

REPRESENTACIÓN NACIONAL Y GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que el carácter democrático de los regímenes políticos contemporáneos descansa, básicamente, en el principio representativo, el cual es la clave que permite imputar al *demos*, al pueblo titular de la soberanía, los actos de los poderes públicos. Así lo reconocen expresamente no sólo la teoría del Estado, sino también las Constituciones democráticas, como la española, al afirmar que «la soberanía nacional reside en el pueblo español», que la ejerce «directamente o por medio de representantes», los cuales serán «libremente elegidos en elecciones periódicas» y se integrarán en «las Cortes Generales, [que] representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado» (artículo 1.2, 23 y 66.1).

De este modo, la articulación de la representación resulta un elemento absolutamente central en la configuración de cualquier régimen democrático. El Parlamento, como órgano representativo, se configura teórica y prácticamente como depositario de la voluntad popular, fundamentalmente expresada mediante la ley. De ahí que, como afirmara hace ya casi un siglo Hans Kelsen, «la existencia de la

Ángel J. Sánchez Navarro es profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense.

democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era... Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia»¹.

Así configurada, pues, la cuestión se desplaza hasta centrarse en la adecuación de los mecanismos previstos para articular esa noción de representación. Mecanismos que son, esencialmente, dos: el sistema electoral y la estructura parlamentaria. Ambos constituyen, por supuesto, elementos centrales del Derecho Constitucional, en los que se manifiesta con especial claridad su naturaleza de «punto de intersección entre la Política y el Derecho», que «arranca de la Política y acaba en la Política». Porque, en efecto, afectan a «dos procesos de naturaleza política, a través de los cuales la sociedad se auto dirige»: en primer lugar, el «proceso electoral»; en segundo término, el «proceso parlamentario». Uno y otro son procesos políticos, protagonizados por agentes políticos y en los que los argumentos políticos son determinantes².

Por expresarlo de forma muy sintética, el sistema electoral «hace operativa la representación, permitiendo la selección de los representantes a partir de la manifestación de voluntad de los representados»³. Desempeña así una función cuya esencia misma es «su capacidad de generar legitimación»⁴, atribuyendo a las Cortes Generales una naturaleza representativa que se proyectará sobre el conjunto del sistema político, ya sea aprobando leyes que expresan «la voluntad popular» o interviniendo en posibles reformas de la Constitución, ya designando los titulares de otras instituciones (Presidente del Gobierno, mayoría de los Magistrados del Tribunal Constitucional, vocales del Consejo General del Poder Judicial...), ya representando al pueblo soberano en otros momentos significativos (proclamación del Rey, juramento del Príncipe de Asturias y de los regentes).

¹ Kelsen, H.: *Esencia y valor de la democracia*. Madrid, Guadarrama, 1977 (1ª ed. alemana, 1920).

² Las citas proceden de Pérez Royo, J.: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid, Marcial Pons, 2005 (10ª ed., actualizada por M. Carrasco Durán), págs. 57 y 59.

³ C. y A. Fernández-Miranda Campoamor: *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*. Madrid, Colex, 2003, págs. 115-116.

⁴ P. Santolaya Machetti: *Manual de procedimiento electoral*. Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995 (3ª ed.), pág. 15.

Todo ello explica sobradamente la notable atención prestada, tanto en España como en otros países democráticos, al sistema electoral. En particular, asuntos como las fórmulas electorales o la definición de las circunscripciones han generado multitud de comentarios, críticas y propuestas, desde perspectivas tanto jurídico-constitucionales como estrictamente políticas. Argumentos como el de la desproporción de nuestro sistema electoral o el de sus reiteradamente invocados —aunque, a mi juicio, no tan fundadamente probados—efectos benéficos para las formaciones nacionalistas han sido frecuentes, tanto en ámbitos doctrinales como estrictamente políticos, y han servido para justificar diversas propuestas de reforma electoral, casi siempre con escaso éxito⁵.

