

La democracia cuesta dinero

Los recursos de los diputados

CARLES CAMPUZANO

Junto a la reforma del reglamento, el autor propone aumentar la cantidad y calidad de medios humanos y materiales que hagan más eficaz la labor del Congreso de los Diputados, orientando en esa dirección los recursos económicos necesarios. Contribuiría todo ello a afianzar la separación de los tres poderes, y a consolidar el importante papel que la Cámara juega en la democracia.



El Congreso necesita de asesoramiento no solo legal. Eso implica más recursos.

Foto: © Shutterstock.

La dinámica cotidiana del Congreso de los Diputados, tanto en su actividad en las sesiones plenarias como en las comisiones e incluso en las subcomisiones y las ponencias legislativas, en la práctica, termina consistiendo, demasiado a menudo, más en una sucesión de discursos por parte de los diputados que en un trabajo a fondo que permita profundizar en los asuntos que se tratan en el Congreso. Se necesita más conocimiento experto, con capacidad de resolver problemas y retos y satisfacer las evidentes necesidades de buen gobierno y buenas políticas públicas que la sociedad reclama. Y eso cuesta dinero.

Después de veintitrés años de ejercer como diputado en el Congreso puedo afirmar que, efectivamente, el Parlamento español está más pensado para dar discursos que para trabajar.

A ver si se me entiende bien. No es que los diputados no trabajen. Se trabaja y mucho. Más todavía todos aquellos diputados que tienen inquietudes y pasión por el servicio público. Se trabaja en el sentido de que se pasan muchas horas en el Congreso, participando de las sesiones plenarias, comisiones, ponencias, subcomisiones, reuniones de grupos parlamentarios; coordinación con el partido o el Gobierno, según el caso; atención a visitas; relación con los medios de comunicación; gestiones ante la Administración de cuestiones vinculadas a su demarcación, planteadas por alcaldes, organizaciones de la sociedad civil, empresas y electores... Y estudio y análisis de los dossiers legislativos en los que los diputados son ponentes en nombre de sus grupos.

Son muchas horas y mucha dedicación si se quiere hacer bien la tarea de representación que es, en esencia, la función parlamentaria. Porque a todo ello debemos añadir el tiempo de dedicación de los diputados en su demarcación electoral: reuniones de partido, visitas a municipios, atención a ciudadanos, reuniones con sectores sociales y representantes de la sociedad...

Sí, se trabaja. Y mucho. Y quien quiere, más. La cuestión es que cuando afirmo que se discurrea más que se trabaja pretendo resaltar la idea que la dinámica parlamentaria, más allá del procedimiento legislativo, tiende a generar mucha retórica, a menudo superficial, sin profundidad, ni de conocimiento experto y con escasa capacidad de resolver problemas y retos; y satisfacer las evidentes necesidades de buen gobierno y buenas políticas públicas que la sociedad reclama.

Y es que la dinámica cotidiana del Congreso de los Diputados, tanto en su actividad en las sesiones plenarias como en las comisiones e incluso en las subcomisiones y las ponencias legislativas, en la práctica, termina consistiendo, demasiado a menudo, más en una sucesión de discursos por parte de los diputados que en un trabajo a fondo que permita profundizar en los asuntos que se tratan.

La ausencia de consenso entre los grupos parlamentarios ha impedido una reforma a fondo e imprescindible para modernizar y actualizar el reglamento del Congreso, que data de 1982

EL PODER DEL CONGRESO FRENTE AL GOBIERNO

El problema no es solo que la calidad del trabajo parlamentario tiende a lo mediocre y que buena parte de la actividad parlamentaria (especialmente en todo aquello que tiene que ver con el denominado «control e impulso a la acción del Gobierno») termina siendo un *ruido* con poca y escasa capacidad real de orientar y condicionar la actuación del Ejecutivo y sus políticas. El problema es que el poder del Congreso frente al Gobierno es muy débil; la separación de poderes es a menudo más retórica que real; y el prestigio del Congreso ante la opinión pública tiende a degradarse en la medida en que la representación entendida como espectáculo se impone como única realidad política.

