

¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento?¹

Representation or loss of Parliament's centrality?

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
piedadga@ucm.es

DOI: <https://doi.org/10.7203/cc.4.28017>

Fecha de recepción: 13/04/2023

Fecha de aceptación: 27/07/2023

Resumen

Este trabajo retoma una reflexión del cambio de siglo en que la autora expresaba sus temores sobre la evolución del Parlamento. Ya entonces se ponía de relieve los nuevos retos que cambiaban radicalmente la vieja función estática de constituir uno de los tres grandes poderes. La temida crisis ante tantas novedades políticas ha superado todas las previsiones. La denostada partidocracia ha contribuido al divorcio entre la sociedad y la institución representativa, afectando, en definitiva, al carácter representativo de nuestra democracia, sin que ninguna de las propuestas de complementación surta efecto. Pero también parece desplazada la centralidad del Parlamento: el repaso de las funciones tradicionales de las Cámaras, vistas desde la actuación del ejecutivo de coalición, no son sino una enumeración de constantes desdenes a la institución parlamentaria en pro de una política gubernamental que halla atajos bien diversos. La conclusión es la pérdida de centralidad que, en definitiva, es pérdida del equilibrio que ha de presidir el parlamentarismo. Una mirada a la experiencia autonómica no permite modificar la conclusión, aunque sí ofrece algún "activismo" en el intento de introducir reformas.

Palabras clave

Representatividad, crisis de la centralidad del Parlamento, desapego de la ciudadanía.

Abstract

This paper takes up a reflection from the turn of the century in which the author expressed her fears about the evolution of Parliament. Even then, she highlighted the new challenges that radically changed the old static function of constituting one of the three great powers. The feared crisis in the face of so many political developments has exceeded all expectations. The reviled partyocracy has contributed to the divorce between society and the representative institution, affecting, in short, the representative nature of our democracy, without any of the proposals for complementation having any effect. But the centrality of Parliament also seems to have been displaced: the review of the traditional functions of the Chambers, seen from the perspective of the actions of the coalition executive, is nothing more than a list of constant disdain for the parliamentary institution in favour of a government policy that finds a variety of shortcuts. The conclusion is the loss of centrality which, in the end, is the loss of the balance that must preside over parliamentarism. A look at the experience of the autonomous regions does not allow us to change this conclusion, although it does offer some "activism" in the attempt to introduce reforms.

Keywords

Representativeness, crisis of the centrality of Parliament, detachment of citizenship.

¹ Este trabajo recoge la ponencia expuesta en las XXV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos "Reflexiones sobre el Parlamento hoy", organizadas por la Fundación Manuel Giménez Abad y la AELPA, en Zaragoza el 11 de abril de 2023.

Sumario

I. Introducción. II. El déficit de representación. 1. El plano electoral. 2. Déficit de democracia participativa. 3. El divorcio entre Parlamento y sociedad. 4. La relación entre representantes y representados. 5. La necesidad de renovación de las funciones parlamentarias. III. La falta de centralidad del Parlamento en el sistema político: las Cortes Generales. 1. La primacía del Gobierno. 2. Las Cortes Generales pierden (abdican de) su papel central. 3. Confianza y responsabilidad. IV. La falta de centralidad de los Parlamentos autonómicos. 1. Déficit de representación. 2. Recuperación de la centralidad del Parlamento. El control parlamentario. 3. Acercamiento a la ciudadanía. *Bibliografía.*

I. Introducción

En un artículo publicado hace ya veinte años (García-Escudero, 2003)² intenté sintetizar los retos a que se enfrentaba el Parlamento en el umbral del siglo XXI y en una realidad cambiante que, si continuaba manteniendo por inercia la misma estructura y los mismos comportamientos, corría el peligro de desbordarle.

Se me permitirá que reproduzca a continuación algunas afirmaciones allí contenidas.

"Hoy no basta con un Parlamento, representante formal de la soberanía del pueblo, que asegure con su mera existencia la reserva de un espacio en el esquema de la división de poderes, impidiendo así que pueda llegar a ser ocupado por las tentaciones expansivas de los otros dos poderes, singularmente del ejecutivo.

Tal podía ser la justificación, más que suficiente, necesaria del Parlamento del siglo XIX (que actuaba como elemento introductor de la democracia) e incluso del XX, después de los ataques a la democracia que desembocaron en la Segunda Guerra Mundial.

En el momento actual, todo esto se da por supuesto. No hacen falta símbolos, hacen falta instituciones que se justifiquen por su actuación, por su eficacia real, por las funciones que desarrollan y el papel que desempeñan en el juego activo del entramado de poderes que establece una Constitución, y no por ocupar un puesto en un esquema estático. Éste es el reto de la institución parlamentaria en el futuro: justificar su existencia más allá de por razones históricas, en un escenario que ha cambiado totalmente."

A continuación, se examinaban los desafíos a que debe enfrentarse la citada

2 Para el presente trabajo se han utilizado también otros anteriores (2015a y 2016), que han servido de base para una reflexión actualizada, en el marco del subproyecto de investigación "*Diseño constitucional y calidad democrática (DICOCADÉ)*", proyecto "*El Control y responsabilidad política en el Estado constitucional con especial referencia al Parlamento en el contexto multinivel (CORE)*", PID2019-104414GB-C31 DER, IP José Tudela.

institución, divididos en retos internos, desglosados en cada una de sus funciones, y retos externos derivados de una realidad exterior en continua transformación.

Transcurridas dos décadas, la realidad, efectivamente, ha desbordado lo que entonces cabía imaginar. En esta nueva situación puede seguir siendo válido el análisis que entonces se realizaba: de los retos internos de la institución parlamentaria que afectan a sus funciones de representación, legislativa, de control y otras, así como a la figura del parlamentario individual y a la rigidez de los procedimientos; y de los retos externos: la globalización, la opinión pública (ahora expresada en una forma no concebible cuando escribía, gracias a internet y las redes sociales, que la han hecho irrumpir en el panorama político con una fuerza inusitada), los medios de comunicación social y las nuevas tecnologías.

Sin embargo, factores nuevos han agudizado el déficit de representación del Parlamento y, sobre todo, la percepción de este déficit por parte de la ciudadanía. El descrédito de las instituciones y partidos tradicionales, aflorado tras la crisis económica que se inicia en 2008, con la irrupción de nuevos partidos, fueron seguidos de la reclamación de lo que se vino en llamar regeneración democrática, coincidente con un movimiento hacia una mayor transparencia de las instituciones —entre otras razones, como medida de lucha contra la corrupción— que las acerque más a la ciudadanía. Transcurridos diez años más, nuevas crisis —pandemia, guerra— ponen en riesgo no ya el carácter representativo del Parlamento, sino su centralidad en el sistema parlamentario, si es que algún día la tuvo.

Es obvio que las inadaptaciones o retos de la institución parlamentaria venían apuntando desde hacía más tiempo³. Hablar de la crisis del Parlamento no es un tema nuevo, data de 1967 una obra clásica como la de Chandernagor (1967), *Un Parlement pour quoi faire*⁴, hasta el punto de que, como afirma Tudela Aranda (2023: 398), la crisis es rutina para el Parlamento⁵. Se han recordado, con ocasión de la revuelta de los indignados en 2011 y también en los días de shock postelectoral de 2014, otras épocas de desplazamiento del papel central del Parlamento a la calle⁶, hoy sustituida en parte por las redes sociales. En mi artículo anterior calificaba de primer reto con el que se enfrenta el Parlamento el saber mantener su carácter representativo, reto a la vez interno y externo. Esta afirmación se ha revelado tan cierta en los últimos años, que el grito de guerra adoptado como lema por los movimientos cuestionadores del sistema político ha sido "no nos representan"⁷, coreado con virulencia y acompañado de manifestaciones dirigidas al Congreso de los Diputados ("rodea al

3 Puede verse el estudio de Torcal (2004).

4 Decía Duverger (1963: 1, citado por De Esteban, 1968) que se viene hablando de crisis del parlamentarismo —aunque no sea lo mismo— desde principios del siglo XX. Sobre el tema, entre nosotros podemos citar a Ramírez (1995), García Morillo (1997) y Aguiló Lucía (1997). Más recientemente, Tudela Aranda (2008 y 2020a), Greciet García (2012) y Navarro Méndez (2013). Sobre el Parlamento británico, es particularmente lúcida la visión de Garton Ash (2015): nunca hubo una edad de oro; nunca la hay: nos cuentan que cuando el viejo edificio del parlamento se incendió en 1834, la muchedumbre aplaudió al ver hundirse el tejado.

5 Aunque entiende que la crisis contemporánea no es en sentido estricto crisis del Parlamento sino del sistema institucional (Tudela Aranda, 2023: 400).

6 Son plenamente aplicables a nuestros días los ejemplos del desplazamiento del Parlamento desde su importante papel de antaño que cita De Esteban (1968: 84) y data de 1967 la obra clásica de Chandernagor, *Un parlement pour quoi faire* (1967).

