanto a las competencias parlamentarias, la actividad legislativa de estas dos décadas culmina la construcción jurídica del Estado de Derecho, social y democrático, con un total de 231 leyes orgánicas aprobadas, 153 entre 1983-1996, y 78 en el tramo entre 1997 y 2003; 783 leyes ordinarias, de ellas 457 entre 1983-1996, y 326 entre 1997 y 2003; disposiciones con rango de ley: 247, de ellas 209 Reales Decretos-Leyes, correspondiendo 124 a la etapa 1983-1996 y 105 a la etapa 1997-2003; y 38 Reales Decretos-Legislativos, 30 del periodo 1983-1996, y 8 del periodo 1997-2003.

Un somero repaso al objeto de la ingente cantidad de normas con rango de ley aprobadas muestra como en los primeros años – 1983-1996 la etapa de los gobiernos socialistas– se adoptaron las leyes orgánicas y ordinarias de desarrollo de instituciones constitucionales y el desarrollo esencial de derechos fundamentales, así, por citar algunas de las mas relevantes leyes orgánicas, en 1983 cinco EEAA, derecho de reunión; en 1984, ILP, habeas corpus, derecho de rectificación, criterios básicos de la Defensa nacional, tipificación de las escuchas ilegales; en 1985, LOREG y LOPJ, autorización adhesión de España a la CEE, Libertad sindical, CP militar; en 1986, FF y CC de Seguridad; en 1987, reforma de la LOREG para adaptarla a las elecciones al PE, o leyes orgánicas de delegación a las CC AA; en 1988, modificaciones CP y LECRIM; en 1989, la LOFCA; en 1990, la ley general de ordenación del sistema educativo; en 1991, reformas de 7 EE AA, nuevas reformas CP ( tipificación delito de tráfico de influencias) LECRIM, y servicio militar; en 1992, seguridad ciudadana, tratamiento automatizado de datos de carácter personal, ratificación tratado de Maastricht; en 1993 no hubo leyes orgánicas; en 1994 doce reformas de EE AA, ratificación del tratado de adhesión a la CEE de Noruega, Austria, Suecia y Finlandia, o blanqueo de capitales; en 1995, Estatutos de autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla, ley del jurado, nuevo CP, abolición de la pena de muerte en tiempos de guerra; en 1996, LOFCA y dos reformas de EE AA.

Por lo que atañe al periodo de gobiernos del partido popular 1996-2004, en 1997, hubo una reforma estatutaria, la transferencia de tráfico a Cataluña, regulación del uso de videos y cámaras de seguridad en lugares públicos por FF y CC SS, la cláusula de conciencia de periodistas; en 1998, tres reformas de EE AA, la introducción del euro, régimen disciplinario de las FF AA, tribunal internacional de Ruanda, ratificación del tratado de Amsterdam; 1999, seis reformas de EE AA, derecho de reunión, derecho de educación (LODE), reformas LOPJ y TC; 2000, Extranjería, Ley penal del menor; 2001, reforma de la LORAFNA, LOFCA, Universidades, ratificación del tratado de Niza, ; 2002 derecho de asociación, control jurisdiccional CNI, partidos políticos; 2003, nueva

reforma de extranjería, orden europea de detención y entrega, nuevas reformas CP y LOPJ y LOREG, y, en fin, cumplimiento íntegro de las penas.

En cuanto a las leyes ordinarias de las 783 de este periodo resulta difícil un repaso pormenorizado, pero a destacar algunas que, efectivamente, son también hitos de nuestro ordenamiento jurídico, como: en la etapa de gobiernos socialistas en 1983, las de cesiones de tributos a las CC AA; en 1984, participación de las CC AA en los ingresos del Estado, objeción de conciencia y prestación social sustitutoria, o leyes de incompatibilidades y reforma de función pública; 1985, la ley de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho a las Comunidades Europeas, leyes de carácter económico presupuestario como la del IVA, u otras muy importantes en ámbito local como la de bases del régimen local, o patrimonio histórico; 1986, ley general de sanidad; 1987, propiedad intelectual o impuestos de sucesiones y donaciones; 1988, propiedad horizontal, tv privada, costas, carreteras, mercado de valores, demarcación y planta judicial, arbitraje, leyes de cupo vasco para periodos 82-86 y 87-91; 1989, modificaciones de la LEC, creación Universidad Carlos III, igualdad de trato de la mujer en el trabajo; 1990, deporte, medicamento, prestaciones no contributivas; 1991, arrendamientos rústicos, Instituto Cervantes, medidas fiscales urgentes, IRPF, Impuesto de Patrimonio; creación del CES, reforma parcial CC (testamento) y adaptación de conceptos impositivos a la CEE; 1992, IVA, Impuestos especiales, Tv por satélite, telecomunicaciones, LRJAEyPAC, puertos y marina mercante, industria, seguridad privada; 1993, cupo vasco 92-96, reconocimiento de diversas universidades privadas, blanqueo de capitales; 1994, sistema eléctrico nacional, reforma CC en lo atinente a celebración del matrimonio por alcaldes, arrendamientos urbanos, nueva reforma IVA, REF canario, banco de España, derecho de asilo y refugio ; Comisión Mixta para la UE; 1995, Impuesto de sociedades, TV por cable, TV satélite, contratos de las administraciones públicas; 1996, voluntariado, comercio minorista, asistencia jurídica gratuita, cesión de tributos a las CC AA.