Y, sin embargo, a mi juicio, se ha prestado mucha menos atención al segundo de los mecanismos antes apuntados, relativo a la estructura de las Cortes Generales. Un aspecto cuya relevancia también resulta evidente en la medida en que condiciona todo el proceso parlamentario, pero respecto del cual el sistema español presenta algunas peculiaridades dignas, cuando menos, de mención y merecedoras de un análisis más profundo. Porque resulta perfectamente concebible que un sistema electoral cumpla correctamente su función de generar legitimidad que se transfunde al sistema institucional, para derrocharse luego por una regulación de elementos centrales de la estructura parlamentaria que responde a criterios más que discutibles. Criterios nacidos con carácter de excepción, pero cuya aceptación acrítica ha llevado a convertirlos en regla general, como trataré de exponer brevemente en las siguientes páginas.

II. REPRESENTACIÓN Y ESTRUCTURA PARLAMENTARIA

Resulta claro, pues, que la articulación del principio representativo no se agota en el proceso electoral. Porque si es cierto que éste es «re-

⁵ Quien esto escribe ha examinado algunas de estas cuestiones en trabajos anteriores (en particular, *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; y, más recientemente, «Sistema electoral y nuevas tecnologías: oportunidades y riesgos para la legitimación democrática del poder», en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. Revista electrónica del Instituto Andaluz de Administración Pública, núm. 1, 2005, págs. 83-109). Allí consta mi opinión de que nuestro sistema electoral merece una «evaluación claramente positiva, ya que ha sido capaz de proporcionar legitimidad popular y política a todo el esquema institucional» (*op. ult. cit.*, pág. 90).

suelto por un juez político, que dicta una sentencia asimismo política», no lo es menos que en el proceso parlamentario «la mayoría y la minoría parlamentaria han de ejecutar la sentencia dictada... por el Cuerpo electoral, traduciendo el mandato político de los electores en mandatos jurídicos, en leyes aprobadas por el Parlamento»⁶. En consecuencia, resulta necesario plantear cuáles son los mecanismos técnicos, el diseño estructural que permite a la Cámara representativa —por definición, una Cámara electiva— actuar como tal, traduciendo ese mandato político de los electores sin desvirtuarlo, de manera que éstos puedan «sentirse representados». Al fin y al cabo, sólo «las instituciones representativas *correctamente diseñadas* pueden servir a sus propósitos adecuadamente»⁷.

Por consiguiente, el «correcto diseño» de la representación, el que —al margen de las concretas razones que lo expliquen— permita a una determinada sociedad «sentirse representada» afecta a la combinación de ambos elementos. Una combinación que debe hacer posible que la composición del órgano representativo, por virtud de un sistema electoral determinado, permita un adecuado desempeño de su función, generando legitimidad para el conjunto del sistema. Pero que debe, además, evitar que esa capacidad resulte obstaculizada, o incluso anulada, por las reglas propias de la órbita estrictamente parlamentaria. Y en este sentido, es preciso prestar atención a la regulación de los Grupos Parlamentarios.

Porque es evidente que, en las democracias contemporáneas, la representación política se encauza a través de los partidos políticos. Éstos, que «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6 CE), monopolizan prácticamente el proceso electoral. Pero su protagonismo se proyecta además en el ámbito parlamentario gracias a la figura de tales Grupos, concebidos como agrupaciones de diputados normalmente vinculados por vínculos partidistas. Una circunstancia que ha hecho posible la superación de la concepción individualista y atomizada de las Cámaras

⁶ Pérez Royo, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, loc. cit.

⁷ H. F. Pitkin: *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, págs. 11 y xi; las cursivas han sido añadidas.

propia de los ordenamientos decimonónicos, modificando sustancialmente las condiciones en que el órgano representativo desempeña sus funciones y, por tanto, la forma en que lleva a cabo la tarea que le encomiendan los electores.

