

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
LETRADO CORTES GENERALES

ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA

SUMARIO

- I PRECISIONES PREVIAS SOBRE EL ALCANCE DEL PRESENTE TRABAJO.
- II BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA INEXISTENCIA DE UN MODELO ESPAÑOL DE COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA INTERNA.
- III APUNTES SOBRE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.
- IV LA COOPERACIÓN PARA LA REFORMA DE LOS PARLAMENTOS EN IBEROAMÉRICA: IV.A) SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA. IV.B) SOBRE EL ALCANCE Y EL MÉTODO DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA. IV.C) SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES QUE PUEDEN INSPIRAR LA MODERNIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS IBEROAMERICANOS: 1. En relación con la posición del Parlamento en el conjunto de las instituciones, y las funciones asignadas al mismo. 2. En relación con la composición de las Cámaras y el estatuto de sus miembros. 4. En relación con las reglas generales de funcionamiento. 5. En relación con los procedimientos para el desarrollo de sus funciones.

I PRECISIONES PREVIAS SOBRE EL ALCANCE DEL PRESENTE TRABAJO

Las relaciones interparlamentarias pueden tener y tienen muy variadas manifestaciones. En el presente trabajo se utiliza con toda intención el término *cooperación parlamentaria*, para destacar, frente a aquellas acciones de contenido básicamente protocolario, un ámbito más activo e intenso de relación que pueda servir para la mejora en el funcionamiento de dos o más instituciones parlamentarias, mediante el intercambio de experiencias, la reflexión conjunta o la puesta en común de medios personales y materiales. Y se sostiene que una cooperación, así entendida, resulta fundamental para los Parlamentos de este fin de siglo.

Un planteamiento tan sencillo como el que acaba de enunciarse puede parecer innecesario, de puro obvio. Tanto más si se tiene en cuenta la similitud de los problemas que afectan a los Parlamentos modernos y la particularidad de que son precisamente

quienes protagonizan los trabajos cotidianos de la institución los que mejor conocen y más conciencia tienen de las necesidades de reforma y revitalización existentes, así como de las dificultades que suscita la búsqueda de soluciones efectivas de modernización y mejora, frente a la alegría con que a veces se sugieren fórmulas mágicas de infalible éxito, planteadas desde un desconocimiento profundo de las características y procedimientos parlamentarios.

Y, sin embargo, por sorprendente que pueda parecer a los no iniciados, la mencionada cooperación no ha entrado sino muy recientemente en el ámbito de la preocupación institucional de los Parlamentos, de forma que su desarrollo es todavía mal conocido, embrionario y vacilante¹.

Ceñidos al caso español ello requiere incidir en cuatro ámbitos fundamentales: el ámbito propiamente nacional, en el que confluyen las Cortes Generales, diecisiete Asambleas de Comunidades Autónomas y las especialísimas de Ceuta y Melilla (por no citar el proceso de «parlamentarización» creciente de los órganos colegiados de las corporaciones locales); el ámbito comunitario europeo, que incluye los Parlamentos de los países miembros y el propio Parlamento Europeo; la relación con los Parlamentos de los países en vías de desarrollo, que en el caso español obliga, necesariamente, a detener muy prioritariamente la mirada en todo lo relacionado con la modernización de los Parlamentos iberoamericanos; y, como cuestión más reciente, pero no menos importante, las relaciones surgidas respecto de determinados ámbitos regionales, como el referido a los Parlamentos de los países del Este de Europa, en proceso de franca reconstrucción, con la colaboración de los restantes Parlamentos europeos, tras los históricos cambios registrados desde finales de la década anterior, o el que agrupa a los Parlamentos de los países mediterráneos.

En la medida en que el presente texto no persigue otro objetivo que el de hacer una llamada de atención sobre la importancia de esta novísima dimensión de los Parlamentos modernos, y ante la imposibilidad de desarrollar con detalle los extremos implicados en todos los supuestos que acaban de enumerarse, repasaré brevemente los renglones más llamativos de cada uno de los capítulos mencionados, para centrarme finalmente en el ámbito probablemente menos conocido, pero al que cabe otorgar

¹ Recuérdese, no obstante, la tarea realizada por la Unión Interparlamentaria, así la existencia de fuertes asociaciones de Parlamentos de habla francesa o inglesa, o de ámbito regional (v. gr.: la Unión Interparlamentaria árabe).

una relevancia singularísima desde la perspectiva española, como es el de la relación con los Parlamentos de América Latina.

II BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA INEXISTENCIA DE UN MODELO ESPAÑOL DE COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA INTERNA

En lo que se refiere exclusivamente a nuestra propia realidad interior, es especialmente destacable que, tras dos décadas en las que hemos visto desarrollarse, junto a una reconstrucción de raíz de las Cortes Generales, diecisiete Parlamentos de nueva planta, este proceso se haya producido sobre la base de esfuerzos individuales y aislados. Es cierto que, por lo menos en un primer momento, el mimetismo ha servido para proporcionar unas ciertas bases comunes de partida. Es cierto también que al hilo de este proceso ha ido desarrollándose una doctrina cada vez más elaborada sobre los aspectos jurídicos de la vida parlamentaria, que ha cobrado incluso carta de naturaleza académica con la inclusión del Derecho Parlamentario entre las disciplinas incorporadas a los nuevos planes de estudios universitarios. Es cierto, en fin, que se han desarrollado actividades puntuales o informales de intercambio de experiencias y asistencia mutua (destaco aquí la importancia de las reuniones periódicas de los Presidentes de los Parlamentos autonómicos, la provechosa «solidaridad de oficio» de las respectivas Secretarías Generales y los diversos encuentros y actividades promovidos por la Asociación de Letrados de los Parlamentos), así como la promoción institucional de foros de puesta en común de experiencias y reflexiones (Jornadas de las Cortes Generales, del Parlamento Vasco, las celebradas en la Comunidad Valenciana, Murcia o Canarias...).

Pero no es menos real que no existe hoy un centro común estable de reflexión que pueda proporcionar, sumando las más variadas experiencias, elementos teóricos avanzados ante la acumulación de retos que se plantean a las instituciones parlamentarias de hoy en día (el único Instituto de Derecho Parlamentario existente, nacido del Acuerdo entre la Universidad Complutense de Madrid y el Congreso de los Diputados,

ha servido, básicamente, como las propias becas otorgadas anualmente por esta Cámara, para potenciar los trabajos de tercer ciclo sobre materia parlamentaria, para cuya continuidad resulta, por lo demás, esencial que las Cortes Generales faciliten luego su llegada al público mediante la oportuna publicación). Y también es evidente que sigue sin generarse a estas alturas una filosofía común de aprovechamiento de medios, lo cual resulta ya particularmente chocante, de cara a los ciudadanos, si se tiene en cuenta que no hablamos de acumular una veintena de bibliotecas, hemerotecas o servicios clónicos de documentación, sino de la posibilidad de aunar esfuerzos para aprovechar las capacidades tremendas de información de bases de datos informáticas y navegadores de redes universales.

Quede constancia, pues, de que, al margen de la necesaria insistencia sobre la cooperación hacia el exterior, que inmediatamente se comenta, queda mucho por hacer en casa para maximizar esfuerzos y mejorar nuestra cultura parlamentaria común (y permitir, con ello, su mejor y más coherente traslado hacia fuera). Especialmente si se añade que, al máximo nivel institucional, es decir, en el ámbito de las Cortes Generales, están pendientes, como ya he señalado en alguna otra ocasión, tres cambios de distinto alcance pero de parecida relevancia, que pueden y deben incidir en ese proceso cooperativo y que me limito a recordar muy esquemáticamente:

- La asignación de un papel a los Parlamentos autonómicos en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado (de hecho, la única relación entre aquéllas y éste se reduce a los apoyos que algunos de los mismos prestan en interpretación y traducción con motivo del debate anual sobre la situación del Estado de las Autonomías, y a la preocupación de la Cámara Alta por mantener una base de datos y un boletín sobre la normativa autonómica y por editar colecciones normativas).
- La conveniencia de que en el seno de las Cortes y con aportación activa de las experiencias parlamentarias de ámbito autonómico se constituya un foro permanente (probablemente la Comisión de Reglamento del Congreso) de reflexión y debate político sobre las alternativas existentes para la mejora de los ordenamientos parlamentarios, al margen de los cambios que coyunturalmente puedan afrontarse a través de las correspondientes Resoluciones presidenciales.

—La urgencia que reviste ya la reflexión sobre la posibilidad de avanzar —y sobre los retos que ello abre— en las nuevas realidades de comunicación entre representantes y representados a través de las técnicas puestas al servicio del llamado «Parlamento virtual», cauce revolucionario de participación de los ciudadanos en los debates públicos, e incluso en la toma de decisiones públicas, conforme vienen poniendo de manifiesto las experiencias iniciadas por el Senado (Comisión Especial sobre redes informáticas) y por aquellos parlamentarios pioneros que han abierto al público sus personales páginas web.