Ya en la etapa de gobiernos del PP, 1997, sociedades laborales, demarcación y planta; nuevas formas de gestión del sistema Nacional de Salud, oficinas de farmacia, modificación régimen concesión tributos a varias CC AA, cupo vasco 97-2001, inspección de trabajo, ley del Gobierno, asistencia jurídica a instituciones públicas, sector eléctrico; 1998, régimen del suelo y valoraciones, residuos, telecomunicaciones, liberalización transportes, jurisdicción contencioso-administrativa, sector hidrocarburos, IRPF, retribuciones o compensaciones a partidos políticos por bienes incautados ; 1999, cooperativas, empresas de trabajo temporal, conciliación vida familiar trabajadores, defensa de la competencia, contratos administraciones públicas; 2000, reforma CC (ausencia); 2001, plan hidrológico nacional, agencia española de seguridad alimentaria, FCI; 2002, reguladora CNI, cupo vasco 2002-2006, régimen de cesión de tributos a quince CC AA, régimen de personal de las FF AA, comercio electrónico, reforma IRPF, comercio minorista, CC (nacionalidad), haciendas locales, fundaciones; 2003, arbitraje, Ley general tributaria, montes, sector ferroviario, ley general de subvenciones, telecomunicaciones, seguridad aérea, concursal, persecución blanqueo financiación terrorismo, liberalización sector inmobiliario y transportes, orden europea de detención y entrega, prestaciones sociales, nueva ordenación económica.

Por lo que atañe a la función de control e impulso, las cifras expresan por sí solas un acelerado aumento del número de iniciativas de control e impulso, así, ciñéndonos al Congreso de los Diputados, de 210 interpelaciones en la II Legislatura –1982-86, 214 en la III (86-89), 225 en la IV (89-93), 142 en la V (93-96), 203 en la VI (96-99), a 338 en la VII (2000-2004). Preguntas orales en Pleno 1583, 1510, 2003, 1610, 2112, 2280 respectivamente de la II a la VII legislaturas. Preguntas orales en comisión de 244, 1593, 2464, 1865, 2829, a 4016, respectivamente de la II a la VII legislatura. Preguntas escritas de 9200, 19458, 15309, 14886, 32721, 75326, 166890, respectivamente de la II a la VII.

PNLs (proposiciones no de ley) en Pleno 96, 164, 272, 261, 439, 849 respectivamente en las sucesivas legislaturas desde la II a la VII.

PNLs en comisión 128, 245, 514, 692, 1800, 2396 respectivamente de la II a VII Legislaturas.

Comparecencias del Gobierno en Pleno 10, 26, 58, 34, 46 y 77 respectivamente. Y en comisiones 922, 271, 718, 854, 1504, 1681 en las sucesivas legislaturas.

Comisiones de investigación fueron solicitadas 9 en la II legislatura –financiación de partidos, catástrofes aéreas, Rumasa, o Agencia EFE–; 14 en la III –estado real del aparato policial, tráfico aéreo, desaparición de S Corella, espionaje a AP por funcionarios MI, o de estudio como la solicitada para analizar malos tratos a los ancianos en residencias; en la IV se solicitaron 20, sobre KIO, Ibercorp, terrenos RENFE, INSALUD, RTVE, Naseiro-Guerra, irregularidades proceso electoral 1989, de las cuales solo se crearían dos: la de RENFE y la de irregularidades en el proceso electoral 1989. En la V hubo 24 solicitudes, Roldan, información privilegiada, M Rubio, privatizaciones; Intelhorce, PER, Elosua, fondos reservados, GAL (que al no poderse crear en Congreso se constituiría en el Senado donde desde las elecciones autonómicas el PP tenía mayoría absoluta, y sería de brevísima duración), corrupción, de las que solo se crearon tres, sobre fondos DGGC. Roldán, Patrimonio M Rubio y Privatización Intelhorce. En la VI hubo 17 solicitudes de creación sobre retrasos en la AEAT, fondos reservados, ayudas cultivo del lino, Gal, Expo 92, Enersis, ERCROS, infraestructuras aeroportuarias y se crearon dos sobre AEAT y Ayudas comunitarias al lino. En la VII hubo 35 solicitudes sobre privatizaciones, SINTEL; CERA, gestiones irregulares BBVA, profesores religión, etc., y una sola aprobada sobre Gescartera.

En esta etapa se presentó una moción de censura –la segunda tras la aprobación de la Constitución–, en la III legislatura, planteada por diputados del grupo de CP, proponiendo como candidato a Antonio Hernández Mancha, moción que se rechazó en el Pleno de 30 de marzo de 1987 por 66 votos a favor, 195 en contra y 71 abstenciones. Asimismo hubo una cuestión de confianza –también la segunda– planteada en la IV legislatura por el Presidente Felipe González Márquez



el 5 de abril de 1990, confianza otorgada por el pleno con 176 votos a favor, 130 en contra y 37 abstenciones.

La tercera fase o momento crítico que abarca desde 2004 a 2015, a lo largo de las legislaturas VIII (2004-2008), IX (2008-2011), y X (2011-2015), se califica como crítico porque el parlamento pasa de ser foro de la centralidad política a ser considerado por algunos como causa o escenario de cierta decadencia política, que procede tanto de una cierta fatiga de materiales (véase, entre otros análisis, las monografías de Tudela Aranda o el número monográfico de la Revista de la UNED dedicado al Parlamento, como expresión de esta circunstancia), cuanto de elementos externos como una crítica social y mediática fortísima, y, después, su coincidencia con la crisis económica y crisis política hasta casi rozar la crisis sistémica.