No es éste, evidentemente, el lugar para profundizar en una materia como ésta, que ha sido por lo demás objeto de múltiples estudios. Baste pues señalar, a los fines que ahora interesan, que, desde una perspectiva global, la articulación interna de las Cámaras, en torno a Grupos Parlamentarios modifica la significación de toda su actividad. Y así se aprecia fácilmente al examinar la regulación de cualquier procedimiento parlamentario, y en particular de unos debates que ya no intentan, como antaño, convencer a los representantes para que voten en uno u otro sentido: normalmente, el voto viene determinado con carácter previo por el partido o Grupo Parlamentario, y se asegura por mecanismos de disciplina interna. De esta manera los debates, aun cuando no pierdan absolutamente su función originaria, aparecen más bien como ocasiones privilegiadas para exponer a la opinión pública —al electorado— las diferentes opiniones de cada partido presente —o representado— en las Cámaras. Son, como se ha dicho, debates dirigidos más «a las cámaras [de televisión] que a las Cámaras [parlamentarias]».

En este contexto, el Parlamento puede contemplarse como un auténtico «subsistema político»⁸ de dimensiones reducidas. Por tanto, y aun siendo conscientes de las obvias diferencias, es posible proyectar sobre este ámbito algunas nociones utilizadas con carácter general para evaluar el funcionamiento de otros ámbitos. Entre ellas, el grado de participación o, en otras palabras, la proporción de sujetos a los que se permite participar activamente en el sistema. Cabe afirmar, así, que en un sistema dado «cuanto más bajas sean las barreras (mayores las oportunidades) para expresar, organizar y representar preferencias políticas, mayor será el número de preferencias e intereses que estarán representados en la elaboración de la política»⁹.

⁸ Vid. D. López Garrido, «Las funciones político-directivas de los Parlamentos», en A. Garrorena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid, Tecnos, 1990, pág. 355.

⁹ Vid. R. A. Dahl: *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London, Yale U. P., 1971, cap. 1.

III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

1. Régimen actual

Pues bien: en los términos anteriormente expuestos, cualquier evaluación de la estructura parlamentaria española permite concluir que los Grupos Parlamentarios gozan en nuestro país de una posición de dominio de los procedimientos parlamentarios prácticamente absoluta, y desde luego mucho mayor que en otros regímenes democráticos occidentales¹⁰. Ello se hace, en particular, a costa de la exclusión prácticamente total del parlamentario individual como sujeto activo en la vida parlamentaria, hasta el punto de justificar, hace ya hace muchos años, que un prestigioso constitucionalista italiano como Andrea Manzella, habituado a la partitocracia del sistema italiano, llegase a calificar el sistema español como una «grupocracia»¹¹. Y confirma la especial relevancia de las normas que regulan esta materia para la eficacia del principio representativo.

En definitiva, la eficacia del principio de representación, la proximidad entre la sociedad y el órgano representativo no sólo debe referirse al momento inicial de la elección atendiendo a la composición de éste, sino que ha de mantenerse durante todo su mandato y proyectarse sobre toda su actividad, la cual debe reflejar el mandato político recibido de los electores. Si ello no es así, las Cámaras corren el riesgo –tantas veces denunciado—de aislarse, de encerrarse en sí mismas, de padecer «la peculiar enfermedad» que Marx denominara «el cretinismo parlamentario», la cual «aprisiona como por encantamiento a los contagiados en un mundo imaginario, privándoles de todo sentido, de toda memoria, de toda comprensión del mundo exterior»¹².

No cabe duda de que, a estos efectos, los Reglamentos de las Cámaras son esenciales. Porque ellos determinan no sólo cuáles son los

¹⁰ Sobre todas estas cuestiones, *vid.* Á. J. Sánchez Navarro: *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995 (especialmente, la primera parte: «La estructura de los Parlamentos contemporáneos. Los actores parlamentarios»).

¹¹ A. Manzella: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A. Predieri y E. García de Enterría (dirs.): *La Constitución española de 1978*. Madrid, Civitas, págs. 484-485.