7 Que no es nueva, por otra parte: De Esteban (1968: 92) nos habla del llamado "Poder joven" en 1968, "que abraza a los jóvenes, estudiantes y obreros que, decepcionados de la sociedad de consumo occidental, rechazan las vías parlamentarias —por no sentirse representados— como medios para obtener sus deseos".

Congreso"); reflejado después en otros datos reveladores, como el aumento de la abstención y —significativamente— de los votos en blanco y nulos en las elecciones generales de 2011, o la disminución de los votos obtenidos por los dos partidos mayores de forma exponencial en diez años, con la irrupción de nuevos o el crecimiento de otras formaciones políticas, circunstancias que se magnificaron por primera vez en las elecciones europeas de 2014⁸, donde llegaron a diez las formaciones que obtuvieron escaños, frente a seis en 2009. La tendencia continúa hasta el punto de que en 2019 son seis los partidos que alcanzan conjuntamente 22 millones y medio de votos y el 90% de los escaños, frente a los 21 millones y medio que sumaban PP y PSOE en las elecciones generales de 2008.

Decía acertadamente J. Tusell en 1993: la aparición de nuevas fuerzas políticas nos descubre un aspecto esencial de esta apremiante necesidad de repensamiento de la democracia que surge en todas las latitudes. El fenómeno más decisivo es una sorda irritación contra la clase dirigente, contra toda ella, sea cual sea su significación, derechista o izquierdista. Si hay una tendencia a no acudir a las urnas y una consideración bajísima de la política como actividad es porque se piensa que los profesionales de la misma no están a la altura de las necesidades actuales (Tusell, 1993: 29).

El déficit representativo de nuestras Cámaras, que puede abordarse desde distintos planos, no es fácil de remediar mediante una modificación normativa, ni siquiera de la propia Constitución, teniendo en cuenta que la función representativa en sí no es objeto de regulación, más allá de la declaración con que se abre el Título III, art. 66 ("Las Cortes Generales representan al pueblo español") y la prohibición de mandato imperativo (art. 67.2), o la proclamación en el art. 69.1 de que el Senado es la Cámara de representación territorial. Se trata de un marco o, haciendo mía la visión de De Esteban y González Trevijano (1994: 527 y ss), una función genérica que se concreta en el resto de las funciones específicas enumeradas en el art. 66.2.

Como afirmara Hanna Pitkin (1985: 267), el concepto de representación se configura como una continua tensión entre el ideal y el logro; esa tensión debería hacer presente un desafío continuo aunque no desesperanzado: construir instituciones y entrenar a individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público, en la genuina representación del público; y, al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas.

El Parlamento debe luchar por mantener su carácter representativo y retener la centralidad en el sistema político, frente al desbordamiento de un Ejecutivo que se crece en situaciones de crisis. Hace tiempo —como he señalado— advertía de los peligros de mantener por inercia la misma estructura y los mismos comportamientos en una realidad cambiante que corría el riesgo de desbordarle. Hoy algunos de estos peligros se han convertido en realidad, y la crisis del Parlamento, como señala Esther Seijas (2018: 26), es el trasunto de la crisis de la representación, que a su vez es el paradigma de la crisis de la democracia. El diagnóstico de Tudela es que el Parlamento es una institución "perdida", con

8 En las que un partido, Podemos, creado dos meses y medio antes de las elecciones y que recogía las reivindicaciones de los "indignados", se convirtió en la cuarta fuerza política, con 5 escaños y 1.245.948 votos, el 7.97%, por debajo del 9.99% de La Izquierda Plural y por encima del 6.5% de UPyD. Las circunstancias que hicieron hecho posible este resultado fueron analizadas certeramente por De Esteban (2014).

fracaso en el ejercicio de sus funciones singulares y debilidad de su función principal, la representación política (Tudela Aranda, 2021).

Analizaré por separado el déficit de representación y la pérdida de centralidad que afecta al Parlamento en general y en particular a las Cámaras españolas.

II. El déficit de representación

Distingamos algunos planos en el déficit de representación del Parlamento:

1. El plano electoral

Dejaremos fuera de nuestro examen este aspecto. Recordemos tan sólo que la primera de las exigencias del llamado 15-M, plasmadas en un documento de propuestas⁹, era que las listas fueran abiertas y con circunscripción única. A esto se ha unido más tarde el debate sobre las elecciones primarias para la selección de los candidatos, intento siempre fallido cuando se pretende aplicar a la realidad, incluso en los nuevos partidos supuestamente de organización asamblearia.

La proporcionalidad de la fórmula electoral d'Hondt (también incluida en esa primera reivindicación) se ha visto suficiente para reflejar los cambios que ha experimentado la sociedad, con el efecto de fragmentación parlamentaria que conlleva otros, como la inestabilidad política que he estudiado en otros trabajos. El objetivo último de cualquier reforma ha de ser que los resultados electorales reflejen la voluntad popular lo más exactamente posible y que los ciudadanos puedan percibirlo así, equilibrado con la exigencia básica de gobernabilidad y estabilidad del sistema que ha permitido durante décadas el funcionamiento del régimen constitucional y electoral.

2. Déficit de democracia participativa

La reivindicación de las virtudes de la llamada democracia participativa se ha convertido en uno de los leitmotivs de la crítica al sistema democrático¹⁰. Ello no nos hace abdicar de considerar que nuestra democracia debe seguir siendo básicamente una democracia representativa¹¹ y que el Parlamento es hoy por hoy —y esperemos que por mucho tiempo— "un organismo irremplazable"

9 Aprobado en asamblea el 20 de mayo de 2011. El documento se podía encontrar en http://www.rtve.es/contenidos/documentos/propuestas_movimiento_15M.pdf. "1. Cambio de la Ley Electoral para que las listas sean abiertas y con circunscripción única. La obtención de escaños debe ser proporcional al número de votos".

10 Por continuar con la cita del documento de propuestas del 15M, la núm. 9 reza: "Democracia participativa y directa en la que la ciudadanía tome parte activa. Acceso popular a los medios de comunicación, que deberán ser éticos y veraces".

11 En la rotunda expresión de Sartori (1999:2): "La representación es necesaria (no podemos prescindir de ella) y [...] las críticas de los 'directistas' son en gran parte fruto de una combinación de ignorancia y primitivismo democrático". Como afirma Díez Nicolás (2014), la solución no está en reconocer representatividad a las manifestaciones callejeras, sino en exigir cambios en las instituciones para garantizar mayores niveles de democracia y representatividad, mediante cambios en la legislación electoral y en la organización de la vida política: "deslegitimar las urnas y legitimar las manifestaciones callejeras conducirá necesariamente a legitimar las revoluciones sociales, y eso, no nos engañemos, conducirá a justificar la imposición de regímenes políticos autoritarios, de izquierda o derecha".

(Hariou, 1971: 687)¹² que otorga legitimidad al ejecutivo a la vez que lo controla, pero que caben en aquélla instrumentos complementarios de democracia directa (como prevé por otra parte el art. 23 de la Constitución) que en su día fueron objeto de una visión rigurosa y desconfiada por parte de los constituyentes, tal vez explicable en el contexto histórico, pero que hoy dejaría de tener sentido: número desmesurado de firmas exigidas y limitación de materias innecesaria puesto que están sujetas las proposiciones de ley de iniciativa popular a toma en consideración por el Congreso de los Diputados, exclusión de la iniciativa de reforma constitucional. Es posible que sea en este apartado donde —más como símbolo de una postura renovadora que como decisiva en sus resultados— una reforma constitucional pudiera aportar algunos frutos: iniciativa popular, incluso en materia constitucional, y referéndum pueden ser revisados desde una nueva perspectiva.

El propio Parlamento ha iniciado medidas para permitir la participación de los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, en la línea del llamado Parlamento abierto, precisamente para tratar de combatir el déficit denunciado a continuación: el divorcio entre Parlamento y sociedad.