III APUNTES SOBRE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

La cooperación parlamentaria en el ámbito de la Unión Europea presenta algunas similitudes con lo dicho en el punto anterior (bueno sería, por ejemplo, que los Parlamentos europeos reflexionasen alguna vez en común sobre los problemas y tendencias parlamentarios de nuestro tiempo y que agilizaran las vías de información y comunicación sobre sus propias reglas y experiencias), pero plantea además otros perfiles añadidos de la máxima importancia. De hecho, cabe hablar, desde la perspectiva española, de al menos cinco planos de interés y preocupación:

a) De un lado está, según se ha dicho, la relación de los Parlamentos de los países miembros de la Unión entre sí, como foro privilegiado para intercambiar experiencias y reflexionar en común sobre los problemas más recientes de los Parlamentos y sobre las líneas de tendencia más recientes.

b) A ello se suma, de forma principalísima, la relación entre los Parlamentos de los países miembros para abordar con criterios de similar filosofía y factura el papel de las instituciones parlamentarias en el proceso de unificación, así como en la fijación y control de las respectivas posiciones nacionales en la toma de decisiones comunitarias.

c) En un tercer nivel, se suscita la relación entre los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo.

d) En cuarto término, está todavía por desarrollar en toda su intensidad la relación entre los Parlamentos Nacionales y los Parlamentos de los países europeos no miembros de la Unión.

e) Y, en fin, ha cobrado reciente carta de naturaleza el plano de las relaciones entre los Parlamentos de ámbito mediterráneo.

Todo ello suscita cuando menos tres grandes y distintas líneas de cooperación.

En primer lugar, la referida al papel de los Parlamentos en todo el proceso comunitario². Los problemas incluidos en este capítulo son ya bien conocidos y, de hecho, son objeto de comentario en otras aportaciones a este número extraordinario del Anuario. Sólo insistiré por tanto en que en este punto la cooperación resulta sencillamente capital³, dado que de lo que se trata, en definitiva, es de afrontar en común la creciente y preocupante «desparlamentarización» de la toma de decisiones públicas, provocada porque, de un lado, la negociación comunitaria (tanto de los grandes renglones institucionales, como de las políticas concretas) aparece, básicamente, como tarea de los Ejecutivos, y, de otro, porque las decisiones de las instituciones comunes y el Derecho Comunitario derivado se conforman con una reducida participación del Parlamento Europeo y una clamorosa ausencia de los Parlamentos Nacionales, que pueden luego ser criticados por no permitir una pronta puesta en la ejecución de las decisiones tomadas en otro lugar.

En el ámbito interno, ello pone todos los focos sobre el papel cada vez más determinante que han de jugar las Comisiones especializadas de cada Parlamento Nacional (nuestra Comisión Mixta para la Unión Europea⁴) a todos los niveles. Pero a nivel re-

2 Dejo ahora al margen la cuestión de la reflexión común sobre el desarrollo de las respectivas experiencias nacionales. A nivel europeo existe un centro llamado CERP, muy mal conocido y peor aprovechado, cuya trascendencia para esta línea de cooperación es reducidísima.

3 Coincido en este punto con los muy numerosos informes y resoluciones aprobados por el Parlamento Europeo desde los años ochenta (Toussaint, Herman, Seeler, Martin, Duverger, Cravinho...).

4 Bueno es también que diversos Parlamentos Autonómicos hayan constituido ya Comisiones especializadas de ámbito autonómico, cuyo perfil es, sin embargo, todavía confuso en muchos casos. Sobre este punto, interesa tener en cuenta el volumen *Parlamentos Regionales Europeos 1-1997 (Actas del encuentro de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, convocado desde la Junta del Principado de Asturias, 6 y 7 de octubre de 1997)*, Marcial Pons, Oviedo, 1998

lacional ello debe implicar una mayor conciencia sobre la necesidad de articular soluciones institucionales de similar factura y una decidida toma de la iniciativa para abrir nuevos caminos sobre el nuevo papel de los Parlamentos en la Unión Europea. Dicho en otros términos, bien está que cada dos años se reúna la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos comunitarios para intercambiar puntos de vista y bien está igualmente que se haya institucionalizado desde el Tratado de Maastricht la COSAC (Conferencia que agrupa a las citadas Comisiones especializadas) hasta el punto de poder dirigir contribuciones, informaciones y propuestas a las instituciones comunitarias; pero mejor será que cobren mayor homogeneidad los procedimientos de participación y control de los Parlamentos en la toma de decisiones nacionales —y, con ello, en el proceso de construcción europeo—, que se mejoren las vías de información y comunicación entre los Parlamentos Nacionales y las instituciones comunitarias, y que se avance en el diseño del «factor parlamentario» que, de uno u otro modo, debe inspirar en el futuro la toma de decisiones comunitarias (lo que implica avanzar de forma eficaz en la parlamentarización real de los procesos, poniendo sobre la mesa, entre otras cosas, el procedimiento electoral uniforme, las funciones del Parlamento europeo o la alternativa entre la articulación de una segunda cámara o un salto cualitativo en la cooperación entre las asambleas nacionales, para hacer visible lo parlamentario en dicha toma de decisiones).

Capítulo especial en este proceso habrá de merecer, naturalmente, la cooperación con el Parlamento Europeo, mejorada en pasos sucesivos⁵, pero lastrada todavía por el propio papel asignado a lo parlamentario en el conjunto de las instituciones comunitarias y por una filosofía que resumo con frase ajena afortunada en la imagen de «la Europa de las reuniones», sean éstas de Comisiones, de Presidentes, de Diputados, de Grupos políticos, de funcionarios, o incluso de delegaciones parlamentarias nacionales que en alguna ocasión han conformado Conferencias parlamentarias extraordinarias de confusa composición y discutible finalidad y tarea.

Por fin, las otras dos líneas de cooperación en el ámbito europeo plantean igualmente diferencias entre sí. La cooperación para la regeneración de los Parlamentos de los países del Este tiene tintes similares a la articulada para los países en vías de desarro-

5 El último, el Tratado de Amsterdam, cuyo Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la UE ha previsto una mayor información a estos últimos, mediante el envío con antelación suficiente de documentos de consulta de la Comisión y de las propuestas legislativas, aplazando seis semanas el debate de las mismas en el Parlamento Europeo ...

llo, por lo que le será aplicable gran parte de lo que más adelante se dice sobre el caso iberoamericano, con el matiz de que, desde nuestra particular perspectiva, éste último plantea evidentes factores de prioridad⁶. Se trata, por tanto, de una cooperación para la mejora del funcionamiento institucional, articulada fundamentalmente desde parámetros técnicos especializados.

Por el contrario, la más reciente de las cooperaciones parlamentarias, nacida de la iniciativa de los países europeos mediterráneos (Conferencia de Presidentes de España, Italia, Francia, Grecia y Portugal), extendida luego a los doce países no europeos firmantes de la Declaración de Barcelona⁷, y asumida hoy por el conjunto de la Comunidad (a la próxima reunión, que organizará España, están invitados ya los quince; y el Parlamento Europeo ha constituido, no sin incidentes de recorrido, un Foro Parlamentario Mediterráneo que agrupa a 15 y 12), tiene hasta el presente un tono esencialmente político, que por una parte ha servido a algunos países para plantear algunos de los contenciosos mediterráneos más agudos (Oriente Medio, Libia, Chipre...), y por otra permite recordar a nivel europeo que el Sur también existe y que sus prioridades y necesidades deben recibir equilibrado trato en el conjunto de la Unión.

IV LA COOPERACIÓN PARA LA REFORMA DE LOS PARLAMENTOS EN IBEROAMÉRICA

Planteados en los términos que inmediatamente se verán, los procesos de reforma y modernización de los Parlamentos de los países en vías de desarrollo, pueden extraer importantes beneficios de una intensa cooperación internacional. Obviamente nada puede sustituir «el factor humano», es decir, la voluntad política decidida de llevar a cabo, asumir, consensuar, poner en ejecución y hacer sostenibles las reformas. Eso es privativo de cada sociedad y depende decisivamente del grado de consciencia y compromiso de sus dirigentes sobre la importancia y perentoriedad de los cambios. Pero

⁶ No obstante lo cual, debe tenerse en cuenta que las Cortes Generales han tenido una cierta participación en alguno de los programas TACIS.