¹² K. Marx, *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pág. 316.

sujetos parlamentarios, asunto al que ya hemos hecho alusión con anterioridad; sino también —y, diríamos, sobre todo—cuáles son las reglas de funcionamiento a que tales sujetos deben someterse. En otras palabras, definen las «reglas del juego» que encauzarán la vida parlamentaria y, por tanto, condicionarán la capacidad de ésta de «representar» a la sociedad.

Y, a mi juicio, aquí radican algunas de las causas que más pueden afectar a la eficacia representativa del Parlamento español, y mucho más concretamente del Congreso de los Diputados. Ya se ha apuntado que son muy frecuentes (aun cuando sean ciertamente minoritarias) las críticas a nuestro sistema electoral, al que se acusa de distorsionar la voluntad manifestada por el pueblo español en las elecciones. Sin embargo, como trataré de argumentar, mucho más importantes aún son las distorsiones derivadas de las normas que regulan el proceso parlamentario, y en particular de las que se refieren a la constitución de los Grupos. Porque el práctico monopolio de la vida parlamentaria por parte de éstos puede ser más o menos discutible, pero se limita a reflejar una tendencia presente en todos los ordenamientos parlamentarios modernos, por más que en España se viese agudizada por la necesidad de construir un sistema de partidos fuerte, con partidos sólidos, alejado de los antecedentes históricos (particularmente, de la experiencia republicana), y que permitiese dejar atrás definitivamente el sistema franquista del «partido/ movimiento único». Circunstancias que, al fin y a la postre, justificaron la concesión a los Grupos parlamentarios de facultades exorbitantes.

No obstante, y al margen de cuáles sean sus causas, es claro que esa situación otorga una significación muy especial a las reglas que permiten la formación de un Grupo Parlamentario. En otras palabras, quien no tiene Grupo apenas existe, parlamentariamente hablando. Y eso afecta a su posición no sólo dentro de la Cámara, sino también —o, por mejor decir, sobre todo—«ante las cámaras», ante la opinión pública. Y, por tanto, a la capacidad parlamentaria de representar a la sociedad. Por ello, resulta lógico que estas reglas hayan planteado algunos conflictos acerca de la capacidad de un conjunto dado de parlamentarios para constituirse en Grupo Parlamentario. Pero, sin embargo, apenas se han cuestionado —ni doctrinal ni políticamente— desde un punto de vista lógicamente previo, como es el relativo a su

idoneidad para servir al principio representativo que justifica la existencia misma del Parlamento. Lo cual exige considerar también las razones de su configuración actual, a fin de apreciar si las causas que justificaron su adopción mantienen o no su vigencia.

En todo caso, el régimen actual viene dado por el Reglamento del Congreso, según el cual pueden constituirse en Grupo Parlamentario «los Diputados, en número no inferior a quince», así como aquellos «de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación» (artículo 23.1 RCD). Además, se prohíbe que puedan constituirse en Grupos separados los «Diputados que pertenezcan a un mismo partido» o quienes, «al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado» (art. 23.2). El sistema se cierra, en lo que ahora interesa, con la previsión del artículo 25.1, conforme al cual «los Diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto».

Esta normativa, conviene subrayarlo, acompaña a nuestra democracia parlamentaria prácticamente desde sus orígenes. De hecho, el Reglamento del Congreso de los Diputados data de 1982, y desde hace casi veinte años ha sido objeto de diversos intentos, siempre infructuosos, de reformarlo sustancialmente. Ello se explica por diversas razones, algunas de las cuales afectan a aspectos concretos (constitución de comisiones parlamentarias, derechos económicos de los diputados, derecho de acceso a las dependencias de la Administración, régimen de preguntas e interpelaciones), aunque existan otras, las básicas, más generales y profundas. En particular, los Gobiernos —y las mayorías que los sustentan— se encuentran muy cómodos con el Reglamento vigente. Por eso, las escasas reformas producidas hasta la fecha se han ceñido a aspectos muy determinados, y normalmente de escaso relieve político.