3. El divorcio entre Parlamento y sociedad

El distanciamiento entre la actividad del Parlamento y la realidad social, que en 2003 calificué de divorcio entre Parlamento y sociedad, se encuentra en la raíz de la percepción del déficit de representación. Está claro, si se examinan las encuestas de opinión, que la institución parlamentaria, si alguna vez lo fue, en este momento no es capaz de mantener viva su conexión con la ciudadanía, y que se ha generado lo que se ha dado en llamar el desafecto o la desafección (Presno, 2014), imperante no sólo respecto de los políticos, sino también de las instituciones. Si el Parlamento se aísla de la sociedad a la que representa y no existe esa conexión eficaz con la realidad social y plural, decía entonces (y perdóneseme la continua autocita, que no pretende adjudicarme un poder de profecía, sino situarme en un punto de partida para avanzar en la reflexión), pueden buscarse otros cauces alternativos de representación, que es lo que los nuevos movimientos han pretendido demostrar. Decía también que el Parlamento es acusado de ser ácrono, de vivir fuera del tiempo (García Morillo, 1997: 79 y ss) (fuera del tiempo legislativo, fuera del tiempo de control, o sea, del tiempo político), lo que origina que deje de ser el eje o el escenario principal del sistema político y se produzca un vaciamiento de la función de poder de la institución parlamentaria¹³. La capacidad del Parlamento para hacer que los ciudadanos se

12 Como concluye De Esteban en su artículo pionero, la necesidad de un Parlamento se siente precisamente con mayor agudeza en los países en que éste no existe (De Esteban, 1968: 101). En palabras de Tudela Aranda (2013: 96): complementos, mejoras, sí; sustitución, hasta hoy no. El punto de partida, no obstante, es un modelo en el que los cauces para la participación son elevados.

13 Véase el interesante análisis de Vallespín (2015): "El Parlamento ha perdido su distancia, y con ello casi toda su auctoritas. Los políticos lo han abandonado en busca de la "cercanía" que les brindan las redes sociales y las ondas televisivas y se ofrecen gustosos como mercancía de consumo instantáneo para una audiencia expectante por ver quién despelleja a quién. Las confidencias, los rumores, los chismes internos de los partidos cotizan más que los discursos y los programas. Y los datos, la cultura de los datos que nos ofrecen las encuestas. No en vano estas permiten que el público pase a formar parte de la representación, se suba al escenario y sea un actor más en la función de la teatrocracia". En el mismo sentido, Garton Ash (2015): se pierde la sustancia de la democracia deliberativa o queda en manos de los

sientan representados reside en parte en su poder de dar respuesta rápida a sus problemas, sus vivencias y sus inquietudes.

Sigo pensando, y en esta vía han pretendido avanzar las iniciativas internacionales en favor de la transparencia¹⁴, que el Parlamento debe acercarse a los ciudadanos, hacerse próximo, que éstos le sientan suyo y conozcan su actuación. Debe destruir mitos como que los parlamentarios no trabajan o que el Parlamento no sirve para nada, y debe hacer conocer su actividad, sus funciones, sus procedimientos y el porqué de los mismos y de su existencia. En nuestro país, tal vez al haber dado por sentado el sentimiento democrático y parlamentario de los ciudadanos, se ha perdido tiempo en hacerles llegar las cualidades representativas de la institución.

El uso de las nuevas tecnologías —que se preveían útiles para estrechar y facilitar la relación entre institución parlamentaria y representados— como mecanismo de acercamiento ha puesto también de relieve las carencias y dificultades de las mismas (por ejemplo, el fracaso de las redes sociales institucionales por falta de feedback o la escasa respuesta en iniciativas abiertas a la participación pública¹⁵). No obstante, autores como Rubio Núñez abogan por caminar hacia la centralidad del Parlamento por la transformación digital, aunque reconoce que el mayor desafío al que se enfrentan hoy los Parlamentos no es de carácter político ni tecnológico, sino democrático: el reto de ponerse de acuerdo con el resto de los poderes públicos en una serie común de necesidades de los ciudadanos (Rubio Núñez, 2022: 19-22).

4. La relación entre representantes y representados

Esta relación es susceptible de examen en varias vertientes:

a) *Falta de democracia interna de los partidos políticos*, en mi opinión déficit capital de nuestro sistema político —aunque no entre directamente en el objeto de análisis de este trabajo— hasta cierto punto relacionado con el déficit democrático de las Cámaras, y en todo caso denunciado. Los partidos políticos, y no sólo los dos mayoritarios, se han convertido en instituciones tan burocratizadas y gobernadas desde la cúspide (confirmando una vez más la ley de hierro de Michels (1979: 164 y ss)) como los departamentos ministeriales, con todos sus vicios y defectos de funcionamiento: organizaciones costosas, con exceso de personal, falta de transparencia y de agilidad en su funcionamiento interno, en definitiva con muchos condicionantes para poder anteponer en su actuación el interés público a todo lo demás¹⁶.

Los nuevos partidos, menores en tamaño, surgidos en el siglo actual, no escapan

periodistas. Un buen interrogatorio de un veterano entrevistador televisivo consigue mucho más que cien sesiones en el Parlamento.

- 14 De la que son muestra los Índices de transparencia de los Parlamentos auspiciados por Transparencia Internacional.
- 15 Sobre la problemática que rodea al Parlamento 2.0 o al llamado Parlamento abierto, pueden verse los distintos trabajos que forman la obra coordinada por Rubio Núñez (2014), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, en particular los de Campos Domínguez, E., Coello de Portugal, J.M y Aguilar Nacher, I. Véanse también Tudela Aranda (2008: 46 y ss), Navarro Méndez (2013: 83 y ss), y Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio (2017).
- 16 En descripción de Vírjala Foruria (2013: 11), en la práctica política se ha producido la transformación de los grandes partidos nacionales en maquinarias dirigidas a obtener y mantenerse en el poder, pero con una militancia reducida en número y con unos procesos internos de escasa democracia, a la vez que se convierten en los canales prácticamente exclusivos de participación institucional de los ciudadanos.

a estos defectos. La forma de saldar las disensiones surgidas en su seno no refleja grandes cambios.

b) *Descrédito de la institución parlamentaria*. La falta de democracia interna de los partidos políticos afecta no sólo a las relaciones con sus militantes, sino a la percepción que los ciudadanos tienen de su papel, y en consecuencia también del que desempeñan las instituciones de democracia representativa en las que se integran y los representantes que sirven de intermediarios entre el pueblo y esas instituciones. Al fin y al cabo, la visión de una Cámara parlamentaria es la de una institución compuesta por la suma de las formaciones políticas que la componen, esto es, de los partidos, y su comportamiento y actitud influyen en que sea creíble la función representativa de aquélla. Como destaca Biglino en un trabajo titulado "Malos tiempos para los Parlamentos", el Parlamento tiene un grave problema de imagen (2021a: 32).

Las prerrogativas de los parlamentarios no creo sean ya una causa de gran peso en tal descrédito, como podía pensarse hace unos años, cuando se realizaron algunas reformas en los Estatutos de Autonomía. Por supuesto, no hablamos de las prerrogativas institucionales o colectivas derivadas de la autonomía parlamentaria, que siguen siendo fundamentales para la salvaguardia de la separación de poderes (inmunidad de sede, autogobierno, autonomía reglamentaria y de personal) sino de las individuales de los miembros de las Cámaras: inmunidad, inviolabilidad y fuero especial.

Hoy reducidas a mínimos —salvo el aforamiento— por la doctrina del Tribunal Constitucional, es más bien su presentación por los medios de comunicación la que puede dañar a la institución parlamentaria¹⁷ que por otra parte es ella misma sujeta a crítica y objeto de cuestionamiento, además de sus miembros.

En la línea de recuperar el crédito dañado se sitúa la aprobación de Códigos éticos, como el Código de Conducta de las Cortes Generales de 1 de octubre de 2020 (BOCG 8 octubre) —el Congreso de los Diputados habría adoptado previamente el suyo el 28 de febrero de 2019 (BOCG 2 abril)—, siguiendo las recomendaciones del Grupo GRECO en sus informes de evaluación.

c) *Carencia absoluta de protagonismo del parlamentario individual*, en teoría el auténtico representante del electorado y en último término de la Nación, depositario de la relación representativa. El representante individual cuenta a su favor apenas con la prohibición de mandato imperativo que le sirve de escudo, al menos formal, frente a la fuerza invasora de sus competencias por parte de los partidos políticos y de su trasunto los grupos parlamentarios¹⁸, así como con la reserva en los Reglamentos parlamentarios de algunas iniciativas (pocas: preguntas y enmiendas), mermadas en su ejercicio por la exigencia, en la norma o en la práctica, de la firma del portavoz del grupo. La partidocracia en el seno del Parlamento se transforma en grupocracia y el diputado desaparece como

17 Pueden restringirse las dos primeras de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y los ejemplos constitucionales comparados, pero un núcleo esencial de inviolabilidad y de inmunidad limitadas a las funciones parlamentarias creo que debería salvarse de la poda.

18 Un análisis de la situación en García-Escudero Márquez (2011: 210 y ss), considero importante la presencia en la Constitución del art. 67.2, que pervive también en las Constituciones de nuestro entorno (italiana, art. 67: "Cada miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno"; francesa, art. 27: "Todo mandato imperativo es nulo"; la portuguesa establece que los diputados representan a todo el país y no a las circunscripciones por las que son elegidos —art. 152— y declara que los diputados ejercen libremente su mandato, art. 155, si bien el art. 163.1.c dispone que pierden su mandato cuando se inscriban en un partido distinto de aquél por el que se han presentado a las elecciones), aunque en la realidad no exista libertad respecto del partido y sus decisiones.

representante, absorbido —fagocitado— por su grupo¹⁹.