⁷ Recuérdese que esta Declaración incluía un compromiso para fomentar el contacto entre Parlamentos e invitaba al Parlamento Europeo a tomar la iniciativa para un diálogo parlamentario euromediterráneo.

se da el caso de que dicha reforma es factor de preocupación universal (con independencia del grado de desarrollo de la institución en cada país), lo que propicia un caldo de cultivo generalizado de reflexión del que puede beneficiarse cada proceso particular. Y se da igualmente la circunstancia de que empiezan a ser ya numerosas las experiencias singulares que han recorrido o están recorriendo caminos similares, lo que facilita el acceso al conocimiento del provecho que de ello se obtiene, de las dificultades que se puede producir durante el recorrido, o de los niveles de información, asistencia técnica o capacitación que se requieren para hacer operativos los propósitos.

No es caso entrar aquí en el detalle sobre la forma en que dicha cooperación puede o debe concretarse. Pero sí interesa destacar que el ámbito iberoamericano resulta particularmente propicio para suscitar de común procesos de esta naturaleza, extrayendo beneficio general de la utilización de las reflexiones, conocimientos y experiencias de cada miembro de la comunidad iberoamericana.

Sin entrar ahora en los factores que favorecen la comunicación, el intercambio, el aprovechamiento mutuo de experiencias y, en definitiva, la formación de una cultura parlamentaria común iberoamericana entre los miembros de dicha comunidad (que son, por lo demás, muy obvios, y en modo alguno menos intensos que aquellos otros que han propiciado la existencia de redes de cooperación parlamentaria muy potente en otras regiones de la tierra), resulta patente que se producen en la actualidad circunstancias muy estimulantes para desarrollar decididamente dicha colaboración.

Por una parte, resulta posible el compromiso político común, disponiéndose para ello de unos canales extraordinarios de comunicación, que, desde el foro privilegiado que constituyen las Cumbres anuales de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica⁸, a las recientemente revitalizadas Conferencias de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos, permiten trazar una estrategia colectiva de fortalecimiento de la democracia y de modernización de las instituciones y, en particular, según aquí nos ocupa, de la institución parlamentaria.

No puede extrañar que, con este sustento político de primera magnitud, se hayan intensificado declaraciones de compromiso de la máxima relevancia (v. gr.: la «Carta de

8 Véase el Informe del Senado de España: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno*. Madrid, 1998.

la Modernización Parlamentaria Iberoamericana» firmada tras la celebración del Seminario Iberoamericano sobre Modernización y reforma parlamentaria, celebrado en Chile entre el 4 y el 6 de septiembre de 1997), ni que se vayan concretando instrumentos de cooperación tan significativos como el Comité Permanente de Modernización parlamentaria (vinculado, desde la citada reunión de Chile a la Conferencia de Presidentes de Parlamentos), el Instituto Iberoamericano de Administración Pública, o la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, surgida de la iniciativa de la VI Cumbre. Todo ello, sin olvidar además aquellas otras vías de progreso en la cooperación parlamentaria iberoamericana a través de acuerdos bilaterales y de formación de grupos parlamentarios de amistad, que están por rendir sus mejores frutos.

Al elemento político, vital para desarrollar las reformas, dado que, como se ha dicho, la convicción de llevarlas a cabo es punto de partida *sine qua non*, cabe unir además el fortalecimiento creciente del factor técnico. Por una parte, se dispone hoy de elementos humanos muy cualificados y experimentados que pueden contribuir al diseño y puesta en ejecución de las reformas. Por otra, se extiende cada vez más la preocupación por fomentar los estudios especializados en las disciplinas que tienen por objeto lo electoral y lo parlamentario y por conectar dicha formación con el establecimiento de una infraestructura profesional y solvente en el seno de las Asambleas. Por último, pero no menos importante, los medios técnicos facilitan los intercambios inmediatos de información o apoyo técnico y la articulación sencilla de bases documentales muy completas, vitales para desarrollar procesos profundos de análisis y propuesta.

Sumando todo ello, no puede dejar de concluirse que las puertas están más que abiertas para que, con una programación concreta e inteligente, trazada de común, todos podamos sacar un buen provecho de intercambios político-parlamentarios de primera magnitud, del apoyo mutuo de una asistencia técnica cualificada, de procesos profundos de formación a todos los niveles (de dirigentes políticos, de jóvenes aspirantes, de los gestores de los Partidos, de los responsables de la regularidad electoral y de la financiación de la vida pública...) y de capacitación especializada para los servidores públicos profesionales que hayan de intervenir en los procesos electorales o al servicio de los Parlamentos, de la formación de centros de reflexión, análisis e investigación que por múltiples vías (estudios comunes, evaluación de experiencias de fortalecimiento, reuniones de expertos, tratamiento monográfico de las cuestiones, programación de las prioridades en materia de cooperación parlamentaria, seminarios, publica-

ciones especializadas y manuales...) pueden proporcionar datos muy elaborados para emprender las reformas, o de la articulación de redes de intercambio de información y consultoría, que pueden facilitar además la formación de bases de datos y de un sistema integrado de información de máxima utilidad.

Para que todo lo que acaba de decirse no constituya simplemente una declaración bienintencionada de propósitos, resulta preciso evidenciar las razones que justifican que los programas de reforma de los Parlamentos se estén incluyendo de forma cada vez más convencida entre las prioridades de los programas internacionales de cooperación en la reforma del Estado, y concretar el alcance y el método de estos procesos de modernización. A ambos extremos se dedican las restantes páginas de este texto.

IV.A) SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA

El presente apartado toma como punto de partida dos consideraciones:

a) Se entiende que en un marco institucional débil no hay desarrollo posible de la democracia, de forma que para profundizar en ésta resulta inexcusable el fortalecimiento del Estado.

b) Se sostiene que la reforma de los Parlamentos constituye un componente imprescindible de los programas de reforma del Estado, sin el cual, por mucho que se refuercen los restantes poderes, no cabe profundizar en el Estado democrático, ni tampoco en el proceso de desarrollo económico y social.

Lo primero se da por sentado, sin entrar, en consecuencia, a razonar detalladamente sobre ello. Es bien conocido que hoy existe una afortunada coincidencia, bastante general, sobre este extremo, que, obviamente, comparto, y que, todavía más, hay también coincidencia en que no puede haber desarrollo sostenible sin un Estado sólido y eficaz, porque difícilmente cabe hablar de desarrollo del mercado en países que carecen de las bases institucionales y de la seguridad jurídica mínimas para ello⁹.

⁹ Vid., entre otros, D. ACHARD y M. FLORES: *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, 1997. BANCO MUNDIAL: *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, 1997. BID: Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado, *Elementos*

Lo segundo requiere, en cambio, mayor argumentación, dado que no siempre se coloca la reforma de las Asambleas representativas en el primer plano de la escena cuando se diseñan los programas de fortalecimiento institucional, a diferencia de lo que ocurre respecto de los restantes poderes estatales (invariablemente, respecto de la reorganización de los Ejecutivos, sobre los que se considera insoslayable la articulación de una Administración estable y profesional, dotada de medios suficientes y de procedimientos objetivados y solventes, capaz en definitiva de extender una acción pública eficaz en todo el territorio nacional; pero también, de forma creciente, respecto de Poder Judicial y, más en general, del aparato seguridad-justicia, precisado de reconstrucciones profundas), e incluso respecto de los procesos descentralizadores (que se plantean con el doble objetivo de acercar la gestión pública a los ciudadanos y de multiplicar el campo de expresión del pluralismo político), o de la introducción o regeneración de instituciones potenciadas por el iuspublicismo más moderno, como las defensorías de los derechos humanos, los tribunales de cuentas, cortes constitucionales, agencias independientes, órganos reguladores del mercado y del sistema financiero...

Sin duda, todo ello ha de formar parte del ambicioso programa de reformas institucionales de este fin de siglo y resulta capital para la consolidación de un Estado eficaz, armado de instrumentos suficientes para afrontar los innumerables y sofisticados problemas modernos de la gobernación (buen gobierno) y sometido a Derecho (protección judicial efectiva de los derechos ciudadanos, control jurídico de los poderes públicos...). Pero no es suficiente y ni siquiera resulta valioso ni coherente si no viene acompañado de una paralela preocupación por la consolidación de los Parlamentos y por el proceso democrático de toma de decisiones que a través de los mismos se instrumenta. Tanto por lo que ello ha de significar para el reforzamiento del sistema representativo (y la incorporación de todos los ciudadanos a una verdadera participación en los asuntos públicos, sin exclusiones), como desde la perspectiva de articular las Asambleas como instituciones auténticamente operativas, capaces de desarrollar sus importantes funciones y de incidir con ello significativamente en la toma de decisiones colectivas.