Sin embargo, en este periodo han pasado muchas cosas, que han transformado profundamente la realidad política y parlamentaria. Hasta ahora, la mayor parte de las iniciativas y de los debates sobre la

reforma del Reglamento siguen refiriéndose a aspectos concretos. Se mantiene el esquema general, y se discuten aspectos importantes, pero también bastante secundarios. Por eso, probablemente sea oportuno plantear reflexiones de mayor calado, que pueden afectar a la capacidad misma del Parlamento para hacer efectivo el principio representativo en nuestros días.

Estas reflexiones no cuestionan la validez de todos los propósitos que justificaron inicialmente la situación actual, muchos de los cuales pueden seguir siendo necesarios. Pero tampoco es posible asumirlos en su totalidad de manera acrítica e indefinida, sobre todo porque el contexto ha variado profundamente. Como ha variado algo también importante: la voluntad de aplicar las normas dictadas en su día. Por eso, hoy parece pertinente preguntarse acerca de la validez de alguna de las opciones básicas adoptadas por los Reglamentos del Congreso desde 1977 (el Provisional, de 1977; y el vigente, desde 1982). En particular, como venimos exponiendo, acerca del tratamiento de los Grupos Parlamentarios.

Sobre este extremo, cabría recordar algunos datos que no dejan de ser significativos. Así, por ejemplo, la sesión de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno tuvo lugar los días 15 y 16 de abril de 2004. En ella, y tras la intervención inicial del candidato en la mañana del día 15, el debate propiamente dicho se extendió esa tarde desde las 4 hasta pasada la medianoche; y en la mañana siguiente, desde las 9 hasta casi las dos de la tarde. Pues bien: en esas casi catorce horas, el candidato —y luego Presidente—debatía su programa, por este orden, con los líderes de los Grupos Parlamentarios Popular (Sr. Rajoy Brey), Catalán —*Convergència i Unió* (Sr. Durán i Lleida), *Esquerra Republicana de Catalunya* (Sr. Puigcercós i Boixassa), Vasco— Partido Nacionalista Vasco (Sr. Erko reka Gervasio), Izquierda Verde (Sres. Llamazares Trigo y Herrera Torres), Coalición Canaria (Sr. Rivero Baute), Mixto (Sres. Rodríguez Sánchez, del Bloque Nacionalista Galego; Labordeta Subías, de la Chunta Aragonesista; Lasagabaster Olazábal, de *Eusko Alkartasuna*; Barkos Berruezo, de *Nafarroa-Bai*), y Socialista (Sr. Pérez Rubalcaba)¹³.

¹³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, VIII Legislatura, n. 2 y 3.

En definitiva, en el debate probablemente –por no decir con toda seguridad—más importante de la Legislatura, orientado a la formación del Gobierno de la Nación, y dejando al margen la figura del candidato que obtuvo la investidura (que, lógicamente, ocupó gran parte de ese tiempo), intervinieron tres portavoces de los principales partidos nacionales (los Señores Rajoy, Llamazares y Rubalcaba, aunque como es obvio el papel de éste era muy diferente al del resto de los portavoces), y ocho de partidos de ámbito estrictamente regional, de carácter nacionalista o regionalista (nueve, si se considera la intervención del Sr. Herrera, que hizo uso de parte del tiempo concedido al Grupo de Izquierda Verde). Desde otra perspectiva, la tercera fuerza política de ámbito nacional (IU) se vio postergada por otras formaciones de ámbito menor, y que además habían obtenido bastantes –a veces, muchos—menos votos populares¹⁴. En su conjunto, la mayor parte del tiempo se dedicó a los debates entre el candidato a la Presidencia del Gobierno y unos Grupos que, globalmente, representaban a un diez por ciento de los electores españoles.