En efecto, hacia la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, se percibe en los medios de comunicación social una crítica muy general a la vida parlamentaria, y también a la situación de la vida pública, y un despunte de la abstención activa-no votar en las elecciones como crítica al «sistema» por entender que es escasamente operativo, o por considerar que «no nos representa», o que «todos los políticos son iguales», o «para qué votar solo cada cuatro años», en fin un conjunto de percepciones sociales de rechazo al parlamento en determinados sectores –muchos de ellos nuevas generaciones que se incorporan a la mayoría de edad política desde la no participación e incluso el rechazo–; hay también una «abstención pasiva» que directamente «pasa» de votar; todo ello convenientemente aireado por los medios da lugar a fenómenos que resultan demoledores para la democracia representativa y la vida del parlamento.

No es ajeno a esta situación un cierto desgaste parlamentario por varias razones: las mayorías mecánicas desde comienzos de siglo XXI, fueran estas monocolors –la popular de 2000 a 2004–, o plurales en apoyos parlamentarios aun cuando sustentaran gobiernos monocolors socialistas como sucedió de 2004 a 2011, trasladan al Gobierno el peso político, con un escaso debate parlamentario de fondo, en el que la

crítica es mas superficial que profunda y mas anecdótica que sustancial; parte del electorado vive de espaldas al debate parlamentario político, por lo demás bastante bronco, puesto que se va perdiendo ese «sentido de Estado» o carácter institucional o consenso político en que los dos grandes partidos gobernaban y hacían oposición, según los casos, pero en los grandes asuntos de Estado como la política exterior o la territorial había un elemental acuerdo, roto el primero desde la participación indirecta española en la guerra de Irak, y el segundo desde la aceptación gubernamental de cualquier reforma estatutaria en Cataluña que anticipaba la crisis del Estatuto de autonomía de Cataluña, lo paradójico de este último caso es que se había aceptado por ambos partidos políticos mayoritarios reformas igual o mas «radicales» que la del estatuto catalán, como la valenciana, lo cual, dice mucho del origen partidista mas que constitucional de la crisis territorial de este periodo.

El paso siguiente: trasladar a la calle el encono partidista por esta materia constituyó un gran error que perjudicó al sistema parlamentario mismo porque en una democracia como la nuestra, representativa, las posibilidades de alcanzar acuerdos en el parlamento pueden atemperar diferencias, pero cuando estas se trasladan a la calle las diferencias se acrecientan y radicalizan tal y como sucedió con el caso de la reforma del Estatuto de Cataluña, en la propia Cataluña y en toda España o como había sucedido con la crisis del *Prestige*, o la posición española en la guerra de Irak; si además, quienes las trasladan a la calle son los propios grupos con representación parlamentaria este palmario reconocimiento de incapacidad parlamentaria pasa factura a los mismos integrantes del Parlamento.

Añádase a ello que asoma un incipiente cambio en el sistema de partidos, en el que un partido de centro como es UPyD abre un nuevo hueco político entre los dos grandes de ámbito estatal, o que en el nacionalismo catalán un partido como ERC comienza a despuntar mas allá del tradicional conglomerado tradicionalmente mas moderado de CiU, mientras que a la izquierda del PSOE apuntan las nuevas izquierdas unidas con ecologistas o nacionalistas de izquierda, o las izquierdas

regionalistas. Así, lo que solo parecen pequeños cambios se va ordenando como tendencias a lo largo de las legislaturas en esta etapa.

No es ajeno a estos cambios partidistas un cambio de mentalidad en extremos tales como el papel social de las mujeres, o la participación en política de sectores que tradicionalmente estaban fuera de ella como pueden ser jueces o magistrados, o miembros de cuerpos o fuerzas de seguridad –las manifestaciones de guardias civiles de uniforme en 2007, o el incremento, pequeño en número pero cualitativamente significativo, de jueces en la política como ya había sucedido con el juez Garzón años atrás, el ministro Alonso, o Fernández Bermejo, durante cuyo ministerio se planteó la primera huelga de jueces en España; en paralelo a la tremenda crisis económica que a partir de 2008 va cuarteando la estabilidad económica, política y social fraguada desde la transición, porque importantes sectores jóvenes de las nuevas clases medias descienden en el nivel social –el mileurismo– o directamente emigran en busca de trabajos a la UE. Si desde los setenta el auge de una nueva clase media había sido el sostén de la transición y la estabilidad social de los ochenta y noventa, a pesar de crisis concretas temporales, la durísima y larga crisis de 2008 mina las bases de ese sistema cuando los primeros universitarios en muchas familias deben de aceptar unas condiciones de trabajo muy precarias o, directamente, marcharse fuera de España.

Por otro lado el exitoso –y costoso– Estado compuesto, también sufre su propia crisis de ajuste –ya que si la Constitución y el desarrollo primario del Estado autonómico se hizo sobre conceptos diferenciados y escalonados de autonomía: la de máximo nivel y fácil acceso –151 y D Transitoria 2ª CE para Cataluña, Galicia y País Vasco; o máximo nivel con acceso dificultoso –Andalucía–; y casos particulares como la actualización foral Navarra con la LORAFNA, y el resto de las CC AA de acceso simple y nivel básico de competencias –salvo Canarias y C Valenciana complementadas en competencias con sendas leyes orgánicas de transferencias complementarias; en virtud de lo dispuesto en el art. 148.2 CE, transcurridos 5 años y mediante

reformas estatutarias, las CC AA de régimen ordinario podrían ampliar sus competencias, lo que así se llevó a cabo en los noventa, causando una igualación competencial que situó a las Comunidades de máximo nivel prácticamente a la par que las Comunidades con competencias acrecidas, de forma que cualquier ampliación competencial de las originariamente «privilegiadas» situaba las reformas estatutarias prácticamente extramuros de la Constitución, lo que es, a mi juicio, una de las mas notorias causas de la crisis del Estatuto catalán y la posterior, y mas grave, crisis territorial, o mas que territorial, histórica, de los últimos años.