En efecto, como apunta Pendás (2002: 9), los grupos parlamentarios y la Junta de Portavoces van ganando día a día posiciones concretas de poder sobre el parlamentario singular, sin necesidad de modificar la letra de las Constituciones y Reglamentos: el mandato imperativo sigue jurídicamente prohibido, pero el mandato de partido le ha ganado para siempre la batalla política. No obstante, comparto con García Pelayo que la presencia en los textos constitucionales de la prohibición de mandato imperativo cumple, cuando menos, la función de garantizar jurídicamente la libertad de juicio y de voto del representante (García Pelayo, 1986: 100)²⁰.

Pese a ello, describe Rubio Llorente (2014: 138), el Parlamento no es hoy, como en su imagen ideal, un cuerpo integrado por representantes individuales que actúan con plena libertad y no están sujetos a mandato imperativo alguno, sino por grupos, cuya voluntad se impone a la de sus miembros²¹.

El peligro de esta grupocracia, como ya hemos denunciado en más de una ocasión, es que los ciudadanos lleguen a percibir como superflua la existencia de los parlamentarios, lo que arrastraría la innecesidad del propio Parlamento. Bastaría con asignar un cupo de voto a cada candidatura en función de los resultados de las elecciones y con una reunión de lo que sería el trasunto de la actual Junta de Portavoces, que votara para resolver cuantas cuestiones ahora se someten al Parlamento.

Debe reforzarse, por tanto, la idea de que el Parlamento existe porque existen los parlamentarios, los representantes del pueblo. Acentuar su contacto y conocimiento por su circunscripción, difundir las funciones que cumplen. Y darles juego, aprovechar sus potencialidades y sus deseos de trabajar, de todos ellos, no sólo los de los grupos pequeños saturados de intervenciones e iniciativas, sino también de todos los de los grupos grandes. Hemos de seguir clamando, pues, contra algo que tal vez sea irremediable pero que debe ser objeto de reflexión para que la Cámara no se convierta en algo inútil, perfectamente sustituible por unos portavoces con voto ponderado en función de los resultados electorales²², teniendo en cuenta además que la disciplina del grupo —con aplicación de

19 El grupo filtra sus iniciativas, decide cuándo y de qué puede hablar, le asigna sus Comisiones, le dice lo que tiene que votar (frente a la prohibición de mandato imperativo), le sanciona por falta de asistencia o por votar libremente, incluso por equivocarse; en ocasiones hasta vota por él: en los supuestos de voto ponderado, pese al carácter personal e indelegable del voto, proclamado por la Constitución. Véase la reserva a los grupos parlamentarios de la mayor parte de las iniciativas parlamentarias por los Reglamentos en García-Escudero Márquez (2011: 216 y ss).

20 En el mismo sentido, Rubio Llorente, (2012: 646- 647): una cosa es la vinculación fáctica y otra bien distinta su transformación en obligación jurídica, y es esta transformación lo que el principio de interdicción del mandato imperativo pretende impedir. Hoy ese principio es más imprescindible que nunca, por "la necesidad de mantener tan abierta como sea posible la relación entre los partidos y la sociedad". La relación entre electores y elegidos, que la interdicción del mandato imperativo permite en alguna medida preservar es la que ha inspirado la doctrina del Tribunal Constitucional desde las tempranas sentencias de 1983.

21 Y añade: también en el Parlamento decimonónico había una cierta subordinación del representante individual al grupo, como puede verificarse en los Diarios de Sesiones y evidencia el esfuerzo de Bentham para justificarla. La realidad actual es sin embargo sustancialmente distinta no sólo por la intensidad de la sujeción, sino sobre todo porque la voluntad que se impone no es la del grupo parlamentario, en cuya formación participan sus miembros, sino la del partido, es decir, la de sus dirigentes.

22 La STC 57/2011, que avala el requisito reglamentario de previo conocimiento para las peticiones de informe por los diputados, no ayuda en este sentido, pues no parece poner gran empeño en reivindicar el papel del parlamentario individual frente al grupo parlamentario en el ejercicio de las funciones constitucionales. Véase su análisis en García-Escudero Márquez (2011: 218 y ss).

sanciones económicas por inasistencia o por quebrantar la disciplina de voto— puede coartar realmente la posibilidad de libre ejercicio de su función por los parlamentarios individuales²³. La propia institución parlamentaria tiene una labor que cumplir facilitando a los parlamentarios los medios necesarios para desarrollar sus funciones, dotándoles de mayor asistencia personal y material.

La regeneración del Parlamento debe contar, pues, con el fortalecimiento del papel del parlamentario individual sin privar de su necesario protagonismo a los grupos parlamentarios, lo que en otro lugar he llamado conseguir la cuadratura del círculo (García-Escudero, 2006: 675).

5. La necesidad de renovación de las funciones parlamentarias

También en el ejercicio de sus funciones necesitan las Cámaras una renovación en aras de la recuperación de su carácter representativo y de su centralidad en el sistema político. A ello me referido en otras ocasiones y alguna mención se hará en el apartado siguiente.

III. La falta de centralidad del Parlamento en el sistema político: las Cortes Generales²⁴

Al déficit de representación acompaña una disminución de la relevancia del Parlamento en el entramado constitucional de poderes. Cabría añadir: "si es que algún día la tuvo"; pero la pérdida de centralidad se ha hecho más evidente en las recientes épocas de crisis (pandemia, guerra) acaecidas tras la fragmentación parlamentaria.

En efecto, en los últimos años, el panorama de nuestro sistema político ha cambiado de manera importante, como consecuencia en primer lugar de la fragmentación política, que hemos estudiado en otros trabajos (García-Escudero, 2017: 237 y ss; 2018, 2019a y 2020), y sus efectos sobre las relaciones entre los órganos que componen el entramado constitucional de división de poderes.

Podemos comprobar que existen Gobiernos supuestamente más débiles, pues carecen del apoyo de mayorías absolutas en el Congreso de los Diputados (Gobierno de minoría), o —en la actualidad— se forma un Gobierno de coalición igualmente de minoría, con apoyos inestables que dificultan la gobernabilidad. Sin embargo, a pesar de esa debilidad —o por ella misma— el Gobierno ha desplazado al Parlamento —a las Cortes Generales y en concreto al Congreso de los Diputados— del papel central que ha de ocupar en un régimen parlamentario y mantiene, si no acrecentado, su papel preponderante.

Examinaremos sucintamente los elementos de nuestro sistema parlamentario

23 Como muestra de que la valoración pública del Parlamento de Westminster atraviesa horas bajas, Garton Ash (2015) recuerda que cuando se dijo que tal vez los parlamentarios tengan que mudar provisionalmente sus despachos a algún lugar fuera de Londres durante las obras, los programas de radio se llenaron de llamadas en las que se sugería a los señores diputados que se vayan y, a ser posible, no vuelvan. Uno de los motivos para este desprecio que cita es que muchos diputados dependen directamente de los líderes del partido, ocupando cargos en el Gobierno o desempeñando funciones paralelas en la oposición.

24 Para este apartado ha servido de base la Ponencia "Problemas en el sistema parlamentario español", expuesta el 19 de octubre de 2022 en el IX Ciclo de Seminarios Retos y desafíos del Estado Español en el siglo XXI, organizado por la Fundación Pablo Iglesias en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid.

racionalizado (Gobierno, Parlamento y la relación de confianza entre ambos: binomio censura/disolución) para destacar los problemas que presenta.

1. La primacía del Gobierno

Se ha dicho que, dentro de nuestro sistema parlamentario, estamos ante un hiperpresidencialismo, no en el sentido del régimen presidencial, sino de la posición preeminente que ocupa el Presidente en el seno del Ejecutivo, que oscurece a los restantes miembros del Gobierno. Esto arranca ya desde las elecciones, en que el voto elige en definitiva al futuro Presidente, de momento entre los dos partidos mayores. De hecho, el voto útil expresado en las últimas elecciones autonómicas parece ir haciendo volver al bipartidismo atenuado, lo que podrá comprobarse o no en las próximas elecciones autonómicas, y después generales.

Hemos aludido a la primacía del Gobierno sobre el Parlamento —agudizada curiosamente en un Gobierno de coalición débil en cuanto a escaños en el Congreso— que se ha visto acentuada en dos años de pandemia. Esta ha supuesto, en palabras de Rubio Núñez, un test de stress a la fortaleza del Parlamento (2022: 8)²⁵, cuyo papel ha quedado generalmente relegado, cuando no dejado al margen de las decisiones, a un papel secundario (control mediante comités especiales u ordinarios reconvertidos). La excusa ha sido el carácter ácrono del Parlamento ya denunciado y su incapacidad para dar respuestas rápidas a las crisis, unida a la imposibilidad de ejercer sus funciones con normalidad durante un tiempo. Pero el resultado no se justifica, porque —como afirma el autor citado— la reducción del papel del Parlamento en momentos como estos afecta al funcionamiento de la democracia. Y hemos visto además el mantenimiento en el tiempo de medidas excepcionales adoptadas al inicio de la crisis sanitaria que han contribuido a la invisibilidad del Parlamento²⁶.