Esta circunstancia adquiere además especial significación en nuestro sistema constitucional por referirse al Congreso de los Diputados. Porque, evidentemente, y al margen de la discutible y discutida significación de la definición constitucional del Senado como «Cámara de representación territorial» (artículo 69.1), nuestro ordenamiento atribuye esencialmente a la Cámara Baja la representación del pueblo español concebido unitariamente. Por expresarlo en los términos que emplea el Consejo de Estado en su reciente *Informe sobre modificaciones de la Constitución española* (febrero de 2006), «la Constitución ha pretendido... que la representación del pueblo español tenga lugar a través de una estructura compleja: territorialmente indiferenciada en el Congreso, y ‘territorialmente diferenciada’ en el Senado». De este modo, «a través de la estructura bicameral, el cuerpo político es representado... en su unidad y en su diversidad»: el Senado representa al «pueblo español contemplado desde la perspectiva de la diversidad», mientras que corresponde al Congreso «la representación unitaria del pueblo español»¹⁵.

¹⁴ Según los datos que ofrece el Ministerio del Interior (www.elecciones.mir.es), IU logró 1.284.081 votos (un 4'96 %), mientras que CiU consiguió 835.471 (3'23 %), ERC 652.196 (2'52 %), y el PNV 420.980 (1'63 %).

¹⁵ Las referencias proceden de la edición realizada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (*El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Madrid, 2006, págs. 185 a 189).

En el mismo sentido, aunque sea en otro orden de cosas y con un carácter tal vez puramente anecdótico, cabe recordar que, al iniciarse la presente VIII Legislatura, y antes de constituirse la Comisión de Investigación sobre el 11-M, diversos medios de comunicación avanzaban con toda seriedad que la misma iba a estar formada por 5 representantes de la minoría mayoritaria, 4 del principal Grupo de oposición, y 2 de cada uno de los Grupos menores. Se decía con toda tranquilidad. Sin excesiva sorpresa. Sin «saltar» ante el hecho de que las formaciones que representan al 80% de los votantes, que reúnen el 90% de los diputados, pudieran sumar menos representantes que otras que, en su conjunto, reúnen un 15% de apoyos populares, y algo más del 10% de los escaños.

¿Cómo puede siquiera plantearse una regla tan contraria a cualquier noción de representatividad? Por más que se hable de voto ponderado, por más que la práctica no confirmase tales especulaciones, ¿cómo puede pensarse?

Normalmente, estas evidentes disfunciones se atribuyen a un sistema electoral que, efectivamente, otorga más escaños a partidos con menos votos. Algo que encuentra diversas justificaciones relativas esencialmente a la dispersión o concentración del voto en alguna(s) circunscripciones. Pero eso no es todo ni, en ocasiones, es lo principal. A mi juicio, al menos, existen otras causas, algunas de las cuales tienen mucho que ver con decisiones básicas de nuestro vigente Reglamento del Congreso. Un Reglamento basado en un protagonismo igualitario de los Grupos Parlamentarios, que en primer lugar no ha sabido adaptarse a los cambios políticos producidos en España, y que en segundo término —aunque sea fundamental— se ha desvirtuado debido a algo tan relevante como es el simple incumplimiento de sus reglas, el fraude, generalizadamente admitido, según trataré de exponer seguidamente.

2. La alteración del contexto político y parlamentario

Durante los últimos 24 años, en que ha estado vigente el Reglamento del Congreso de 1982, la vida política española, y su sistema de partidos, han registrado alteraciones sustanciales, que sin embargo no han

encontrado ningún reflejo en la normativa que ha de regir la vida política institucionalizada. Es más: ello ni siquiera se plantea, pese a que su inadecuación se manifiesta recurrentemente, por vía indirecta, al inicio de cada legislatura.