En esta etapa de triple crisis: económica, partidista, y territorial el parlamento, ya objeto de numerosas críticas, por cierto algunas bastante fuera de razón como la crítica sistemática a las retribuciones de los parlamentarios, cuando de los 27 parlamentos de la UE, el español es de los mas bajos en el cuadro retributivo de parlamentarios y en costes generales como tal institución; o la crítica a que los parlamentarios trabajan poco, con ignorancia de la existencia constitucional de periodos inter-sesiones, como si el trabajo parlamentario consistiera en un puro trabajo burocrático y a destajo, y no un trabajo en dos sedes: la parlamentaria y la de la circunscripción, causa del actual sistema de sesiones extraordinarias ordinarias en todos los meses de periodo intersesiones. Pues bien, cuál fue la realidad parlamentaria de esta etapa?, cómo desarrolló sus competencias?.

Respecto de los sujetos por excelencia, los Grupos parlamentarios, en la VIII Legislatura (2004-2008) se constituyeron 8, los tradicionales –Socialistas, Popular, CiU, Grupo vasco, IU-IC-V, CC/NC, y Mx y por primera vez ERC, que pasa a tener su propio Grupo. En la siguiente legislatura (2008-2011) disminuye en dos el número de Grupos que pasa a ser de 6: Socialistas, Popular, CiU, Vasco, ERC-IU-IC-V agrupados en el mismo Grupo, y Mx. En la X legislatura (2011-2015) fueron 7 los Grupos, incorporándose a los seis de la anterior el GP de UPyD.

En cuanto a las competencias parlamentarias y comenzando por las legislativas, en la VIII legislatura (2004-2008) se aprobaron 33

leyes orgánicas y, como en ocasiones anteriores, su contenido muestra el sesgo de la legislatura, así la ley integral de protección contra la violencia de género, o, después, la LO para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, la reformas del CP (entre otras, para tipificar los delitos contra la seguridad vial), o ratificación de España del tratado por el que aprueba una Constitución para Europa, o de los tratados de adhesión a la UE de Bulgaria y Rumania, o la ley orgánica de defensa nacional, 12 reformas de EE de AA, o la reforma de la LO ILP. Junto a ellas se aprobaron 134 leyes ordinarias en materias tales como pensiones, trabajadores autónomos, texto refundido del ET, TDT, RTVE de titularidad estatal, incorporación del sistema de carné por puntos, tropa y marinería, carrera militar, conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos de la AGE, EBEP, cupo vasco 2007-2011, o concierto económico con Navarra.

Hubo en la VIII Legislatura 38 Decretos-Leyes vinculados a asuntos tales como el accidente del Prestige, o indemnizaciones a participantes en operaciones internacionales de paz, o el plan hidrológico nacional, o seguridad privada. Y 10 Decretos-Legislativos como el de texto refundido del IRPF, haciendas locales, catastro, o consumidores y usuarios.

En la IX Legislatura (2008 a 2011) se aprobaron 26 leyes orgánicas que incluían la ratificación del Tratado de Lisboa, reformas estatutarias, reformas de las leyes de extranjería, LOFCA, LOPJ (implantación de la oficina judicial), de la LOTC, del CP (aborto) o LOREG. 115 leyes ordinarias como la de supresión del impuesto sobre el patrimonio, medidas urgentes en telecomunicaciones, asilo y protección subsidiaria, libre acceso a las actividades de servicio, y las que ya reflejaban la incipiente y grave crisis económica como programa temporal de reinserción por desempleo, o uso racional del medicamento. 58 Decretos –Leyes, buena parte de ellos relacionados con la crisis como los de medidas de impulso a la actividad económica, acumulación de las prestaciones contributivas por desempleo a migrantes retornados, medidas urgentes obre plan de acción concertada zona euro, o plan estatal de inserción local, saneamiento de deudas y

pagos de la administración local, reestructuración bancaria, protección desempleo, creación de fondo estatal para el empleo, gasto farmacéutico, impulso a la recuperación económica y empleo, o Fondo de apoyo a la república Helénica. Y 6 Decretos-Legislativos, incluyendo el texto refundido de la ley del suelo.

En la X Legislatura ( 2011-2015) se aprobaron 41 leyes orgánicas, comenzando por aquellas vinculadas a la pasada reforma constitucional del Art 135 CE y a la gobernanza económica europea, caso de la aprobación y reforma de la LO de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o la creación de la Autoridad independiente de responsabilidad Fiscal, o Lo de racionalización del sector público; hubo también reformas estatutarias, educativas como la LOMCE, reformas de la LOPJ (que reformó la llamada «justicia universal»), reformas del CP, o LOTC (para la ejecución de sentencias), LOFCA, la Ley orgánica relativa a la abdicación de S.M. D. Juan Carlos I, la importante LO de protección de la seguridad ciudadana, y modificaciones importantes de la normativa de partidos que modificaban la LO de partidos 6/2002, la financiación partidista –LO 8/200– y otras leyes orgánicas como la de Tribunal de Cuentas.