El hecho de que esto no sea a estas alturas un valor entendido, comúnmente compartido, puede deberse a diversas causas. No me detendré en aquellas que suelen encu-

para la Modernización del Estado, Washington, 1994. Y, muy especialmente, J. PRATS CATALÁ: *La reforma de los legislativos en América Latina*. Valencia, 1997.

brir intereses ajenos a la construcción de una democracia fuerte, aunque, evidentemente, debe contarse con semejantes resistencias. Sí considero indispensable, en cambio, afrontar dos equívocos frecuentes, por lo demás conexos, que pueden estar oponiéndose de contrario.

El primero se refiere a la falsa impresión de que, una vez resuelto generalizadamente el problema primero de la democracia (elecciones libres, existencia de Parlamentos electos), se trata de una cuestión que no requiere ya atención prioritaria, dado el imponente volumen de los restantes cambios que el fortalecimiento de las estructuras del Estado reclama.

El segundo tiene todavía mayor alcance y está íntimamente conectado con la supuesta crisis de las asambleas representativas, de dimensión prácticamente universal. Desde esta perspectiva y dada la magnitud de las causas de la crisis, se extendería, a su vez, la resignada impresión de que los Parlamentos de este fin de siglo cumplen todavía un papel de alta visibilidad política, pero de escasa incidencia práctica en el sistema, por lo que resultará suficiente con guardar las formas (hacer elecciones, desarrollar debates y proporcionar marco solemne para la celebración de los actos públicos más relevantes), sin que resulte preciso preocuparse por las deficiencias o dificultades de la institución, dado que el Ejecutivo, los partidos políticos, los grupos sociales representativos y los medios de comunicación son quienes acaparan el auténtico protagonismo del proceso político.

Ambos planteamientos no hacen, sin embargo, sino agudizar, a mi juicio, las razones que reclaman una preocupación prioritaria sobre la institución parlamentaria.

Por una parte, porque ni ahora, ni nunca, es posible considerar que los procesos de desarrollo democrático alcanzan, como si de un ejercicio atlético se tratara, la meta idealizada que se perseguía al sonar el estampido de salida. Allí donde el sistema tiene que ser todavía desarrollado en sus elementos formales básicos, porque es preciso continuar el proceso hasta hacer presente a la sociedad civil en el escenario político, de forma auténtica y sin ninguna clase de exclusión. Y allí donde la estructura formal del proceso representativo se muestra aparentemente impecable, porque fortalecer los incipientes Estados de Derecho y asegurar el desarrollo del proceso democrático requiere tiempo y repetición de hábitos y conductas y porque resulta axiomático que,

cuanto mayor y más consciente y comprometida es la incorporación de los ciudadanos al proceso, mayor es la sensación colectiva de insatisfacción por las insuficiencias del modelo representativo y por la dificultad misma que la institución elegida tiene, acto seguido, para traducir su alta legitimación representativa en una presencia decisiva en la toma de decisiones que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Todo lo cual obliga, en consecuencia, a mantener una tensión permanente que permita perfeccionar el proceso electoral, la relación entre representantes y representados, la posición intermediadora de los partidos políticos, y el papel asignado a los Parlamentos representativos en el conjunto de las instituciones del Estado. Vale aquí el recordatorio de DAHRENDORFF de que la democracia no es sino un concepto de esperanza, después de que muy frecuentemente haya sido tratado de manera más bien negligente, y también la clásica apelación de QUEVEDO a «vivir con la barba sobre el hombro», para no perder de vista la exigencia de mantener una actitud de atención permanente. Tanto más cuando son los propios Parlamentos quienes mayor protagonismo han de tener en el impulso de los cambios.

La cuestión de la crisis supera, por su parte, los límites de este trabajo. Pero obliga a poner en claro cuando menos dos extremos.

En primer lugar, que cualquier tiempo pasado no fue mejor. De crisis hablan ya nada menos que las TÁCTICAS de BAGEHOT y no es de hoy denostar los Parlamentos como «asambleas de pedantes» (recuérdese a CARLYLE y a Charles DICKENS), como no es tampoco de añorar la imagen de los Parlamentos como clubes de notables, por lo demás bastante selectivos en la admisión de socios, entretenidos en el noble «sport» de la oratoria y ajenos —incluso físicamente, dada la frecuente prolongación de los períodos de suspensión de sesiones—, al proceso real de la gobernación. Frente a la sensación de que nos alejamos irremisiblemente del modelo ideal, por lo demás siempre irrealizado, la historia del parlamentarismo enseña que nunca como en la actualidad se han acumulado un número tan decisivo de elementos que faciliten una vida parlamentaria auténtica (sufragio universal sin exclusiones, posibilidad de incluir a todos los habitantes en el cuerpo electoral —y en el cuerpo social mismo—, incremento del nivel de educación, oportunidades de capacitación de los especialistas, capacidad mediática de transmisión de ideas y mensajes...). No cabe, por tanto, otra nostalgia que la que pueda despertar la añoranza de la vertiente lúdica y teatral del asunto, que a principios de siglo resumió gráficamente FRANCISCO DE COSSÍO, mencionando «el

Parlamento, con los toros y la lotería, como nuestros grandes vicios nacionales»; vertiente declamatoria y estéril, afortunadamente en vías de superación generalizada.

Por añadidura, en segundo término, nunca han sido más necesarios la institución parlamentaria y los valores que la misma encarna, que en este fin de siglo. Basta recordar la dotación espectacular de instrumentos de información y de acción que el poder acumula para ser consciente de que jamás en la historia fue más necesario que ahora apoyar un desarrollo efectivo de la división del poder y someterlo a vigilancia, crítica pública y contraste periódico del electorado. Basta recordar también la importancia de reforzar el modelo de representación política frente a la influencia de los potentes grupos de intereses que operan en la sociedad y su capacidad mediática de hacer llegar sus mensajes particulares al público, para tener idénticamente claro lo decisivo que resulta el fortalecimiento de la institución en la que se integran las diversas manifestaciones del pluralismo de la sociedad, se componen los distintos intereses, y se edifican acuerdos sobre retos tan importantes como los que hoy se plantean en Iberoamérica.

No pretende negarse con ello la existencia de dificultades gravísimas en el funcionamiento de los Parlamentos modernos. Es evidente que la transformación de las funciones del Estado contemporáneo ha jugado «en beneficio» del Ejecutivo, que la gestión burocrática inmediata de los espectaculares aparatos administrativos contrasta vivamente con las dificultades de las pequeñas estructuras parlamentarias para traducir con prontitud las urgentes demandas sociales de nuestro tiempo, o que la pérdida del valor social de la deliberación viene cuestionando de raíz la esencia de su método de trabajo. Es evidente, también, que en las modernas democracias de partidos resulta difícil no considerar certera la imagen de Laski, que identifica la maquinaria parlamentaria con una «máquina registradora que reproduce las decisiones tomadas en otro lugar». Es notorio, en fin, el sentimiento de alienación, frustración y distancia con que muchos ciudadanos observan el funcionamiento de la institución y, más en general, la actuación de todos los actores de la democracia; sentimiento del que suele derivarse un juicio extremadamente crítico sobre la utilidad de las asambleas representativas.

Frente a ello, podemos ciertamente instalarnos en la crisis, aceptar que tratamos de una institución desfasada, fruto del genio de dos siglos, pero inadecuada para ganar el siglo venidero, y esperar, desde la libertad cómoda de MARCUSE, la llegada de un me-

lancólico y dulce camino de servidumbre. O afrontar las dificultades con propósito regenerativo, partiendo de que, frente a lo que pensaba LUIS XIV, el país con mejor Constitución no es el mejor administrado, o sea, el que disfruta de lo que hoy se llamaría el imperio administrativo y antes dictadura, sino aquel que traduce en fórmulas eficaces de gobierno los valores que cabe asociar con el progreso y que no resulta difícil identificar con una institución como la que nos ocupa: aprobación colectiva de las reglas de la comunidad, pluralismo, alternancia, legalidad, deliberación pública de los asuntos comunes, integración de opiniones e intereses, solución dialogada y negociada de las discrepancias y conflictos, rendición pública de cuentas, libertad de crítica y de presentación de alternativas...

En este marco, a la necesidad de fortalecer y perfeccionar estructuras parlamentarias incipientes y de superar déficit tradicionales (acentuados en muchos casos por la discontinuidad generada por las quiebras repetidas de la democracia), tarea de por sí ardua y cuajada de matices (comprende desde la necesidad de fomentar una democracia participativa sin exclusiones y de elevar los niveles de la cultura política y la opinión pública, o de superar las debilidades y carencias en el liderazgo y credibilidad de los partidos políticos, hasta cuestiones de simple infraestructura y medios, pasando por una actualización de todos y cada uno de los procedimientos que se siguen en el seno de las Cámaras), se suma lo que universalmente cabría denominar la «lucha activa por el Parlamento», esto es, la exigencia de introducir cambios muy significativos para superar los elementos de la crisis y situar con realismo a los Parlamentos del inmediato futuro en una posición que les permita encargarse de lo que pueden hacer bien (J. STUART MILL) y que esto pueda ser hecho, en efecto, con una eficacia que prestigie su labor y su posición institucional ante el conjunto de los ciudadanos.