La principal transformación afecta a la configuración del sistema de partidos español, globalmente considerado. En efecto, el Congreso de Diputados de las Cortes constituyentes, surgido de las primeras elecciones democráticas de 1977, contaba con cuatro partidos principales, todos ellos de ámbito nacional. En su conjunto, lograron el 81'3% de los votos, y 319 Diputados (UCD, 166 Diputados; PSOE, 118; PCE, 20; y AP, 16). Cada uno de ellos formó un Grupo Parlamentario único, salvo el PSOE, que se organizó a través del Grupo Socialista (103 diputados) y el del PSC (15). A su lado, la Cámara se completaba con los nacionalistas catalanes y vascos (que inicialmente formaron un Grupo único, pero pronto se separaron), los cuales reunían 21 diputados (13 y 8, respectivamente); y con un pequeño Grupo Mixto, con 9 escaños (de los cuales, 6 pertenecían al PSP de Enrique Tierno, uniéndose otros tan distintos como el *abertzale* Letamendía o el aragonésista Gómez de las Roces). En total, 8 Grupos: 4 de ámbito nacional, 1 Mixto (con mayoría de Diputados de un partido igualmente nacional), 2 nacionalistas y otro más (el del PSC) cuya naturaleza combinaba su ámbito regional con su vinculación a un partido nacional.

La I Legislatura constitucional (1977-1979) resulta particularmente importante, en la medida en que supone el antecedente inmediato, el contexto en que se elabora el Reglamento vigente de febrero de 1982. Las elecciones de 1979 otorgaron a los cuatro grandes partidos de ámbito nacional un 82% de los votos y 312 escaños. Sin embargo, la experiencia de las Cortes Constituyentes impulsó al PSOE a aumentar sus Grupos. De este modo, a los cuatro grandes Grupos nacionales (UCD: 169 escaños; PSOE: 98; PCE: 23; y CD: 9), se unieron dos «segundas marcas» socialistas (catalanes, con 17; y vascos, con 6), los nacionalistas clásicos (catalanes, con 8; y vascos, con 7), y el nuevo Grupo andalucista (5 diputados), además del Mixto (9 diputados, pero ahora mucho más heterogéneos: 4 *abertzales* radicales, el canario Sagaseta, el catalán Barrera, Aizpún, Gómez de las Roces y Blas Piñar). En todo caso, otra vez los cuatro primeros partidos —y Grupos— eran de ámbito nacional, sumándose otros, más pequeños, nacionalis-

tas o regionalistas (en este caso, tres), y a dos «segundas marcas» del PSOE, hasta llegar a 10 Grupos.

Como es sabido, fue precisamente esta situación la que determinó la regulación adoptada por el Reglamento de 1982. En definitiva, junto a la regla general que exigía 15 diputados para formar un Grupo, se mantuvieron (en beneficio fundamentalmente, como tantas otras veces, de las formaciones nacionalistas) otras inicialmente concebidas como excepcionales, que sin embargo se han consolidado hasta resistir al paso de los años y a una evolución política que ha modificado profundamente su significado y alcance. Y así se admitió, de una parte, que el número mínimo de miembros para formar Grupo se mantuviese, excepcionalmente, en 5. Al tiempo que se prohibía la multiplicación de Grupos por parte de Diputados del mismo partido. En todo caso, las elecciones de 1982 determinaron que la II Legislatura (1982-1986) fuese mucho más sencilla desde el punto de vista de los Grupos. En efecto, los partidos de ámbito nacional (en esta ocasión, 5, por la aparición del CDS), consiguieron reunir un 85% de los sufragios y 326 escaños. Pero, a la hora de formar Grupos, sólo los pudieron mantener el PSOE (ya unificado: 202 diputados); la Coalición Popular (105) y los centristas de UCD (12). Junto a estos tres Grupos, se unieron los dos nacionalistas de siempre (CiU, con 12; y PNV, con 8). El sexto, y último Grupo, era el Mixto (9 diputados), otra vez «controlado» por formaciones de ámbito nacional (4 PCE, 2 CDS, y los acostumbrados diputados de HB, EE y ERC).

Tampoco cambió mucho el panorama en la III Legislatura (1986-89). Otra vez, cuatro grandes formaciones nacionales (por la desaparición de UCD, mutándose el PCE en IU). Entre todas, un número similar de votos (84%), y de escaños (315: PSOE, 184; CP, 105; CDS, 19; IU, 7). Y otra vez, básicamente los mismos 5 Grupos principales: tres nacionales (PSOE, CP, CDS) y dos nacionalistas (CiU, 18; y PNV, 6). Junto a un Mixto que, pese a la ausencia de HB (5 diputados), se vio convertido en el tercero de la Cámara al reunir a los 7 diputados de IU (que no alcanzaron el 5%) y, sobre todo, a la treintena de diputados escindidos de la Coalición Popular. Ello provocó la aparición de las Agrupaciones de Diputados (IU, PDP y PL) dentro del Grupo Mixto, que en lo demás quedaba compuesto por los habituales diputados de EE, PAR, más los únicos representantes de nuevas formaciones (AIC, CG y UV).