El reforzamiento del Ejecutivo en situaciones extraordinarias, en que asume temporalmente poderes excepcionales, se ha visto claramente en nuestro país merced al uso de los instrumentos siguientes:

Declaración de estados de alarma, que dotan al Ejecutivo de poderes extraordinarios, en la práctica —como se ha podido comprobar— reforzando la figura del Presidente.

Una muestra inequívoca de esa primacía se vio en la prórroga de seis meses, acordada por el Congreso en el mismo debate en que se le comunicaba el segundo estado de alarma de carácter general, lo que le privaba durante ese período de debates y votaciones específicas sobre la necesidad de que dicho estado continuara vigente: de nuevo el Congreso perdía protagonismo en contra de lo dispuesto en el texto constitucional²⁷.

Recordemos que —además de otras dos sentencias del Tribunal Constitucional que declararon inconstitucionales la suspensión de derechos fundamentales mediante el estado de alarma (STC 148/2021) y la suspensión de plazos en el Congreso (STC 168/2021)— la prórroga de seis meses y la rendición de cuentas mediante comparecencias del Presidente del Gobierno y del Ministro de Sanidad,

25 Así como un acelerador de procesos relacionados con la forma de funcionamiento del Parlamento, que puede servir para avanzar en la corriente de modernización del Parlamento abierto.

26 Véase al respecto García-Escudero (2022).

27 Como señalara López Basaguren (2021): "Los embates a la Constitución con ocasión del estado de alarma no están en aquel primer confinamiento, sino en la prórroga de seis meses del segundo estado de alarma general, que diluye el instrumento extraordinario de control establecido por la Constitución".

bimestrales la primera y mensuales la segunda, fueron asimismo declaradas inconstitucionales por la STC 183/2021, en la que se habla de desapoderamiento del Congreso de sus competencias: una vez más, en nuestros propios términos, abdicación de un papel activo.

Aunque el origen ha de situarse en la fragmentación del Congreso antes de la pandemia, durante esta se agudiza el uso y abuso de los decretos-leyes, situación que se prolonga después con la crisis de Ucrania y sus múltiples consecuencias.

Decretos-leyes complejos, heterogéneos (sobre multitud de materias, lo que admite el TC), largos —Sosa Wagner y Fuertes (2022) han realizado un estudio sobre el número de páginas²⁸—, que modifican una y otra vez leyes y decretos-leyes anteriores²⁹ hasta complicar el ordenamiento, generando inseguridad jurídica³⁰.

Aunque muchas veces se acuerde su tramitación como proyecto de ley, vemos que el porcentaje es apenas superior a la mitad (79/46, en un estudio reciente de Yolanda Gómez Lugo (2022), y que no todos ellos culminan en su aprobación como ley, pudiendo detenerse la tramitación mediante la ampliación del plazo de enmiendas o la no reunión de la ponencia.

El uso de las proposiciones de ley de los grupos representados en el Gobierno de coalición evita informes preceptivos para los proyectos, como también la participación de los interesados en la tramitación, exigida por la Ley del Gobierno a los anteproyectos.

2. Las Cortes Generales pierden (abdican de) su papel central

Hemos señalado que frente a la primacía del Gobierno, las Cortes Generales pierden su papel central, aunque paradójicamente sea ante un Gobierno más débil, minoritario o de coalición.

En efecto, se soslayan o distorsionan funciones típicamente parlamentarias:

a) Función legislativa

Ya hemos visto cómo es frecuente legislar por decreto-ley (la llamada "normalización del decreto-ley"), pues la falta de mayoría y la inestabilidad de los apoyos que propiciaron la investidura hacen necesario pactar ley a ley, sin la certeza de que no se introduzcan en ellas elementos indeseados. El problema se incrementa en el caso de las leyes orgánicas, que no pueden aprobarse ni modificarse por decreto-ley, y que exigen mayoría absoluta para su aprobación.

Cierto que los decretos-leyes han de ser convalidados por mayoría del Congreso, pero al menos en ese trámite —que a veces se fuerza mezclando materias que hacen difícil explicar un voto en contra— no pueden modificarse. Para obtener la convalidación, se ofrece a veces a socios y no socios

28 Así, el Real Decreto ley 3/2020 de 4 de febrero cuenta con 252 páginas.

29 Siguiendo a los mismos autores, citaremos el Real Decreto ley 6/22, de 29 de marzo, que modifica 39 leyes.

30 T. R. Fernández, en "Otros efectos negativos del Covid", ABC, 9 enero 2021, considera que uno de esos efectos del que no va a ser fácil librarse es el gravísimo deterioro sufrido por nuestro ordenamiento jurídico, "pieza esencial de eso que convenimos en llamar precisamente Estado de Derecho, en el que han hecho estragos las respuestas que desde el Boletín Oficial del Estado se han ido dando desde el pasado mes de marzo a esta pesadilla" (Fernández, 2021).

la tramitación como proyecto de ley —eso explica, entre otras razones, su alto número—, pero ello no garantiza una modificación sustancial en una ley futura.

Con la expansión del decreto-ley y la mutación en el sujeto ordinario de la función legislativa, obviamente el Parlamento pierde su papel central en la función que le es propia, de forma coyuntural en situaciones excepcionales que luego han devenido en permanentes.

También debe citarse el aumento de las proposiciones de ley tomadas en consideración, dato engañoso pues afecta en definitiva a las procedentes de los grupos del Gobierno —que las usa como segunda marca para obtener una más rápida y sencilla tramitación— o de sus socios, y éstas últimas no siempre superan el trámite de enmiendas. Veremos el número de caducadas al final de la legislatura.

De otra parte, el ejercicio frecuente del veto presupuestario por el Gobierno, que no es sino una muestra más del temor a resultados indeseados en las votaciones, redundando en último término en la restricción de las facultades legislativas de las Cámaras.

Otras causas procedimentales que cita Cazorla (deficiente trabajo de las ponencias, debates de conjunto repetitivos, el uso impropio del procedimiento de lectura única) también perjudican la centralidad parlamentaria en la tarea de legislar (2018: 29-35).

b) Función presupuestaria

Presupuestos prorrogados hasta dos veces (la prórroga solo había tenido lugar hasta estos últimos tiempos por razones de calendario electoral -salvo el rechazo en 1995, con consecuencias electorales), retrasos en la presentación en el Congreso de los últimos aprobados respecto al plazo fijado por el artículo 134 CE, son algunas de las novedades.

Como también —aunque ello no sea una novedad en Gobiernos de minoría— la necesidad de cesiones para llegar a la aprobación de los presupuestos, incluso —y esto sí es novedad— con los propios socios de la coalición de gobierno.

c) Función de control

El control ordinario del Gobierno se desarrolla mediante las preguntas e interpelaciones semanales exigidas por la Constitución, instrumentos que han perdido parte de su sentido original: desde luego las preguntas escritas, pero también las orales, que se han convertido en un contracontrol de la oposición, y las interpelaciones devenidas preguntas ampliadas, no un debate general como prevén los Reglamentos.

En cuanto a las comparecencias y debates en Pleno, sólo se desarrollan cuando lo desean los socios de investidura, que hacen apoyo u oposición según les convenga, y pueden hacer inevitable la comparecencia —que entonces será a petición propia— del Presidente del Gobierno o de un Ministro.

La fragmentación se manifiesta también en la desproporción de los debates: con dos Grupos "Mixtos" (Mixto y Plural, en total 23 diputados, 2 de ellos procedentes de otro Grupo), 11 formaciones políticas representadas en ellos y por tanto numerosas intervenciones, más seis grupos pequeños y medianos (EH Bildu, Cs, GV, GR, UP, VOX) que intervienen por un mismo tiempo, tengan 5 o 52 diputados, como también los dos grupos mayores (en total 10 grupos parlamentarios con 19 formaciones políticas), el peso relativo se desdibuja en los debates, incluso las posiciones respectivas se diluyen.

d) Función de nombramiento

Puede decirse que la relación entre el Gobierno y el primer grupo de la oposición se ha mostrado en estos años con frecuencia como rota, bronca, sin diálogo, incluso sin coincidencia en los tradicionales pactos de Estado. Ello se manifiesta particularmente en la dificultad para llegar a acuerdos que permitan alcanzar las mayorías exigidas por la Constitución para órganos constitucionales o de relevancia constitucional (Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional), con los consiguientes retrasos en su renovación. Por supuesto, las negociaciones se desarrollan fuera del Parlamento y son los medios de comunicación los que se ocupan de trasladar a la opinión pública el desarrollo de aquéllas.