Si una vez planteado un programa de fortalecimiento institucional, no se presta, por tanto, atención prioritaria a las exigencias y retos que se deducen de todo lo dicho, fallará una pieza central de la maquinaria y, con ello, la maquinaria entera.

Sin Parlamentos realmente representativos y operativos no resultará posible sostener las señas de identidad conformadoras de una auténtico Estado democrático de Derecho ni prestigiar socialmente sus principales productos institucionales (en particular, la ley, como elemento ordenador de la vida social nacido de la voluntad colectiva ex-

presada a través de sus representantes, y el principio de legalidad y de sometimiento de los Poderes públicos al Derecho); se carecerá, en consecuencia, de un ordenamiento sólido y estable, generador de certeza y seguridad, lo que perjudicará seriamente los intercambios sociales y económicos; las estructuras públicas se moverán entre la inestabilidad y el descrédito, y quedarán muy disminuidos, si no cegados, los canales más significativos de información, crítica y presentación de alternativas a la acción de gobierno. Y demediado el sistema en su legitimación y carente de criterios ordenadores objetivos, no resultará posible propiciar ni la cohesión social, ni mercados eficientes, ni, en definitiva, desarrollo¹⁰. Todo ello en un momento en el que «en América Latina se estarían dando, por primera vez en su historia, las bases para la producción de un verdadero pacto constitucional sobre el que asentar definitivamente los procesos democráticos» (JARQUIN).

IV.B) SOBRE EL ALCANCE Y EL MÉTODO DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA

Si las consideraciones anteriores ponen de relieve que la modernización de los Parlamentos es inexcusable y trascendente, avisan igualmente de que no se trata de una tarea menuda, ni sencilla.

Ciñéndonos, de entrada, a lo más visible, a aquello que cualquier observador avisado puede constatar con facilidad con un paseo por las instalaciones parlamentarias, se aprecia inmediatamente que, por sorprendente que pueda parecer, la estructura de las asambleas parlamentarias sigue respondiendo a los mismos cánones que inspiraron su diseño inicial dos siglos atrás. Mientras el Poder Ejecutivo ha conocido un desarrollo explosivo y el Poder Judicial persigue, con grandes dificultades, adecuar su organigrama a las enormes exigencias que plantea el cumplimiento de sus funciones de protección de los derechos y de solución de los incontables conflictos de nuestro tiempo, los Parlamentos mantienen casi intacta su reducida dimensión tradicional y siguen operando, en cierto modo, de forma artesanal, dotados de unos medios materiales y personales muy insuficientes que bastante utilidad reportan si permiten perpetuar

10 Véanse las lúcidas reflexiones de Joan PRATS (op. cit.) sobre la repercusión del fortalecimiento del Parlamento en el fortalecimiento de la sociedad civil y sobre la importancia de la seguridad jurídica para reducir los costes de transacción, en un momento en el que «los Legislativos latinoamericanos del próximo decenio van a asumir la responsabilidad histórica de ser o no ser capaces de estimular y producir los grandes consensos nacionales definidores de las nuevas instituciones económicas nacionales».

inercialmente ciertos hábitos de comportamiento que llegan incluso a denominarse orgullosamente tradiciones. Con ello ofrecen, incluso allí donde se han desarrollado ya importantes procesos de actualización, una imagen de fragilidad, desamparo y precariedad, que tiene mucho que ver con ese aroma a cosa antigua, lenta, rígida e incluso estéril que suele atribuírseles, y que transmite, como corolario, impotencia y frustración, tanto hacia dentro (los protagonistas políticos) como hacia fuera (la opinión pública) de la sede parlamentaria.

Cualquier proyecto modernizador ha de incluir, por tanto, la previsión de cambios significativos en los medios disponibles para desarrollar sus funciones, en la organización de los mismos y en los criterios a seguir para desarrollar con solvencia sus trabajos y hacerlos llegar al público.

Pero no se trata tan sólo, ni principalmente, de una cuestión de infraestructuras y organigramas, o de traspasar al ámbito parlamentario propuestas afortunadas de la Ciencia de las organizaciones o del Marketing. Bien al contrario, en la medida en que se pretenda hacer realmente operativa la presencia de la institución parlamentaria en el conjunto de las instituciones del Estado de acuerdo con las particulares exigencias que se imponen a los procesos de decisión política en el tiempo presente, todo lo anterior habrá de seguir, como el efecto a la causa, a una previa revisión muy profunda de buena parte de los principios nucleares que inspiran la organización, las reglas de funcionamiento, los procedimientos y, en definitiva, las funciones, de cada asamblea representativa.

Esta revisión ha de tomar en consideración una serie de condicionantes muy básicos, que expongo sintéticamente:

a) No debería limitarse a introducir retoques puntuales en tal o cual extremo, sino que habrá de responder a una estrategia global de fortalecimiento de la institución.

b) Habrá de cuestionar decididamente algunos elementos tradicionales de la vida parlamentaria, difícilmente conciliables hoy con las exigencias que se plantean a los Parlamentos modernos, pero teniendo buen cuidado de cohonestar los nuevos criterios con aquéllos que, por constituir el núcleo esencial que hace identificable la institución, deban ser mantenidos en todo caso. Viejos y nuevos elementos habrán de fun-

dirse, por tanto, en un conjunto dotado de coherencia interna, lo cual requiere una verificación minuciosa de cada uno de los detalles.

c) La revisión obligará, sin lugar a dudas, a modificar los reglamentos o leyes conformadoras del ordenamiento parlamentario, y, en algunos lugares, a la reforma misma de la Constitución. No quiere decirse con ello que se considere necesario llevar la reforma hasta el extremo de afectar el régimen de gobierno: la fortaleza o debilidad del Parlamento es independiente del mismo (LINZ) y resulta igualmente precisa tanto en un régimen presidencialista como en un régimen parlamentario, aunque evidentemente se plantean matices, sobre alguno de los cuales argumentaremos más adelante. Lo que se dice ahora, más sencillamente, es que, como inmediatamente podrá apreciarse, algunos de los extremos precisados de reforma pueden estar recogidos en la norma fundamental y es necesario contar con ello, para actuar en consecuencia.

d) Pero la reforma normativa no será sino un primer paso, indispensable, pero precisado de complemento inmediato por un proceso no sencillo de ajuste de los comportamientos cotidianos a las reglas. De las reglas habrá que deducir, por tanto procedimientos objetivados, repetidos y constantes, asumidos por todos quienes intervienen en los mismos. Procedimientos que, si es preciso, cabe poner también por escrito para evitar dudas y desviaciones, dado que si no ofrecen la garantía de proporcionar reiteradamente las mismas respuestas a idénticos problemas, generarán una sensación de inseguridad y discrecionalidad que dejará inservibles, por más que constituyan un código ejemplar, las nuevas reglas de juego.

e) Por añadidura, normas y manuales de procedimientos no sirven, realmente, para mucho, si no provienen de una interiorización previa de los valores y creencias que fundamentan los cambios. De hecho, muchas de las circunstancias implicadas en los mismos se encuentran extraordinariamente condicionadas por aspectos políticos, estructurales, que sobrepasan el ámbito de la propia institución, e, incluso, por elementos pertenecientes a la propia cultura política de cada país. Ello impone, en primer lugar, una exigencia de método: ninguna reforma habrá de realizarse sin que quienes tengan la responsabilidad política de ponerla en ejecución asuman la razón de los cambios y los cambios mismos. El proceso de reflexión habrá de ser, por tanto, riguroso y completo, y el compromiso finalmente asumido, consciente y querido.

Y, en segundo término, ello requiere generar, junto a criterios seguros, una cultura comúnmente asumida por todos los sujetos que intervienen en las diversas actividades de la Cámara, tarea en la que las fuerzas políticas han de tener una participación decisiva. Significa, por tanto, voluntad política. Y formación a todos los niveles: de los líderes, para guiar con decisión y acierto este proceso; de los servidores públicos, para aportar al mismo y a la consolidación de las reformas una asistencia técnica y profesional indispensable; y de los propios ciudadanos, para que conozcan con precisión las reglas de juego y puedan participar de forma solvente, consciente y cada vez más intensa y comprometida en el proceso democrático.

f) Nada de todo ello resultará hacedero si las reformas no se producen por consenso de los líderes y las fuerzas políticas representativas. El Derecho Parlamentario forma parte esencial del Derecho Constitucional, y, en cuanto tal, no puede ser resultado de una imposición de la mayoría, sino fruto de un acuerdo básico sobre los elementos constitutivos esenciales del marco institucional. En el fondo, lo que se plantea es, ni más ni menos, que un esfuerzo nacional concertado entre los grandes agentes socio-políticos para profundizar en un nuevo escenario.

g) El resultado de un proceso de esta envergadura no puede ser, en fin, coyuntural. Se trata de afrontar retos históricos y debe procurarse que las reformas resulten luego sostenibles. Para ello, en gran medida, resulta prioritario «hacer institución», cosa no fácil en «la casa de la política» por excelencia. Sobre ello habremos de insistir en páginas posteriores.