Esta incómoda realidad expresa algunas cuestiones de fondo y revela algunas debilidades del sistema democrático en España. De entrada, parece muy evidente que ni el

reglamento del Congreso, ni los medios humanos y materiales con los que cuenta la Cámara están pensados para gobernar la complejidad de asuntos que hoy conforman la vida colectiva de una sociedad avanzada, que exige para las políticas públicas y las leyes, no solo la máxima calidad jurídica sino también la capacidad de análisis, generación de conocimiento, transversalidad de miradas y gestión de datos y evidencias, que nos permitirían tener mejores leyes y mejores políticas.

La ausencia de consenso entre los grupos parlamentarios ha impedido una reforma a fondo e imprescindible para modernizar y actualizar el reglamento del Congreso. El reglamento data de 1982, y durante estas décadas ha vivido distintas reformas menores y parciales, pero realmente ninguna significativa. Ciertamente, por la vía de la interpretación de la norma y la aprobación de resoluciones, la distintas Mesas del Congreso han dotado al Congreso de una evidente capacidad de adaptación a las nuevas necesidades y, por otro lado, por la vía de leyes sectoriales, el Congreso ha incrementado y perfeccionado los mecanismos de control y participación de la (y en la) acción del Gobierno.

Pero no es un detalle ni muchos menos menor esa incapacidad de actualizar de manera ambiciosa el reglamento con la aspiración de promover una dinámica política del Congreso más seria, rigurosa y eficaz, necesariamente acompañada de más y mejores medios humanos y materiales. El mundo de hoy tiene muy poco que ver con el de 1982. Y no será por la ausencia de iniciativas para reformar el reglamento, que están ahí caducas y archivadas.

Desde el punto de vista de la reflexión de estas páginas, la reforma debería, a mi entender, incorporar la suficiente flexibilidad al funcionamiento del Congreso para evitar que el conjunto de la actividad parlamentaria estuviese orientada al debate puramente sobre *política*, y reforzarse el debate

sobre las *políticas*. Debería haber el espacio suficiente y adecuado para la *política*, claro que sí; pero, sobre todo, y más y mejor espacio para las *políticas*. Por ejemplo, hoy en día, tal y como se configura el orden del día de una sesión plenaria ordinaria, el debate transcurre en una sucesión de minidebates del «Estado de la Nación», con escasas discusiones a fondo y de manera informada sobre las políticas públicas. Ahí la responsabilidad de los líderes parlamentarios y de los propios diputados es grande, evidentemente, pero una buena reforma debería avanzar en esa dirección claramente.

Pero no estamos solo ante un problema de reglamento, sino claramente de ausencia de voluntad política de reforzar al Congreso, y, por consiguiente, de la necesidad de aumentar la cantidad y la calidad de los medios humanos y materiales con los que trabajan los parlamentarios.

En este sentido, un primer elemento a tener en cuenta son los letrados del Congreso, sus perfiles profesionales y funciones. Los letrados son un cuerpo de funcionarios de las Cortes y son la columna vertebral del Congreso. Dirigen

Los diputados deben escuchar y atender las demandas que la sociedad civil y el entramado económico y social les traslada: todo ello refuerza la democracia y su legitimidad

la administración parlamentaria y son los responsables del asesoramiento jurídico a los órganos de gobierno del Congreso, y a los diputados y los grupos parlamentarios. Son expertos jurídicos básicamente en derecho constitucional y en derecho parlamentario. En esencia, los letrados tienen la principal función de señalar a diputados los posibles defectos de forma en futuras leyes y alertarles de contradicciones con normas ya vigentes. Podemos decir que garantizan la calidad de la norma desde un punto de vista estrictamente jurídico. Y en este sentido, acostumbran a ser excelentes. Acompañan a los parlamentarios en el proceso de elaboración de las leyes, y en todos aquellos otros procedimientos parlamentarios, pero siempre y exclusivamente desde de un punto de vista jurídico. Y evidentemente todo ello debe de realizarse de manera neutral.