Un ejemplo típico es la renovación pendiente del CGPJ que, junto con su forma de designación, preocupa al Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea. La confluencia con la renovación del tercio de componentes del Tribunal Constitucional procedente del Gobierno y del CGPJ empeoraba la imagen, al identificarse con el deseo de asalto a la institución o de defensa del *statu quo*, lo que no favorece en absoluto la percepción sobre la independencia del propio órgano constitucional.

Un burdo intento de presión legislativa para obtener el acuerdo, consistente en el recorte de las competencias del CGPJ en funciones, tuvo que ir seguido un año después —caso de miopía política— de otra proposición de ley —tramitada en lectura única— habilitándole para designar los miembros del TC, incluso con fijación de plazo para ellos, por supuesto desatendido. Y un tercer intento de forzar la renovación en ambas instituciones por vía legislativa —la reforma de la LOPJ y la LOTC mediante enmiendas a otro texto señalado— dio lugar al otorgamiento por un TC dividido de medidas cautelares solicitadas en un recurso de amparo³¹, con el inédito resultado de la detención por primera vez del procedimiento legislativo en las Cortes Generales, al suspender la tramitación de cuatro preceptos introducidos por vía de enmienda en el Congreso de los Diputados.

La polémica suscitada en nada contribuye al prestigio de las varias instituciones intervinientes, aunque influyera en que llegara a alcanzarse un acuerdo en el seno del CGPJ que permitiera la renovación del tercio de los miembros del TC designado por el Consejo y el Gobierno.

3. Confianza y responsabilidad

El Parlamento fragmentado ha provocado grandes cambios en la organización y el funcionamiento de las Cámaras, pero también ha tenido efectos más profundos, que atañen a las instituciones políticas y a las relaciones que mantenían entre sí. En este contexto ha de abordarse el examen de la incidencia que la fragmentación política ha tenido sobre la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno³² y los instrumentos sobre los que gravita aquella, la investidura y la moción de censura, produciéndose situaciones inéditas y la aplicación por primera vez de preceptos constitucionales: dificultades para llegar a la investidura, con la consecuencia de largos períodos de gobierno en funciones; y la aprobación de la primera moción de censura en cuarenta años

31 ATC 177/2022, de 19 de diciembre.

32 Una visión más amplia presenta García-Escudero (2020).

de democracia constitucional.

En efecto, hemos visto ponerse en juego por primera vez instrumentos inéditos contenidos en la Constitución:

Investiduras fallidas (3) y repetición de elecciones (2) por aplicación del artículo 99.5 CE, con dos largos periodos de Gobierno en funciones en 2015-2016 y 2019-2020. Sin embargo, estas situaciones fruto de la fragmentación no podemos decir que hayan servido para reforzar mayorías, sino más bien al contrario. Tampoco parece plenamente alcanzada la cultura del pacto —más allá del Gobierno de coalición o de unos inestables pactos de investidura— a que aboca el nuevo (des)equilibrio de fuerzas.

Tres mociones de censura testimoniales de 2017 a 2023, sin posibilidad de éxito, frente a otras dos en casi cuarenta años (1980 y 1987).

La primera moción de censura exitosa en 2018, que tampoco generó un Gobierno fuerte o estable, como prueba la convocatoria de elecciones en 2019, apenas nueve meses después. El Presidente investido en la moción salió reforzado, pero no lo suficiente como para alcanzar la investidura, con la consiguiente disolución por aplicación del artículo 99.5 CE y unas segundas elecciones en el mismo año.

No hace falta añadir que la multiplicación de elecciones y por tanto de periodos en los que las Cámaras están disueltas favorece su invisibilidad frente a un Gobierno siempre presente, por muy en funciones que esté, y la preeminencia de su Presidente, que según Aragón (2017: 30), supone una grave alteración del régimen parlamentario.

IV. La falta de centralidad de los Parlamentos autonómicos³³

Muchas de las afirmaciones contenidas en las líneas anteriores son de plena aplicación a los Parlamentos autonómicos, tanto en cuanto al déficit de representación como a la pérdida de la centralidad en el sistema político.

Quiero detenerme un poco más en algunas ideas:

1. Déficit de representación

¿Es más acusado el déficit de representación en los Parlamentos autonómicos? La encuesta realizada por la Fundación Manuel Giménez Abad (Kölling y Tudela, 2022) no parece arrojar datos concluyentes. No obstante, el desprestigio de las instituciones vendría en este caso también unido a que los mayores casos de corrupción se han dado en el ámbito autonómico, para Andrés Iván Dueñas (2021: 220 y ss) consecuencia de un más débil control parlamentario y administrativo, de forma que la legitimidad que está en juego no es tanto la de origen como la de ejercicio (Biglino, 2021b: 284).

2. Recuperación de la centralidad del Parlamento. El control parlamentario

El peligro de hipostatización de Gobierno y Parlamento creo que es todavía mayor en los Parlamentos autonómicos, donde el número de grupos es muchas

³³ Para la redacción de este apartado se ha tomado parcialmente como base lo expuesto en García-Escudero (2015b).

veces inferior a los existentes en el Congreso y el Senado y las mayorías hasta tiempos recientes en ocasiones más holgadas.

Es en consecuencia más fácil olvidar que mayoría y Gobierno no son lo mismo y que, aunque en último término quieran lo mismo y voten lo que determina el Gobierno, el Parlamento o Asamblea es una institución —un poder— diferente, con unas formas y procedimientos a respetar. Como expone García Pelayo, las críticas que el Parlamento, en el uso de sus competencias, puede hacer al Gobierno son las llevadas a cabo por las minorías (García Pelayo, 1986: 113). Esta función debe aceptarse, respetarse y facilitarse, siempre en un ejercicio responsable.

Por eso resulta de particular importancia la función de control, en la que los Reglamentos deben reconocer el papel de la oposición. Precisamente porque los Reglamentos autonómicos son generalmente más fáciles de reformar que los de las Cámaras que integran las Cortes Generales, se han ido introduciendo algunas novedades que podrían extenderse al resto. El ejemplo es la legitimación para la constitución de comisiones de investigación en Castilla y León o Cataluña, pero también habría que fomentar el uso efectivo de los instrumentos ordinarios de control y de los debates sobre la política gubernamental, que permitan su exposición con luz y taquígrafos y la crítica de las minorías.

La doctrina suele destacar la debilidad del Parlamento autonómico en la función de control (Tudela Aranda, 2015: 41; 2007: 98), hasta el punto de llegar a hablar de la deriva presidencialista de la forma de gobierno (Pérez Moneo y Vintró, 2017: 432). El fin del bipartidismo, obviamente, ha afectado también a los Parlamentos autonómicos, con pérdida de las anteriores mayorías absolutas a partir de 2015, pactos de investidura, Gobiernos de coalición, mociones de censura, constitución de comisiones de investigación... ¿Significa esto que recuperan protagonismo? Bilbao Ubillos en 2017 apuntaba algunos signos (2017: 15-38). En aspectos parciales del debate y la negociación parlamentarias puede verse al menos alguna novedad (investidura, aprobación de los presupuestos, actividad legislativa, pero también abuso del decreto-ley) que para alguno permite hablar de un giro de presidencialismo parlamentario al parlamentarismo presidencialista (Magdaleno, 2019).

Tudela (2020b: 198) concluye que ninguna de estas circunstancias se ha traducido en un auténtico protagonismo, y que los instrumentos de control han seguido careciendo de efectividad, excluyendo apenas la dificultad para aprobar un número minoritario de decretos-leyes (y el protagonismo no puede traducirse en la sola capacidad para hacer inviable la acción del Gobierno, controlar no es sinónimo de impedir).

¿Ha supuesto la pandemia un avance en cuanto a la asunción por el Parlamento autonómico de su papel central? Quizá sea demasiado afirmar que claramente no. Algunos Parlamentos autonómicos permanecieron en la sombra en ese periodo, otros adoptaron decisiones técnicamente cuestionables³⁴, finalmente otros reaccionaron tras el ¿obligado? y criticado tiempo de suspensión de la actividad con la constitución de comisiones de investigación o la multiplicación de las comparecencias gubernamentales, aunque en general puede afirmarse que el control de las medidas autonómicas adoptadas —de particular importancia cuando se derivó hacia la cogobernanza— fue insuficiente.

34 Una cierta coordinación entre los distintos Parlamentos, como apunta Tudela Aranda (2021: 115) habría sido posiblemente beneficiosa para la gestión de la pandemia.

3. Acercamiento a la ciudadanía

Es cierto que en materia de acercamiento a la ciudadanía y Parlamento abierto se ha podido observar cómo las iniciativas más innovadoras de participación ciudadana en nuestro país se han implantado en los Parlamentos autonómicos. Algunas Asambleas se han involucrado también con intensidad en la tarea de la transparencia, como puede apreciarse en los resultados de los IPAR, en el primero de los cuales los dos primeros puestos eran ocupados por los Parlamentos de Cantabria y Navarra, el primero con un 98,8%.