IV.C) SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES QUE PUEDEN INSPIRAR LA MODERNIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS IBEROAMERICANOS.

Habiéndose aventurado que un proceso de revisión y modernización de las estructuras parlamentarias requiere incidir en elementos básicos de su conformación tradicional, resulta obligado añadir finalmente algunas consideraciones sobre los extremos en relación con los cuales ha de girar principalmente la reflexión, en el bien entendido que no cabe desarrollar los mismos en el presente texto con la extensión que cada uno de ellos merecen, y que se trata, obviamente, de apreciaciones de carácter general, nacidas de la observación de problemas comunes a diversos ordenamientos, pero

que requieren adaptación y concreción en cada supuesto, en atención a las características de cada modelo, al grado de voluntad política que se esté dispuesto a implicar en el empeño, y al ritmo histórico de cambio que, consecuentemente, sea posible desarrollar en cada caso.

Convencionalmente, dividiré la enumeración, —por lo demás, obligadamente sintética—, en cinco grandes apartados, relativos a la posición institucional del Parlamento y sus funciones, a la composición de las Cámaras y el estatuto de sus miembros, a la organización interna de las mismas, a las reglas generales de funcionamiento, y a los procedimientos a través de los cuales desarrollan sus funciones.

1. EN RELACIÓN CON LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EN EL CONJUNTO DE LAS INSTITUCIONES,
Y LAS FUNCIONES ASIGNADAS AL MISMO

Prescindiendo de viejas preocupaciones, más teóricas que otra cosa, sobre el aseguramiento formal de la «centralidad» del Parlamento, lo que debe posibilitarse, como se ha dicho, es que las asambleas legislativas hagan lo que están en condiciones de hacer y se les dote para ello de los instrumentos precisos para que puedan hacerlo bien. Ello incluye, lógicamente, la legislación y la clásica función presupuestaria. Pero incluye también funciones no tan visibles pero no menos importantes:

- la función de representación, que es, al tiempo, función legitimadora del sistema entero;
- la función de integración y composición de las ideas e intereses plurales de la sociedad, y de transmisión al cuerpo social de las diversas alternativas existentes;
- la función deliberante, con la que la importancia del método trasciende a las simples cuestiones de procedimiento, para convertirse en elemento central de la tarea parlamentaria, transmitiendo a la sociedad la relevancia del diálogo, la negociación y el acuerdo como fórmula para afrontar y resolver los grandes problemas nacionales;
- la función, hoy particularmente esencial, de difusión, valoración y crítica de todas las decisiones y comportamientos públicos;

- la función de estudio o investigación, que permite a las Cámaras clarificar cualquier hecho de trascendencia o interés público y trasladar a la opinión pública criterios y prioridades sobre los más variados problemas nacionales que pueden evidenciar la necesidad de modificar determinados hábitos o de mentalizarse para emprender una determinada empresa colectiva;
- o la que cabe denominar «función de magisterio» que puede perseguir «parlamentarizar» la opinión pública, para proporcionar a la misma elementos que le permitan implicarse con conocimiento de causa en el debate de los asuntos públicos.

2. EN RELACIÓN CON LA COMPOSICIÓN DE LAS CÁMARAS Y EL ESTATUTO DE SUS MIEMBROS

En lo que se refiere a la composición de las Cámaras, obviamente el elemento central no es otro que el fortalecimiento de la legitimación representativa, debiendo resolverse, allí donde todavía las haya, las carencias de la representación, hasta asegurar una participación activa plena (garantizada administrativamente por un censo electoral sencillamente completo) y una libertad pasiva de concurrencia igualmente ilimitada. No cabe entrar aquí en los detalles para una mejora de los procesos electorales, pero no estará de más recordar que los mismos habrán de extremar las garantías orgánicas, funcionales y financieras necesarias para propiciar la igualdad de oportunidades.

Tienen razón, además, quienes sostienen que la simple reforma electoral no garantiza un proceso satisfactorio si no va acompañada de dos elementos capitales: la reforma del sistema de partidos (que exige, a la vez, su fortalecimiento y su democratización interna) y la difusión y capacitación sobre las prácticas electorales entre los electores.

En cuanto a los electos, son numerosas las cuestiones que se plantean sobre el alcance de su estatuto (¿liderazgo nacional o local?, grado de compromiso con sus electores y con el partido, límite de mandatos, profesionalización suficientemente retribuida...). Me centraré, sin embargo, en una que considero decisiva a la hora de tomar resoluciones de todo orden sobre la organización y el funcionamiento de las asambleas del futuro.

En el ámbito iberoamericano llama muy frecuentemente la atención el protagonismo que sigue conservando cada Parlamentario individual, tanto en lo que se refiere a la

capacidad de presentar iniciativas, como en lo tocante a su intervención en los debates. Tiene lógicamente que ver con la debilidad de los partidos políticos a la que anteriormente se hizo alusión, pero está relacionada igualmente con las previsiones contenidas en las normas que rigen la vida parlamentaria, por lo demás muy arraigadas.

El mantenimiento del antiguo modelo de hegemonía del sujeto individual frente al colectivo y la multiplicación de planteamientos singulares que ello conlleva, produce evidentes disfunciones. Obliga a la Cámara a trabajar sobre la base de iniciativas no siempre suficientemente meditadas, desgasta a la institución en tareas secundarias muchas veces irrelevantes en relación con los trabajos prioritarios que la Cámara debe desarrollar, y dificulta cualquier planificación. Determina también un modelo de debate poco apto para mejorar el contenido de las propuestas. Suscita, en fin, la cuestión —espinosa— de la inexistencia de una disciplina de voto, que añade, lógicamente, una carga de incertidumbre evidente, puede perjudicar la estabilidad, y hacer difícilmente realizable la ejecución de un programa de gobierno avalado por las urnas.

Como alternativa, es evidente que el protagonismo de los Grupos, Bloques o Bancadas que se ha desarrollado en el parlamentarismo europeo moderno ha incurrido en excesos de signo contrario, que disminuyen, hasta la práctica anulación, la capacidad de acción del Parlamentario individual, lo cual está siendo objeto de crítica y revisión.

Se trataría, por tanto, de buscar un nuevo equilibrio entre el individuo y el grupo, en lo que a las competencias de los Bloques o Bancadas se refiere, dotándolos, como sujeto separado, de una mayor capacidad para canalizar las diferentes iniciativas individuales, y de una presencia en los debates que les permita agilizar, con la previsión de turnos de grupo en algunos procedimientos, el desarrollo de los mismos. Sólo así jugarán, hacia dentro, el papel de foro de discusión interna y de catalizador de posiciones homogéneas, y, hacia fuera, la importante tarea de canalizar la relación con los sectores sociales afectados por las tareas del Parlamento.

Por lo demás, en los Parlamentos poco dotados de medios de apoyo, siempre resultará más realista la asistencia al Grupo que la hipotética asistencia al individuo, siempre anhelada y proyectada, pero nunca conseguida, con los correspondientes efectos negativos para un sistema montado sobre la base del protagonismo individual.

3. EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS.

En cuanto a la organización interna de los Parlamentos se refiere, considero fundamental reflexionar con toda prioridad, como asunto previo, sobre el mantenimiento del tradicional protagonismo del Pleno frente a la progresiva complejidad organizativa y la creciente división del trabajo que caracteriza a los Parlamentos más avanzados.

En muchos Parlamentos, el Pleno sigue siendo, al modo antiguo, un órgano cuasiuniversal, el gran centro que resume la vida parlamentaria. En su seno se acumulan decisiones que en otros ordenamientos han sido ya objeto de un reparto o división de trabajo entre diversos órganos de la Cámara, sean de dirección (Mesa, Junta Directiva, Junta de Bancadas, Portavoces o Bloques), sean de trabajo (Comisiones, Subcomisiones, Ponencias...).

Como consecuencia, el papel de filtro y dirección ordenadora y de preservación del núcleo institucional que podría corresponder a los órganos directivos, se diluye, y el significado de las Comisiones es borroso y residual dentro de la agenda semanal, sin aprovechamiento real del papel técnico que pueden jugar en el procedimiento legislativo, ni de su participación especializada en las tareas de control, de investigación o, simplemente, de estudio de materias de interés general.