En esta Legislatura se aprobaron 128 Leyes ordinarias, de las cuales, amén de las numerosas normas vinculadas a la crisis económica, como la de medidas urgentes de reforma del mercado laboral, lucha contra el fraude, saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector financiero, reestructuración de entidades de crédito, medidas urgentes de liberalización del comercio, lucha contra empleo irregular y fraude a la seguridad social, medidas para reforzar la protección de deudores hipotecarios y alquileres sociales, flexibilización y fomento alquiler viviendas, apoyo al emprendedor, fomento de integración cooperativas del sector alimentario, apoyo a las empresas y su internacionalización, racionalización sector público, refinanciación deuda empresarial, ordenación y solvencia entidades de crédito, medidas urgentes en materia concursal, inspección de trabajo, formación profesional y autoempleo; a destacar la aprobación de otras leyes como la creación

de la Comisión nacional de Mercados y Competencia, o la ley de transparencia, la de acción y servicio exterior del estado, Ley de tratados y otros acuerdos internacionales, modificaciones en IRPF, impuesto de sociedades, e IVA, concierto económico con el País Vasco, concierto económico con Navarra, modificación de la ley de audiovisual, telecomunicaciones, jurisdicción voluntaria, concesión nacionalidad española a sefardíes originarios de España, sistema nacional de protección civil, montes, navegación marítima, carreteras, auditoría de cuentas, sector farmacéutico, protección infancia y juventud, seguridad privada, seguridad nacional, en fin, intensa actividad legislativa a la que se añade las dos grandes leyes administrativas 39 y 40/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico del sector público respectivamente.

La extensa producción normativa de esta legislatura se completó con 75 Reales Decretos-Leyes cifra ciertamente elevada especialmente si consideramos la muy holgada mayoría absoluta que sustentaba al Gobierno Rajoy, solo explicativa por la extraordinaria y urgente situación de afrontar la enorme crisis económico-financiera, así entre estos a destacar los de saneamiento del sector financiero, medidas urgentes de reforma del mercado laboral, mecanismos de financiación proveedores de entidades locales, protección deudores hipotecarios sin recursos, medidas tributarias y administrativas para reducir déficit público, racionalización gasto público en educación, medidas urgentes sostenibilidad sistema nacional de salud, programa recualificación profesional personas que agoten prestación por desempleo, reestructuración entidades de crédito, medidas urgentes sector eléctrico, apoyo al emprendedor, medidas urgentes de carácter tributario y presupuestario, contra la morosidad de las Administraciones Públicas, adaptación del Derecho español a la UE en materia de supervisión y solvencia entidades financieras, medidas urgentes fomento del empleo, crecimiento de la competitividad y eficiencia, sistema de financiación de las CC AA y EE LL, apoyo al «mobile» de Barcelona, mecanismos de segunda oportunidad, o formación profesional para

el empleo. De los 9 Reales Decretos-Legislativos, destacan los Textos refundidos de derechos de las personas con discapacidad, uso racional del medicamento, estatuto de los trabajadores, empleo, mercado de valores, EBEP, tráfico, suelo o seguridad social.

Respecto de la competencia de control e impulso, en la VIII legislatura se registraron 2227 preguntas orales en Pleno y 3692 en Comisión, y 140.322 escritas, lo que supone cierta disminución en relación con la etapa anterior. Respecto a comparecencias en pleno la cifra fue de 101 iniciativas, y en comisión de 1309. PNL en pleno se plantearon 648, y 2504 en Comisión.

Hubo en la VIII Legislatura 16 solicitudes de creación de Comisiones de investigación sobre materias como 11M, incendios en Guadalajara, migraciones desde Marruecos, uso de aeropuertos españoles por organismos extranjeros en relación con Guantánamo, OPA Endesa, etc., de las cuales solo una se constituyó: la del 11 de marzo

En la IX Legislatura (2008 a 2011) se plantearon 1669 preguntas orales en Pleno, y 3508 en Comisión, mas 104.313 escritas. 91 solicitudes de comparecencia del Gobierno en Pleno, 1383 en Comisión, 905 PNLs en Pleno y 2329 para Comisiones. Amén de 6 solicitudes de creación de Comisión de Investigación sobre materias como intermediación política del Gobierno y utilización de recursos públicos en sectores estratégicos de la economía, intervenciones contra separación de poderes y Ministerio de Justicia, explosión de gas, wikileaks, o uso de bases militares para fines no propios. No se constituyó ninguna comisión de investigación.

A destacar la reforma constitución del art 135 CE operada en esta legislatura mediante Proposición de ley presentada por los dos grupos parlamentarios hegemónicos –Popular y Socialista– y tramitada por procedimientos especiales de lectura única en Congreso y urgencia en ambas Cámaras, desde el 26 de agosto al 7 de septiembre de 2011, y sin solicitud de referéndum de ratificación.

La X Legislatura (2011 a 2015) registró un nuevo cambio de signo político, con importante mayoría absoluta del GP Popular. Los datos



mas relevantes en materia de control e impulso político fueron los siguientes: 1440 preguntas en Pleno, 3662 en Comisión y 82.299 escritas. En cuanto a las comparecencias del Gobierno se registraron 163 en Pleno y 2320 en comisión; 1315 PNL en Pleno y 3921 en comisiones. Hubo 26 solicitudes de constitución de Comisiones de investigación sobre asuntos tales como causas de la crisis financiera, Bankia, Amnistía fiscal, financiación partidista ilegal, control de fronteras, incluso sobre el intento de Golpe de Estado del 23 F 1981; no se constituyó ninguna.

La cuarta fase o momento neoclásico, desde el 13 de enero de 2016 –fecha de la sesión constitutiva de la XI Legislatura, hasta el Real Decreto de disolución de 3 de mayo de 2016, por disposición constitucional –art. 99.5 CE– al haber fracasado las investiduras de Presidente del Gobierno, y desde la sesión constitutiva de 19 de julio de 2016, de la XII –y actual– Legislatura, hasta el momento en que nos encontramos –septiembre de 2018–, puede afirmarse con carácter general que participa de nuevos parámetros y a la par de una recuperación del papel y el valor del Parlamento.