También son Parlamentos autonómicos los que han incluido las audiencias en sus Reglamentos como trámite ordinario en el procedimiento legislativo (Andalucía, Cataluña). Debe perseverarse en esta vía de buscar medios de acercamiento de y a la ciudadanía, y de fortalecimiento del conocimiento de la institución parlamentaria y el papel de los representantes.

Además de estas medidas encaminadas al acercamiento a la sociedad, nuevas iniciativas de mayor transcendencia, pues requieren de modificaciones legislativas de envergadura, o incluso estatutarias, han surgido de la conjunción de dos causas: la crisis económica y su repercusión en la sociedad —que ha generado una visión más crítica de las instituciones—, de una parte, y el deseo de superar el descrédito de las instituciones parlamentarias y recuperar la confianza del electorado.

Podemos situar aquí las iniciativas dirigidas a la supresión de los privilegios de los parlamentarios (García-Escudero, 2019b), la reducción del número de los diputados (Castilla-La Mancha, Cantabria) o la modificación de sus retribuciones (Castilla-La Mancha). Las dos últimas medidas se situarían en la línea de un retorno a los Pactos de La Moncloa de 1981, que se plasmaron en los Estatutos de Autonomía aprobados con posterioridad.

En cuanto a la primera medida, reducción del número de diputados³⁵, parece ampliamente justificada en supuestos como el de la Asamblea de Madrid, para la que el Estatuto reformado por Ley Orgánica 5/1998 prevé que esté compuesta por un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población, lo que ha elevado de forma automática su número, llegando a extremos excesivos (129 en la convocatoria de elecciones de 2011, 136 en 2021, 135 en 2023), si se comparan con el número de diputados al Congreso, y además incomprensibles para la ciudadanía, que muchas veces contempla a las instituciones en términos de gasto público.

En cuanto a la segunda cuestión, la modificación reglamentaria del sistema de retribuciones de los diputados, implantada y contestada en Castilla-La Mancha³⁶, su constitucionalidad ha sido resuelta por la STC 36/2014, de 27 de

35 La Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, reduce el número de diputados de las Cortes de esta Comunidad autónoma a un mínimo de 25 y un máximo de 35, siendo 49 los miembros existentes. La redacción anterior (LO 3/1997) establecía una distribución mínima de escaños: Albacete, 10; Ciudad Real, 11; Cuenca, 8; Guadalajara, 7; Toledo, 11. La redacción originaria del Estatuto establecía un arco de 47 a 59 diputados. Por su parte, la Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo, de medidas administrativas, económicas y financieras para la ejecución del Plan de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de Navarra, mediante una reforma de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Cantabria, redujo el número de sus miembros de 39 a 35.

36 Distinguiendo, conforme al nuevo artículo 11 del Reglamento de las Cortes, entre los diputados en régimen de dedicación exclusiva e incompatibilidad, únicos que percibirían un sueldo, y el resto, que recibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos de que formen parte, en la cuantía que señale la Mesa oída la Junta de Portavoces. Además, todos los diputados percibirán una cantidad en concepto de indemnización por los gastos

febrero (que desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado por 60 senadores del Grupo Socialista), en la que el Tribunal se reitera en su doctrina de que sólo poseen relevancia constitucional los derechos y facultades atribuidas al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria. La Constitución no configura el régimen retributivo de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, habrá que estar por tanto a lo que determinan los Estatutos de Autonomía. En el caso de Castilla-La Mancha, la reforma operada por Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, eliminó toda referencia a las retribuciones o asignaciones de los diputados de las Cortes regionales, y "en consecuencia, y partiendo del nuevo marco estatutario, las Cortes de Castilla-La Mancha, en el libre y legítimo ejercicio de su autonomía reglamentaria, aprobaron la reforma de los arts. 11 y 12 del Reglamento de la Cámara", implantando el nuevo sistema, "sin que existan razones para considerar inconstitucional dicha reforma, pues no ha quedado acreditado que el nuevo régimen retributivo origine perjuicios económicos en el desarrollo del núcleo esencial de la función representativa" (FJ 8), ni siquiera en cuanto a su aplicación con carácter retroactivo.

No obstante su constitucionalidad, la crítica a estas medidas vienen: en la primera, del reforzamiento del bipartidismo con exclusión de la representación de partidos minoritarios³⁷; la segunda, de la posible repercusión de la menor retribución en la función de control³⁸.

Sean las expuestas u otras las medidas adoptadas en el ámbito de la autonomía parlamentaria, deben siempre tenerse presentes dos aspectos implicados: que la eliminación, no ya de privilegios parlamentarios en el sentido técnico del término, sino de "beneficios" derivados de la función, en un marco de austeridad, será siempre bien recibida por la ciudadanía que cualesquiera iniciativas que se adopten por la mayoría en solitario deberán tener como horizonte primordial el interés general, siempre con la debida protección de las minorías, sin pretender obtener una posición más ventajosa o favorable, sea en el plano electoral o en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

derivados de sus funciones representativas. Todas las asignaciones estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general y se incluirán en la declaración de bienes de los diputados.

37 Como recuerda Navarro (2013: 72 y ss), en la actualidad hay en nuestro país 1268 diputados autonómicos. Añade: "si no cabe duda de que los tiempos en que vivimos exigen respuestas ejemplares y decididas tendentes a equilibrar los ingresos y los gastos públicos, sin embargo no estamos muy seguros de que una de ellas tenga que ser, necesariamente, el redimensionamiento a la baja de nuestras asambleas legislativas regionales, en una carrera desenfrenada por ver quién es capaz de recortar más"; habrán de tenerse en cuenta elementos como la relación entre el número de diputados y la población de la Comunidad Autónoma o el coste efectivo de funcionamiento de la Cámara antes de tomar una decisión. "El principal riesgo de 'sacar la tijera' y aceptar este tipo de propuestas que, sin duda gozan de una enorme popularidad entre la ciudadanía, es que pueden hacer de nuestros Parlamentos unas instituciones más baratas, pero también menos representativas y de menor calidad en los resultados que producen. Por ello, se ha criticado, creemos que, con razón, que estas medidas reductivas fomentarán o consolidarán el bipartidismo ya predominante y, por ende, producirán Cámaras legislativas menos plurales, al limitar el acceso a las mismas a los partidos minoritarios".

38 En el mismo sentido crítico, en este caso de la STC 36/2014, García Roca (2014: 97) se plantea como cuestión central: ¿devaluará la medida el ejercicio de la función de control del ya todopoderoso ejecutivo autonómico al dejarla en manos de unos parlamentarios aficionados o poco profesionalizados y con escaso tiempo de dedicación?

V. Conclusión

Cabe concluir que, no superada la crisis de representación del Parlamento en su versión más reciente, el funcionamiento de nuestro sistema político en los últimos años ha agravado la falta de centralidad de las Cámaras (y en concreto del Congreso de los Diputados —si alguna vez la tuvo, pues el Senado siempre ha carecido de ella— y de los Parlamentos autonómicos, aunque quizá hayan ido en sentido inverso hacia un mayor protagonismo) con un reforzamiento paradójico del Gobierno minoritario sobre el Parlamento fragmentado.

En efecto, en palabras de Tudela (2020b: 197-198), no es posible congratularse de un mayor protagonismo del Parlamento como consecuencia de una inexistente mayoría de gobierno —grave distorsión del sistema político-constitucional—, pues se ha comprobado que también en ese marco político el protagonismo del Parlamento es reducido. Puede haber más ruido, más iniciativas, más incertidumbre en los resultados, pero en todo caso sería un falso protagonismo³⁹.

Ello se pone de manifiesto no sólo en los citados acontecimientos extraordinarios, sino en el día a día del juego político-parlamentario. Tras el impacto de la pandemia y con el estreno de un primer Gobierno de coalición a nivel estatal, la primera parte de la XIV legislatura se caracterizó por la excepcionalidad (paralización legislativa de las Cortes Generales, estados de alarma, uso del decreto ley). Cuando la pandemia se cronifica, quizá la polarización y el enfrentamiento sean los elementos descriptivos predominantes⁴⁰. Y polarización y democracia, dice Tudela (2023: 403), son términos de difícil convivencia y que en última instancia pueden resultar excluyentes⁴¹.

Abogamos por que el "equilibrio de debilidades" entre Gobierno y Parlamento a que aludían Solé Tura y Aparicio (1984: 206) como riesgo del carácter constructivo de la moción de censura y la correlativa búsqueda de la estabilidad gubernamental, no se convierta en la tónica permanente de nuestro futuro sistema político no bipartidista, ya que —auguraban— "el resultado de ello es el debilitamiento de ambas instituciones".