Pero los parlamentarios no tienen un asesoramiento o apoyo similar desde otras disciplinas. La Cámara no tiene ni economistas, ni sociólogos, ni demógrafos, ni tecnólogos, ni biólogos, ni pedagogos, ni ingenieros, ni politólogos, ni periodistas... que ofrezcan su asesoramiento y acompañamiento en el abordaje de las leyes y las políticas desde un punto de vista neutral también.

ASESORAMIENTO SECTORIAL

Ciertamente, los grupos parlamentarios cuentan con la posibilidad de contratar asesores propios, como personal eventual de las cámaras. Pero en esa categoría los grupos contratan buena parte de la estructura administrativa de apoyo a su actividad, los responsables de comunicación... y también a los asesores con mayor contenido político o

técnico, según el caso. Cada grupo tiene asignado un número de asesores en función de su grado de representación y tiene la libertad para elegir los perfiles profesionales que le convienen. Las remuneraciones de los asesores son modestas y en los perfiles más técnicos y políticos acostumbra a ser *júnior*s y con una perspectiva necesariamente temporal de su dedicación a estas funciones.

Todo ello hace que los grupos encuentren el grueso de su asesoramiento *sectorial* propio más bien fuera del Congreso que dentro del Congreso. En el caso de los diputados de la mayoría gubernamental, el asesoramiento termina en manos de los equipos técnicos y políticos del propio Gobierno; para los partidos catalanes y vascos, si gobiernan en su país, el apoyo técnico y político de su gobierno es fundamental. En el caso de los partidos de la oposición este apoyo puede estar en las personas del partido, o del entorno del partido, expertas o vinculadas con la materia correspondiente que, de manera voluntaria en la mayoría de las ocasiones, asesoran a sus diputados.

Todo este acompañamiento y asesoramiento sectorial es extremadamente débil; o absolutamente dependiente de la prioridad gubernamental, o simplemente *funcional*, o bien muy voluntarista e ideológico, pero sin profundidad y densidad. Todo ello hace a los diputados más dependientes del asesoramiento de los expertos de los gru-

La iniciativa quizá más destacada fue la creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes, para el asesoramiento técnico de seguimiento y control de ejecución de los Presupuestos

pos de interés, que pueden aportar mayor y mejor conocimiento en la correspondiente materia o asunto, pero que tienen un sesgo evidente.

La presencia de los grupos de interés en la vida parlamentaria se ha ido incrementando y sofisticando durante estos años. Desde las organizaciones empresariales hasta las grandes ONG o plataformas sociales, pasando por despachos de abogados o agencias especializadas que representen empresas o sectores económicos, el «asesoramiento» externo y ajeno al Congreso y a los partidos es enorme. El problema no reside en este activismo y sofisticación de los grupos de interés. Todo lo contrario. Los grupos de interés defienden intereses legítimos y causas concretas que responden a las necesidades, inquietudes, valores y retos de una sociedad plural y compleja. El diálogo de los grupos parlamentarios con la sociedad civil organizada es imprescindible; los diputados deben escuchar y atender a las demandas que la sociedad civil y el entramado económico y social les traslada; todo ello refuerza la democracia y su legitimidad, pero si los diputados no cuentan con medios propios, solventes y sólidos para mantener ese diálogo, la calidad y el rigor de la política pública se degrada y el equilibrio entre el interés general y el interés sectorial se resquebraja.

No se trata de reivindicar una actuación parlamentaria más *tecnocrática*. El Parlamento es representación política, o sea representación por parte de las distintas fuerzas de la pluralidad de intereses, valores y sentimientos que residen en la sociedad, pero la complejidad de nuestra agenda colectiva nos reclama mayor rigor y conocimiento. Mayor saber experto que hoy el Congreso no proporciona.