Los Grupos parlamentarios de 2015 a la actualidad se han ordenado conforme a lo siguiente: en la XI Legislatura (desde las elecciones de 20 de diciembre de 2015 al 3 de mayo de 2016, fecha de disolución) 8 Grupos parlamentarios : Populares, Socialistas, CUP-ECP-EM, Ciudadanos, ERC, CDC, Grupo vasco y MX; y en la XII (julio de 2016 a la actualidad) 7 Grupos, los mismos que en la anterior legislatura, excepto CDC, que con la denominación PdCat se sitúa en el Grupo MX. Hay pues dos nuevos y fuertes Grupos parlamentarios – Cs y el conglomerado de Podemos–, que irrumpen en las hasta ahora estáticas organizaciones parlamentarias con cambios en ellas pero no fuera de ellas como ahora sucede, esto genera una dinámica de actuaciones parlamentarias que afecta a lo grande y lo pequeño, desde la propia investidura que no saldrá en la XI y fallida Legislatura, la convocatoria de nuevas elecciones y, tras ellas, una nueva Legislatura inusual que ha visto numerosas novedades: de mas a menos, dos Gobiernos de

signo distinto, una moción de censura que ha prosperado dando lugar al cambio de Gobierno, la constitución de hasta 5 Comisiones de investigación frente a las tradicionales resistencias, un giro en las iniciativas legislativas en que, frente al tradicional predominio de proyectos de ley, pasa a estar dominado por las proposiciones de ley, si bien cuestión distinta es que acaben convirtiéndose en leyes; una recuperación del relevante papel del parlamento, en tanto en cuanto es sujeto y foro por excelencia del debate político, junto con ese otro foro global, amorfo y necesariamente superficial que son las redes sociales, diríase que los sujetos mas críticos se integran en el Parlamento, y con ello la percepción general es que el parlamento ha cambiado y es útil. Con lo cual, desaparece el origen de las críticas mas severas al Parlamento como tal, para pasar a ser concretamente críticas a políticas o políticos determinados, y no a la institución que se ve como «recuperada para la causa popular», hecho que nos puede llevar a considerar si las críticas previas no serían mas bien de naturaleza político-partidista que institucional, los «apocalípticos pasan a ser integrados».

Pero qué ha cambiado en el parlamento en esta última fase que analizamos?

Respecto de las competencias legislativas en la XI Legislatura, por razones obvias –su cortísima duración de 5 meses– y el protagonismo de otras competencias, al final insatisfechas, como la investidura de un Presidente del Gobierno, y sentado el principio de que las iniciativas legislativas parlamentarias no se verían afectadas por la existencia de un Gobierno en funciones que en cuanto tal ciertamente no tiene competencia legislativa– su desarrollo fue de mínimos: 1 Real Decreto-Ley, prorrogando el programa de activación para el empleo.

Distinto fue el ejercicio de competencias de control e impulso, aunque muy mediatizado por una posición numantina del Gobierno contraria al sometimiento a cualquier control político de las Cámaras alegando su no responsabilidad ante unas Cámaras que no le habían elegido, grave interpretación sustentada sobre una auto interpretación

del sistema parlamentario y, lo que es aún mas singular, con un uso alternativo de la responsabilidad de someterse a control y a los instrumentos de control, porque unos ministros o unas veces se acudía al Parlamento, mientras que otros u otras no; hasta el punto de dar lugar a un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, pendiente de decisión del TC. Los números de iniciativas de control e impulso en esta Legislatura son los siguientes: preguntas en Pleno 22, en Comisiones 47, escritas 2590. Solicitudes de comparecencias del Gobierno ante el pleno 16, ante las Comisiones 104; PNLs en Pleno 232, en Comisiones 714. 4 Solicitudes de comisiones de investigación sobre accidente de Angrois, caso CERA, ACUAMED, o papeles de Panamá, de las cuales solo se constituyó la del CERA.

La XII Legislatura iniciada el 19 de julio de 2016 esta teniendo, hasta el momento, dos etapas: la primera que comenzó con la investidura del Presidente Rajoy Brei el 29 de octubre de 2016 –.tras la fallida del mismo candidato de 2 de septiembre del mismo año–, y se cierra con la aprobación de una moción de censura el 1 de junio de 2018, en la que resulta censurado el Presidente y elegido Presidente Pedro Sánchez, comenzando así la segunda etapa. Añádase que en el Senado, también por primera vez se plantea por el Gobierno la solicitud de autorización para aplicar el art 155 CE, lo que así se autoriza por la Cámara el 28 de octubre de 2017.

Esta compleja legislatura, en su primera etapa ha visto la aprobación de 3 leyes orgánicas –una nueva reforma de la LO de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, una reforma «técnica» de la LOREG, y una de la ley del Jurado para adecuarlo a personas con discapacidad–. 16 leyes ordinarias, que en buena parte mantienen la línea de lucha contra la crisis económico-financiera, como la ley de medidas tributarias para la reducción del déficit público, protección del consumidor vulnerable de energía eléctrica, trabajo autónomo, litigios de consumo, consumidores y usuarios, LEC (en materia de ocupación ilegal de viviendas), y en otros ámbitos, leyes sobre calendario de la LOMCE, voluntariado, TVE, patrimonio natural y biodiversidad.

Hasta el momento –agosto 2018–, ha habido 25 Reales Decretos Leyes en la etapa Rajoy, sobre, entre otros, Prevención y control de la contaminación, mercado valores, recualificación profesional personas que hubieran agotado prestación por desempleo, propiedad intelectual, sistema estiba portuaria, activación de empleo, protección deudor hipotecario, cláusulas suelo, salud del deportista, o destino superávit corporaciones locales; en la etapa Sánchez se han aprobado hasta la fecha (agosto de 2018) 6 Reales Decretos :leyes sobre Régimen jurídico del Consejo RTVE, Medidas urgentes para la adaptación al nuevo reglamento europeo de protección de datos, oferta extraordinaria de empleo público en relación a la atención a asilados y refugiados, acceso universal al sistema nacional de salud, modificación en programa de activación empleo, o medidas fruto del pacto contra la violencia de género y está pendiente de convalidación el Real decreto Ley sobre exhumación de los restos de Franco. Ha habido 1 Real Decreto Legislativo de texto refundido sobre prevención y control de la contaminación.