Como en las normas tanto los órganos directivos como las Comisiones suelen dibujarse en términos ambiciosos, pero sin llevarse a su lógica conclusión natural el alcance de sus tareas típicas, ello provoca una confusa vertebración orgánica del Parlamento, que interesa corregir prioritariamente.

Esta corrección debe avanzar en la dirección de fortalecer la diversificación orgánica y dotar a los órganos de dirección y de trabajo de competencias propias, que, a su vez, despejen el horario del Pleno para la realización del que debe ser su auténtico trabajo: tomar las decisiones políticas de especial trascendencia que corresponde adoptar al Parlamento en el conjunto de las instituciones del Estado.

Paralelamente, resulta preciso diseñar tanto los órganos directivos como las Comisiones, de un modo nuevo.

La revisión de los primeros tiene que ver con otro principio básico que debe ser tenido muy en cuenta en estos procesos de revisión, que antes se resumía bajo la expresión «hacer institución». Todo Parlamento requiere, en efecto, de un reducto institucional común, no sometido a la controversia política que lógicamente acompaña a las restantes vertientes de la acción parlamentaria. Ello exige separar los planos en las normas y, sobre todo, en las conductas, y es indispensable para que la institución no se presente ante la sociedad como una simple suma de voluntades e intereses individuales en conflicto, sino como una auténtica corporación, que diferencia debidamente en su seno los factores de confrontación y los factores de encuentro, potenciando así su presencia en la vida constitucional del país.

Este núcleo institucional no es sencillo de conseguir, ni, menos aún, de mantener; requiere renuncias de todos (las mayorías no patrimonializan la institución, las minorías no obstruyen sus trabajos...) y un diseño muy preciso de los órganos de dirección a los que se encomienda la preservación de aquél. A este último fin, los Parlamentarios vienen desarrollando modernamente una inteligente partición entre los órganos de dirección institucional (Presidencia o Mesa) y los órganos de dirección política (Junta de Bancadas o Grupos).

Por lo que se refiere a las Comisiones, cabe asegurar que, antes o después, habrán de convertirse en órganos particularmente activos, lo que requiere revisar el carácter frecuentemente aleatorio o voluntario de su composición, su régimen de trabajo, escasamente formalizado, la forma de adopción de sus acuerdos, y los medios de los que suelen disponer para desarrollar sus tareas.

En este capítulo de organización procede detenerse también en otras dos reflexiones añadidas. La primera se refiere a la duración de algunos cargos. En numerosos Parlamentos se ha establecido un período tasado de corta duración (usualmente un año) para la titularidad de algunos puestos de dirección (Presidencia, Vicepresidencias y Secretarías, y Presidencias de Comisión) y para la propia composición de las Comisiones. Este plazo resulta, en la práctica, brevísimo, tanto por el inevitable período inicial de toma de conciencia de la situación, como por el no menos comprensible período final de preparación del fin de mandato y traspaso de responsabilidades al sucesor. Ello hace muy complicado acometer proyectos de cierto alcance y daña seriamente la continuidad y estabilidad de la institución, tanto más cuando el cambio viene acompañado,

a su vez, de la sustitución del personal de asistencia y asesoramiento, lo que obliga a reiniciar una y otra vez los procedimientos, sin conciencia histórica, ni utilización práctica, de los avances y proyectos desarrollados en el período inmediatamente anterior.

La segunda y última consideración tiene que ver con el alcance de otro principio básico, como es el de la autonomía parlamentaria, con sus diversas manifestaciones de autoregulación, autoorganización, autonomía financiera, autogobierno y dotación de propios medios personales y materiales. En su vertiente política este principio debe conducir a la independencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con todas sus consecuencias (v.gr. dominio parlamentario del orden del día o del programa legislativo). Y en su vertiente organizativa compromete a las Cámaras a dotarse de los recursos humanos y de los medios materiales necesarios para desarrollar con dignidad y suficiencia sus funciones y a organizar sus prestaciones en la forma más conveniente para la institución.

Llegados a este punto resulta indispensable añadir que uno de los retos más urgentes reside precisamente, en muchos casos, en la articulación de una administración parlamentaria estable y profesional, políticamente independiente, y suficientemente formada y especializada para auxiliar y asesorar tanto a los órganos como a los miembros de las Asambleas.

4. EN RELACIÓN CON LAS REGLAS GENERALES DE FUNCIONAMIENTO.

Las reflexiones que cabe suscitar sobre las reglas generales de funcionamiento son innumerables. Ante la imposibilidad de desarrollar todas ellas, me detendré en las que considero particularmente torales.

En primer lugar, en lógica consonancia con el esquema organizativo, interesa comentar que el método fundamental de trabajo sigue siendo, en muchos lugares, el trabajo «en sesión», y, concretamente, «en sesión plenaria». De este modo, los procedimientos escritos son infrecuentes y la combinación entre el trabajo «en sesión» y el trabajo preparatorio de carácter documental no cobra la importancia que merece. Con ello se pierde capacidad real de profundizar en los problemas, se potencia la improvisación sobre la reflexión, y no se propicia el trabajo técnico preciso para que los productos finalmente aprobados tengan suficiente calidad y fijeza.

Entre tanto, muchas veces el desarrollo de las sesiones mantiene un aire retórico, ritual, y solemne, que aleja al espectador, obstaculiza la comprensión del trabajo que se está realizando, y difícilmente puede trasladar a la opinión pública la sensación de que, en el Parlamento, no sólo se debate al viejo estilo, sino que además se toman, con eficacia y agilidad, decisiones que afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Es frecuente, también, que los Parlamentos mantengan sus reglas históricas de debate, concediendo a sus miembros la posibilidad de intervenir en las deliberaciones con un alcance prácticamente ilimitado (tanto en tiempo como en número de intervenciones). No parece que ello haya provocado una práctica generalizada de la obstrucción, pero, aparte de que ésta sería perfectamente posible por muchas vías, resulta crecientemente disfuncional, y parece requerir técnicas de reducción y ordenación del uso de la palabra.

A mayor abundamiento, el desarrollo escasamente formalizado de los procedimientos internos de los Parlamentos, resultado de la discontinuidad histórica que ha afectado a muchos de ellos, dificulta una actuación ordenada, ágil y suficientemente controlada por los órganos de dirección, generándose una cierta confusión en el trabajo cotidiano, por la inexistencia de una mecánica objetivada, predeterminada, precisa y reiterada por todos los intervinientes en el desarrollo de los diferentes trámites de cada expediente.

La alternativa reside en la articulación de procedimientos más complejos, que identifiquen suficientemente la tipología de iniciativas y de acuerdos que corresponde en cada supuesto, y que formalicen todos los trámites, armonizando las diferentes fases de negociación, trabajo técnico y sesiones de deliberación y explicación pública de las diferentes posturas.

Ello exige, a su vez, redefinir las reglas del debate en Pleno, y, proporcionar a las Comisiones un régimen formalizado de funcionamiento, que, actualmente, es prácticamente inexistente. Y, como se ha dicho, complementar la palabra con el trabajo previo de despacho, sobre la base de textos, documentos e informes solventes.

Sólo con una importante revisión de la forma de deliberar y, más en general, de trabajar, será posible hacer presente al Parlamento como foro nacional central en el que

desarrollar el debate político y la negociación para la consecución de los consensos sociales necesarios.

Paralelamente, la formalización de la gestión administrativa conforme a determinados procedimientos de actuación, vendría a mitigar las dificultades que plantean las insuficiencias en la organización administrativa de las Asambleas. Ello significa atender prioritariamente a cuestiones como las siguientes: existencia de un registro central, tramitación centralizada y formalizada de la documentación de la Cámara, disponibilidad rápida de Boletines Oficiales, llevanza ordenada del Archivo, ...

En último término, ha de mencionarse también una de las preocupaciones más recientes de las Asambleas modernas. De nada sirve ordenar internamente el trabajo, mejorar los debates, potenciar la especialización y el rigor o producir acuerdos técnicamente impecables y socialmente relevantes, si no existe capacidad para transmitir todo ello a la sociedad. Se impone por tanto una actuación decidida e imaginativa para hacer llegar al público el trabajo parlamentario, lo cual afectará, por una parte, al formato de los procedimientos internos, y obligará, por otra, a desarrollar políticas activas de comunicación con la sociedad, utilizando todas las virtualidades mediáticas a su alcance.

Relacionado con ello, ha de suscitarse que esa comunicación con el cuerpo social ha de progresar en su doble dirección, de forma que las Asambleas se sirvan cada vez más de la información que le proporcione la sociedad civil, articulando para ello aquellos procedimientos que, como las audiencias o las comparecencias, puedan propiciarlos. La capacidad de comunicación a distancia que proporcionan las nuevas tecnologías puede ser también un camino a explorar, con consecuencias, probablemente, de gran alcance respecto de los modos tradicionales de trabajo de los Parlamentos.