De esta necesidad se es más o menos consciente y de ahí algunas iniciativas que se han tomado durante los últimos años. Quizá la más destacada fue la creación en 2010, regulada en 2011, de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales a los órganos de las Cámaras, así como a los diputados, senadores y grupos parlamentarios. Precisamente una de las principales funciones constitucionales del Congreso es la potestad de la aprobación de los Presupuestos Generales. No es una potestad ni una responsabilidad menor.

El presupuesto consolidado de gastos no financieros —que incluye Estado, Seguridad Social y organismos autónomos, agencias estatales y organismos públicos— ascendía en el fallido proyecto de ley presentado en 2019 a 345.358 millones de euros. Y los medios existentes del Congreso para evaluar y analizar esas partidas y ejercer el correspondiente seguimiento del gasto público y la evolución de los ingresos fiscales son prácticamente inexistentes.

La situación de bloqueo no ha permitido avanzar en la concreción de la propuesta para crear una Oficina de Asesoramiento Científico del Congreso

MEDIOS NEUTRALES PARA EL DESAFÍO DE LOS PRESUPUESTOS

La creación de la Oficina Presupuestaria pretendía corregir esa realidad. Se trataba de dotar de medios neutrales a los diputados para responder al desafío de aprobar un pre-

supuesto, efectuar el correspondiente seguimiento de su ejecución de manera solvente y sólida, pero además incorporar el análisis de impacto económico y presupuestario de las distintas iniciativas de los grupos políticos.

Y eso no ha ocurrido. La actividad de la Oficina languidece, sin apenas actividad, sin haber conseguido mejorar la calidad y la seriedad de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado y, sobre todo, sin que en la cultura y la práctica parlamentarias estén orientadas, por la sencilla y poderosa de idea de que debe de valorarse los costes económicos de cualquier propuesta legislativa o de acción de gobierno, como garantía de la viabilidad de las propuestas que los distintos grupos de manera legítima defienden. También en eso los diputados y los grupos son corresponsables por no haber agotado a fondo las posibilidades que esta Oficina abría.

La necesidad de mejorar la calidad del trabajo parlamentario es ampliamente compartida. En este sentido, la última, y seguramente más ambiciosa, iniciativa planteada ha sido la creación de una Oficina de Asesoramiento Científico del Congreso, inspirada en instituciones similares de otros Estados europeos, que ya llevan dos décadas de experiencia en este tipo de iniciativas.

La propuesta partió de una iniciativa de la sociedad civil y del propio Congreso de los Diputados conocida como #CienciaenelParlamento. Según sus promotores, se trata «que la ciencia y el conocimiento científico sean una de las fuentes de información en la formulación de propuestas políticas», al mismo tiempo que se considera que «es importante que los responsables políticos y el sector de la

ciencia, la tecnología y la innovación en España mantengan contactos regulares que permitan facilitar el empleo de la ciencia de manera efectiva para el asesoramiento de decisiones políticas».

La situación de bloqueo político en las que el sistema español lleva instalado tanto tiempo no ha permitido avanzar en la concreción de la propuesta que, eso sí, fue aprobada formalmente por la Mesa del Congreso. Vamos a ver qué ocurre en los próximos tiempos, pero esperemos que su concreción real sea más exitosa que la Oficina Presupuestaria.

En cualquier caso, junto con la imprescindible reforma del reglamento, es muy obvio que un mejor parlamento necesita de mejores medios humanos y materiales para trabajar, y eso exige orientar los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de la cámara en esa dirección. Hace falta voluntad política, claro. Para cualquier Gobierno va a ser más incómodo, también para los líderes de los grupos parlamentarios, que quizás tengan menos control de la actividad de sus diputados.

La democracia cuesta dinero, pero puede y deber ser dinero bien invertido. De lo contrario, estaremos abocados a condenar al parlamentarismo al exhibicionismo superficial y retórico, quizás del agrado de muchos, pero tan letal para el sistema democrático. ■

Carles Campuzano es miembro del Partido Demócrata Europeo Catalán (PDeCAT); fue diputado en el Congreso entre 1996 y 2019.