En lo tocante al control político: ya se ha indicado como esta Legislatura registra no solo el mayor número de mociones de censura que cualquier otra –mayo de 2017, moción de censura proponiendo como candidato a la Presidencia a Pablo Iglesias Turrión, fracasada; y mayo de 2018, moción de censura proponiendo como candidato a la Presidencia a Pedro Sánchez Pérez– Castejón, sino también el de una con resultado positivo, puesto que la moción de censura de mayo de 2018 resultó aprobada, de forma que por primera vez en nuestra historia constitucional la Moción derribó al Presidente titular y eligió un nuevo Presidente.

En lo atinente al control ordinario ha habido en la etapa Rajoy 647 preguntas para Pleno, y 38 en la etapa Sánchez – téngase en cuenta que Rajoy presidió como titular el Gobierno desde el 29 de octubre de 2016 hasta el 1 de junio de 2018, esto es diecinueve meses, mientras que Sánchez hasta el momento lleva algo mas de tres meses-; preguntas en Comisiones 1125 en la etapa Rajoy y 73 en la de Sánchez; escritas

36089 en la etapa Rajoy y 1697 en la etapa Sánchez. En cuanto a solicitudes de comparecencia del Gobierno en Pleno ha habido 48 en la etapa Rajoy y 6 en la de Sánchez. En Comisiones 1179, de las que 1058 se corresponden con la etapa Rajoy y 121 en la etapa Sánchez. PNL en Pleno 728, de las que 661 se plantearon en la etapa Rajoy y 57 en la de Sánchez: En Comisiones 3546 PNLs, de ellas 3339 en el periodo de Gobierno Rajoy y 207 en el de Sánchez hasta la fecha.

No obstante lo mas singular en esta competencia parlamentaria en la XII Legislatura es el número de solicitudes de creación de comisiones de investigación y, más aun, el de comisiones de investigación constituidas, porque se registran en esta etapa 28 solicitudes sobre atentados de Barcelona y Cambrils de 2017, CIE Archidona, Fondos mineros, Accidente Spanair, Intervención FF y CC SS el 1-10-17 en Cataluña, Bankia, Crisis financiera, CIEs, CERA, ACUAMED, bebés robados, utilización partidista del MI, en fin un largo elenco que, algo insólito hasta el momento, dará lugar a 7 comisiones de investigación sobre Accidente vuelo Spanair, accidente ferroviario de Santiago, financiación ilegal del PP, crisis financiera, Ministerio del Interior, accidente ferroviario en Santiago, y accidente aéreo vuelo JK5022 Resta por ver, para contar con datos comparativos, lo que queda el resto de la legislatura.

### **III. Epílogo. Sobre el carácter esencial del parlamento en democracia**

Valga este epílogo como reflexión académica y más que funcionaria parlamentaria.

Desde este punto de partida cabe exponer algunas ideas; en primer lugar, de los datos expuestos ya se inferen tendencias y la primera y obvia es que la XII Legislatura constitucional –también lo fue la XI– es una legislatura abierta en la que puede suceder de todo y así ha venido siendo (dos Gobiernos distintos, aprobación de una moción de censura, predominio de las proposiciones de ley sobre los proyectos, presidencias

de órganos constitucionales a cargo de personas de diferente factura ideológica, proliferación de comisiones de investigación etc. etc.,

En segundo lugar, una percepción: que todo, hasta aquello mas extraordinario, está previsto en el texto constitucional que, a estas alturas, se creía por muchos obsoleto, cuando los acontecimientos de la legislatura vienen a decir lo contrario, que hay previsiones constitucionales que no por su aplicación extraordinaria o inusual sean menos ordinarias en cuanto a su integración constitucional; y, además, las competencias parlamentarias han funcionado a satisfacción, en una y otra Cámara, en circunstancias constitucionales extraordinarias. Esta sería, a mi juicio, la principal lectura de esta última etapa y el colofón de este repaso apresurado a nuestra historia parlamentaria equivalente a nuestra historia democrática de los últimos cuarenta años.

La tercera observación es que integrados los disidentes en algunos casos anti parlamentarios de etapas anteriores, el Parlamento vuelve por sus fueros como el clásico lugar de debate, contraste de políticas y legitimador de actuaciones políticas, a la par que se expande la percepción de legitimación desde el Parlamento. Lo que desplaza el escenario de la vieja crítica del objeto –crítica al parlamento o al parlamentarismo –, hacia los sujetos –crítica a determinados parlamentarios o grupos parlamentarios, o directamente a partidos políticos. Esto es muy positivo para el sistema institucional, para la propia democracia representativa, aunque quizás no tanto para la ética política porque pone de manifiesto todo el «personalismo» o «subjetivismo» de la crítica política previa, aparentemente al parlamento, pero sustancialmente al sujeto político *schmittiano* «enemigo».

La cuarta observación es que el Parlamento cuenta con una vis atractiva extraordinaria porque conforma a los integrantes, los acomoda a sus usos, reglas y costumbres, considérese cómo los novísimos se han adaptado a las reglas del debate y sesiones y hacen uso de los instrumentos del parlamentarismo, de lo mas a lo menos, desde la legítima pretensión de incluir asuntos en los órdenes del día, a los

requerimientos de la debida cortesía, o de los repartos de cuotas parlamentarias en diferentes ámbitos –viajes, espacios etc.– a, incluso, competir por algo tan aparentemente banal como la ubicación en las sedes parlamentarias –la lucha por la visibilidad– o el reparto de despachos.