Este último extremo, el de la disponibilidad de información, constituye otro de los elementos centrales de la reflexión actual sobre la vida parlamentaria, pues es bien sabido que, dado el reducido alcance de los propios recursos, se hace indispensable a los Parlamentos acudir a fuentes externas de documentación y asistencia. Inmediatamente volveremos sobre ello, al examinar las relaciones de las Asambleas legislativas con el Poder Ejecutivo.

5. EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES.

Ya se ha dicho que una conformación ordenada de la actividad parlamentaria debería singularizar los diferentes procedimientos que han de seguirse para el ejercicio de cada una de sus distintas competencias. Nos centraremos ahora en algunas consideraciones de detalle sobre el procedimiento legislativo y sobre los procedimientos de información y control.

- *En cuanto al procedimiento legislativo*, parece indispensable afrontar una reforma profunda de la actualmente larga y complicada forma de elaboración de las leyes, trasladando el centro de gravedad del procedimiento desde los impulsos individuales a los órganos de la Cámara (para lo cual ha de reflexionarse sobre la iniciativa legislativa) y simplificando notablemente los trámites, que deben contar, en todo caso, con el complemento de textos escritos que, previamente conocidos y estudiados, aligeren el actual régimen de lecturas en sesión. En esta revisión debería valorarse también una posible ordenación del régimen libérrimo de presentación de enmiendas y un eventual adelgazamiento de la repetición reiterada de trámites o lecturas. Deben traerse aquí, igualmente, algunas de las reflexiones anteriores sobre el papel especializado de las Comisiones, la necesidad de proporcionar a los legisladores una buena información, la conveniencia de escuchar a los sectores sociales afectados, la importancia de explicar bien a la opinión las opciones normativas escogidas, o el provecho que puede producirse si la deliberación y el contraste de pareceres viene acompañada de la negociación y la búsqueda del consenso, especialmente en las materias más relevantes de la convivencia.

Por ende, hoy se admite, universalmente, la posibilidad de establecer diversas variantes a los procedimientos ordinarios, que, como la toma en consideración de proyectos (votación inicial de sí o no a la tramitación de los mismos), la tramitación urgente, la delegación en Comisión de la aprobación de proyectos con competencia plena o la lectura única directa en el Pleno, abren nuevas perspectivas y dotan a la Cámara de una mayor disponibilidad a la hora de proporcionar a cada proyecto legislativo una tramitación específicamente adaptada a sus características.

Interesa especialmente hacer notar que no se trata sólo de una cuestión de procedimiento. La multiplicación de leyes (que trae a la memoria el adagio romano *·pessima*

república, plurimae leges»), su rápida sucesión en el tiempo, la dificultad que ello acarrea para disponer de un ordenamiento claro y seguro, la confusión sobre el ámbito de la ley y los límites de las potestades normativas del Ejecutivo, y el daño que todo ello provoca en la certeza jurídica, están trabajando en perjuicio del prestigio de la Ley. Y éste último es indispensable si se quiere reforzar de verdad el Estado de Derecho y, dentro del mismo, el principio de legalidad y la obediencia activa de todos, de los ciudadanos y de los poderes públicos, hacia las normas jurídicas.

El objetivo principal es aquí, por tanto, conseguir elevar el prestigio del Derecho, hacer crecer la fé colectiva en el mismo y en la bondad de su cumplimiento, y mejorar la calidad y eficacia de su contenido mediante la revisión de los modos tradicionales de conformar un ordenamiento que, en sus características actuales, se concilia mal con principios elementales como la estabilidad y generalidad normativa, o la seguridad y la certeza jurídicas.

A tal fin, además de una reforma que agilice los procedimientos y asegure un modo de trabajo más profundo y mejor informado, pueden tomarse en cuenta las tendencias más recientes sobre la calidad de las leyes (y las correspondientes reglas de técnica legislativa articuladas a tal efecto) y sobre la conveniencia de introducir técnicas de evaluación previa de la repercusión jurídica, social y económica que puede tener cada iniciativa legislativa, y de medición, *a posteriori*, de la incidencia real de la misma y del grado de ejecución de sus mandatos y previsiones.

Esta última consideración tiene particular relieve puesta en relación con el procedimiento presupuestario y, más concretamente, con el control de la ejecución de la ley anual de presupuestos, respecto de cuya aprobación y seguimiento será preciso adoptar medidas de actualización especialmente intensas.

* Los *procedimientos de información y control* requieren una reflexión muy detenida, partiendo del hecho de que, en principio, una actividad de control, propiamente dicha, en el sentido y con la dimensión que se concibe en un régimen parlamentario, no tiene cabida en los regímenes presidencialistas. Por ello, tiene lógica que la mayoría de los Parlamentos de Iberoamérica no tengan mayor significación ni tradición los procedimientos de control político.

Sin embargo, ya se ha mencionado páginas atrás el papel capital que corresponde al Parlamento moderno como instrumento de publicación de las decisiones y de revisión crítica y contraste público de las mismas, con exposición igualmente pública de las alternativas planteadas por la oposición, lo que explica que la función de información y control constituya hoy la principal actividad, e incluso la razón de ser preferente de muchos Parlamentos, con prioridad, según numerosos especialistas, respecto de la propia función legislativa. Y se ha dicho también que, sin necesidad de entrar en el terreno de un control que tenga como destinatario directo a otros poderes y, en particular, al Poder Ejecutivo, los Parlamentos disponen de capacidad para desarrollar debates, estudios o investigaciones que pueden tener una importante incidencia en la orientación de la opinión colectiva. De hecho, es frecuente significar que los Parlamentos participan de la función de «dirección política», que no queda reservada en exclusiva a los Gobiernos, y hay autores que destacan especialmente la función parlamentaria de «orientación y liderazgo» (PRATS).

Para dar idea de todas las cuestiones que vienen implicadas en este terreno, debe añadirse además, que, aunque resulta obvio que los Parlamentos deben modernizar sus medios, articulando buenos servicios de información y documentación, nunca dispondrán de la potencia informativa que tienen los Ejecutivos, por lo que constituye una tendencia natural, cada vez más incisiva, que aquéllos puedan aprovecharse de la información de éstos para beneficio de todas sus tareas constitucionales.

No cabe duda de que, ante esta suma de factores, el ámbito de la información y el control está llamado a ser, con unas u otras manifestaciones, terreno de debate principal para la introducción de cambios profundos. Por una parte, es seguro que los Parlamentos abrirán paulatinamente canales de comunicación crecientes, y que, en particular, habrá de generalizarse la práctica de demandar información y documentación al Poder Ejecutivo, como componente trascendental para el futuro de toda institución parlamentaria. Por otra, es bien sabido que los instrumentos que suelen articularse para ello (pedir documentación escrita, plantear preguntas para respuesta oral o escrita o interpelaciones o celebrar comparecencias...), especialmente aquéllos que se desarrollan en sesión pública, tienen un componente de control que obliga al informante no sólo a proporcionar la información sino también a dar explicaciones y justificar su conducta frente a las críticas de quien demanda la información. Y, en definitiva, todo debate parlamentario, nacido o no de una sesión informativa, puede dar lugar a

una posterior moción, resolución o acuerdo en la que se valoren críticamente conductas, se planteen cambios en la línea de gobierno, o se inste a alguna autoridad a adoptar una determinada medida.

Todo ello puede crecer desordenadamente, por la fuerza de los hechos o planificarse de una manera sistemática, coherente con el conjunto del sistema. Si, como parece preferible, ha de seguirse esta segunda opción, ello obliga a delimitar con precisión cuales habrán de ser los instrumentos de información y control de cada Parlamento, para hacer cohonestable su utilización con la particular separación de los poderes propia de un régimen presidencialista. Y en este proceso conviene no olvidar que algunos de estos regímenes han desarrollado ya mecanismos parlamentarios peculiares, a partir de las previsiones que algunas Constituciones contienen sobre la información periódica que debe proporcionar a la Cámara la Presidencia de la República, lo que abre la puerta a la celebración de debates generales con presencia del Ejecutivo, y que tampoco es infrecuente que a nivel constitucional se prevean iniciativas de auténtica exigencia jurídica de responsabilidad de los miembros del Gobierno por razones estrictamente políticas (al margen, claro está, de la posibilidad de enjuiciamiento por conductas jurídicamente irregulares) llevando esta posibilidad más lejos, incluso, que lo que suele ser habitual en los regímenes parlamentarios (v.gr.: censura individual de los Ministros, subsiguiente a una interpelación).