Bibliografía

- Aguiló Lucía, L. (1997). El Parlamento en el umbral del siglo XXI. *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 4 (extraordinario), 15-38.
- Aragón Reyes, M. (2017). Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 15-34. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.01>

39 No es que el Parlamento haya ganado centralidad y que ahora sea una institución protagonista del sistema político, es que este ha derivado al caos, y en muchos casos al absurdo, tratándose como mucho de un falso protagonismo. El eventual protagonismo es más efectista que efectivo, con un grave deterioro del régimen parlamentario hasta el punto de que puede calificarse de perversión (Tudela Aranda, 2021: 98).

40 Cazorla Prieto (2018: 24) considera que el carácter casi exquisito del estilo parlamentario (conjunto de modos y formas) que acompañó al nacimiento de la Constitución de 1978 contribuyeron a conformar y fortalecer la centralidad parlamentaria, y no sólo formalmente sino también en la dimensión sustancial; mientras que la tendencia al deterioro de ese estilo ha sido uno de los factores que han contribuido a que la oscilación de la centralidad parlamentaria no sea positiva en los años de vigencia de la Constitución.

41 En otro trabajo destaca la polarización del sistema político, con la presencia de fuerzas radicales que supera los cien escaños, más la radicalización electoralista de los dos grandes partidos (Tudela Aranda, 2021: 98).

- Biglino Campos, P. (2021a). Malos tiempos para los Parlamentos. *Cuadernos Constitucionales*, 2, 31-45.
- Biglino Campos, P. (2021b). La reivindicación del Parlamento en la época del populismo. ¿Cómo regenerar su propia legitimación? En M. Aragón Reyes, J. R. Cossío Díaz y L. F. Nava Gomar (coords.). *La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional* (pp. 269-287). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bilbao Ubillos, J. M. (2017). Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 15-38.
- Cazorla Prieto, L. M. (2018). Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 19-41.
- Chandernagor, A. (1967). *Un parlement pour quoi faire*. Paris: Gallimard.
- De Esteban, J. y González Trevijano, P. (1994). *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. III. Madrid: Facultad de Derecho UCM.
- De Esteban, J. (1968). La situación del parlamento en las sociedades industriales. *Revista de Estudios Políticos*, 159-160, 75-103.
- De Esteban, J. (2014). El prodigio de Podemos. *El Mundo*, 27-5-2014.
- Díez Nicolás, J. (2014). La globalización y las crisis. *ABC*, 11-4-2014.
- Dueñas, A. I. (2021). Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Duverger, M. (1963). Apogée et déclin du système parlementaire. *Les cahiers du Centre d'Études Socialistes*, 32-33, 3-21.
- Fernández, T. R. (2021). Otros efectos negativos del Covid. *ABC*, 9-1-2021.
- García-Escudero Márquez, P. (2003). Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria. *Cuadernos de Derecho Público*, 18, 192-205.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Escudero Márquez, P. (2011). El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 205-242.
- García-Escudero Márquez, P. (2015a). Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 171-216.
- García-Escudero Márquez, P. (2015b). La regeneración del Parlamento. El papel del Congreso, el Senado y los Parlamentos Autonómicos. En E. Arnaldo Alcubilla y P. González Trevijano (dirs.). *En pro de la regeneración política de España* (pp. 437-487). Pamplona: Aranzadi.
- García-Escudero Márquez, P. (2016). Las Cortes Generales: nuevos roles y transformación de funciones. En T. Freixes Sanjuán y J. C. Gavara de Cara (coords.). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera* (pp. 101-130). Madrid: CEPC – Ministerio de la Presidencia.
- García-Escudero Márquez, P. (2017). Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones. En E. Aranda Álvarez (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 237-264). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García-Escudero Márquez, P. (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98.
- García-Escudero Márquez, P. (2019a). Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 101-136.

- García-Escudero Márquez, P. (2019b). Reforma constitucional, prerrogativas de los parlamentarios y Parlamentos autonómicos. En A. Sanz Pérez y J.M. Corona Fierro (coords.). *Parlamentos autonómicos y reforma constitucional* (pp. 69-91). Santander: Parlamento de Cantabria.
- García-Escudero Márquez, P. (2020). Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo. *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 33, 183-209.
- García-Escudero Márquez, P. (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia. En J. Tudela y M. Kölling, (dirs.). *Calidad democrática y Parlamento* (pp. 347-374). Madrid: Marcial Pons.
- García Morillo, J. (1997). El Parlamento en la era global. *Cuadernos de Derecho Público*, 1, 77-100.
- García Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- García Roca, J. (2014). La supresión –sobrevvenida– del sueldo de los diputados de Castilla-La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 95-107.
- Garton Ash, T. (2015). Es urgente renovar el Parlamento británico. *El País*, 29-3-2015.
- Gómez Lugo, Y. (2022). Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 155-187. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.05>
- Greciet García, E. (2012). El Parlamento como problema y como solución. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 235-298.
- Hauriou, A. (1971). *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Kölling, M. y Tudela, J. (2022). Resultados y conclusiones de la encuesta sobre Parlamentos autonómicos. En M. Kölling y J. Tudela, (coords.). *Calidad democrática y Parlamento* (pp. 435-468). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- López Basaguren, A. (2021). Octavio y Catón en el Constitucional. *El País*, 29-6-2021.
- Magdaleno Alegría, A. (2019). El Gobierno de las Comunidades Autónomas. Del presidencialismo parlamentario al parlamentarismo presidencialista. En A. Sanz Pérez y J. M. Corona Fierro (coords.). *Parlamentos autonómicos y reforma constitucional* (pp. 219-251). Santander: Parlamento de Cantabria.
- Michels, A. (1979/1911). *Los partidos políticos II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Navarro Méndez, J. I. (2013). Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas legislativas autonómicas españolas. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 29, 65-96.
- Pendás, B. (2002). Formas de gobierno. Notas para un debate sobre el parlamentarismo adaptado. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 6, 3-14.
- Pérez Moneo, M. y Vintró, J. (2017). Conclusiones. En M. Pérez Moneo y J. Vintró (coords.). *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: CEPC.
- Presno Linera, M. A. (2014). La voz del desafecto: razones y propuestas. *El derecho y el revés* [blog], 7-5-2014. Disponible en: <http://presnolinera.files.wordpress.com/2014/05/la-voz-del-desafecto.pdf>
- Ramírez, M. (1995). Problemática actual del Parlamento. *Revista de Estudios Políticos*, 87, 53-79.
- Rubio Llorente, F. (2012). La representación política. En F. Rubio Llorente. *La forma del poder*. Vol. II. 3.ª ed. Madrid: CEPC.
- Rubio Llorente, F. (2014). Defectos de forma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 133-165

- Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017). *Parlamento abierto. El Parlamento en el Siglo XXI*. Barcelona: UOC.
- Rubio Núñez, R. (coord.) (2014). *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Rubio Núñez, R. (2022). El Parlamento en busca de la centralidad perdida. Entre el test de stress y la aceleración de procesos. *Revista AC Asuntos Constitucionales*, 2, 5-22.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación. *Claves de Razón Práctica*, 91, 2-6.
- Seijas Villadangos, E. (2018). La centralidad del Parlamento: una teoría crítica de sus funciones. *Revista Brasileira de Direito*, 14 (3), 24-54.
- Solé Tura, J. y Aparicio Pérez, M.A. (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*. Madrid: Tecnos.
- Sosa Wagner, F. y Fuertes, M. (2022). El Congreso, ese costoso decorado. *El Mundo*, 2-9-2022.
- Torcal, M. (2004). La confianza en el Parlamento español: tendencias, causas y consecuencias. En F. Vallespín Oña y F. Pau i Vall (coords.). *Ciudadanía y política, X Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (pp. 169-194). Madrid: Tecnos.
- Tudela Aranda, J. (2007). La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 75-104.
- Tudela Aranda, J. (2008). *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Tudela Aranda, J. (2013). Participación en el procedimiento de elaboración de la ley. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14 (Número extraordinario dedicado a: Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI), 93-119.
- Tudela Aranda, J. (2015). El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia. En J. Tudela (coord.). *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis* (pp. 15-52). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Tudela Aranda, J. (2020a). *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*. Madrid: Marcial Pons.
- Tudela Aranda, J. (2020b). Crisis política (y social) y Derecho constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, 173-210.
- Tudela Aranda, J. (2021). Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento. *Cuadernos Constitucionales*, 2, 95-119.
- Tudela Aranda, J. (2023). Representación y Parlamento: la representatividad necesaria. En M. Aragón Reyes y D. Valadés Ríos (coords.). *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades* (pp. 397-418). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Tusell, J. (1993). La regeneración de la democracia, *Cuenta y Razón*, 78-79, 27-32.
- Vallespín, F. (2015). Teatrocrazia. *El País*, 20-2-2015.
- Vírgala Foruria, E. (2013). Crisis de la representación y democracia directa en España. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 29, 11-25.