La quinta observación es que ha habido también cambios en los tipos de iniciativas, claramente en las legislativas el vuelco de la hegemonía de la iniciativa gubernamental –proyectos de ley–, hacia otros autores –proposiciones de ley parlamentarias básicamente; el recurso a disposiciones gubernamentales con rango de ley –sobre todo Reales Decretos Leyes, cuyo hecho habilitantes según la Constitución es la «extraordinaria y urgente necesidad», tradicionalmente interpretado como urgencia normativa y que, en los últimos tiempos empieza a despuntar como «necesidad normativa». O, en otro orden de cosas, el triunfo de instituciones de control con sanción jurídica –aprobación de la moción de censura–, o de aquellas que tradicionalmente se adoptaban de forma excepcional, como las comisiones de investigación. O, en el terreno de la organización, se ha experimentado un incremento importante del número de comisiones, o subcomisiones en Congreso a la par que un activismo de comisiones realmente notable.

La sexta observación atiende a los cambios sociológicos en la composición parlamentaria, en las dos últimas legislaturas, de doble signo: la feminización del Parlamento –nunca hasta las últimas legislaturas ha habido tantos y tan relevantes puestos ocupados por parlamentarias: presidencias (hubo ciertamente dos presidencias ocupadas por dos parlamentarias en el pasado, en una y otra Cámara, y algunas notorias Presidentas de Comisión, pero las Mesas como órganos colegiados eran de predominio masculino), lo que ahora ha cambiado–, o la portavocía en pleno o en comisión–; y, además, sociológicamente un rejuvenecimiento de los parlamentarios, habiendo bajado no solo el promedio de edad, sino modificada la procedencia sociológica con nuevas y «jóvenes» profesiones y roles sociales, bastantes de ellas vinculadas en origen a movimientos sociales como consejos ciudadanos,

u ONGs, activistas de movimientos sociales diversos (por la vivienda, la ecología, el derecho, la sanidad pública), dinamizadores culturales, directores de teatro, cine, poetas y poetisas, en suma, un universo sociológico muy diferente al de legislaturas anteriores.

Por último, en séptimo lugar, lo que sin duda es mas relevante y seguramente colofón de lo anterior, se ha asentado la noción de que el Parlamento constituye el órgano esencial de la democracia, lo que supone que se refuerza la misma democracia representativa frente a veleidades pasadas con la democracia directa. ¿Quién pone hoy en cuestión, como sucedía hace unos pocos años, que el Parlamento es el órgano representativo y por ende el foro de expresión de legitimidad política por excelencia?, ¿alguien en las Cámaras o en los Medios discute este axioma?, ¿han suplantado las redes sociales y los foros electrónicos al Parlamento?, ¿se considera que los parlamentarios trabajan poco?, ¿se sigue hablando de que los parlamentarios ganan mucho dinero y se dedican poco a su actividad?, ¿se pone en cuestión la eficacia del Parlamento?, ¿sigue estando en la agenda pública la crítica al parlamentarismo?.

Un breve repaso a la información y opinión en los Medios y en los estudios de opinión nos muestra que la respuesta es negativa. Se respeta la naturaleza, funciones y capacidad legitimadora del Parlamento; los foros y redes sociales han quedado como complemento de actuaciones políticas parlamentarias, ciertamente los parlamentarios, políticos en general, y partidos se expresan en los foros, pero estos son anunciadores o voceros de opiniones o actuaciones parlamentarias, en otras palabras se han instrumentalizado las redes sociales al servicio de la política y el parlamentarismo, no han sustituido como espacio público al Parlamento; prácticamente ha desaparecido como una información u opinión recurrente la crítica al escaso trabajo parlamentario – evidentemente falsa ahora, como han podido comprobar los nuevos protagonistas, y en muchos casos falsa antes-; ya no se reiteran esas demagógicas opiniones sobre el exceso de retribuciones de los parlamentarios –también falsas las mas de las veces–, por lo demás



con niveles retributivos que han de estar equiparados a su importante función, sin complejos de excesos, porque el problema no es este, sino el uso espurio de la condición de parlamentario para otros menesteres, que tiene incluso su tipificación y sanción en el Reglamento parlamentario, (art 17 RCD y Acuerdo de la Mesa del Congreso de 17 de febrero de 1990).

Desde sus sujetos y desde la ciudadanía el Parlamento se percibe como eficaz, las ruedas de prensa parlamentarias se han multiplicado, nunca como estos últimos dos años ha estado la sala de conferencias de prensa tan solicitada y concurrida, la asistencia de Medios, los periodistas y Medios acreditados suponen tal número que se ha llegado incluso a reformar las instalaciones de prensa del Congreso y es que, en efecto, ha habido un cierto cambio de paradigma parlamentario, de ser una institución objeto de fácil crítica, ha pasado a ser una institución mas fuerte, valorada y considerada.

Para terminar una última reflexión: quiere ello decir que estamos en una edad de oro del parlamentarismo?, A mi juicio no exactamente, mas bien en un proceso de recuperación paulatina. Si de toda esta compleja y profunda crisis política hemos conseguido avanzar en esta renovación y reforzamiento del parlamentarismo ya sería un digno avance; ahora, si la consideración es que el Parlamento sirve solo cuando se esta dentro, confundiendo la crítica política con la institucional, entonces estaríamos ante una comedia, y, muy probablemente, encima, sin final feliz.