En la IV Legislatura (1989-1993), la recuperación de IU permite recuperar también la fisonomía original del Congreso. Y así, las cuatro grandes formaciones nacionales lograron más del 82% de los votos y 313 escaños (PSOE: 175; PP: 107; IU: 17; y CDS: 14), manteniéndose CiU y PNV sin grandes variaciones (18 y 5 diputados). De cualquier modo, sí cabe subrayar que el séptimo Grupo, el Mixto, queda ya formado sólo por partidos nacionalistas o regionalistas: los 4 electos de HB, los dos de PA, UV, EA y EE; y los diputados solitarios de PAR y AIC.

Sin embargo, las elecciones de 1993 registran importantes variaciones, inmediatamente traducidas en términos parlamentarios. En efecto, la desaparición del CDS, que desde entonces ha demostrado ser definitiva, dejó reducidos a tres (PSOE, PP e IU) los grandes partidos nacionales. No obstante, éstos no perdieron en su conjunto votos (83%), ni escaños (lograron 318: 159 el PSOE, 141 el PP, y 18 IU). Al mismo tiempo, a los Grupos nacionalistas tradicionales (CiU, 17 escaños; y PNV, 5), se unió el de CC (4 escaños, más uno «prestado» por el PAR). Y el Grupo Mixto quedó, otra vez, íntegramente formado por diputados de partidos de ámbito autonómico (2 de HB, y 1 de ERC, de UV, de EA y —tras el fin del «préstamo»—del PAR).

En definitiva, en la V Legislatura (1993-1996) el número de Grupos Parlamentarios de ámbito infranacional iguala al de Grupos nacionales (tres en cada caso), y este equilibrio se rompe al considerar que el Mixto es exclusivamente autonomista. Una situación que se consolida en la VI Legislatura (1996-2000): pese a que los tres grandes partidos aumentan sus votos (hasta alcanzar un 87%) y mantuvieron sus 318 escaños (156 para el PP, 141 para el PSOE, y 21 para IU), sus tres Grupos coexisten con otros tantos nacionalistas, que suman 25 escaños (16 de CiU, 5 del PNV, y 4 de CC, que logra su Grupo con otro «préstamo», esta vez de UPN-PP). El séptimo Grupo, el Mixto, permanece monopolizado por los nacionalistas, cada vez más radicales (o menos «autonomistas»: 2 BNG, 2 HB, 1 ERC, 1 EA, 1 UV).

Y esa situación no cambia en la VII (2000-2004). PP, PSOE e IU suman más del 84% de los votos. Sus 316 escaños representan más del 90% de la Cámara. Pero su dominio se ve contrarrestado por los 4 Grupos nacionalistas, que, sin llegar al 10% de los sufragios populares, se reparten los 34 diputados restantes (15 de CiU, 7 del PNV, 4 de CC

—otro «préstamo» de UPN/ PP—, y 8 del Mixto: 3 BNG —que también intentó formar «su» Grupo—, 1 PA, 1 ERC, 1 IC-V, 1 EA y 1 CHA)¹⁶.

La situación se ha agudizado aún más en la presente VIII Legislatura, iniciada en las elecciones de 2004. Pese a que los tres grandes partidos han mantenido, e incluso aumentado, sus votos (85%) y escaños (317: 164 PSOE, 148 PP, 5 IU); sus tres Grupos se encuentran en clara minoría frente a los nacionalistas. En efecto, el ascenso de ERC ha supuesto que los 33 escaños de partidos de ámbito infranacional basten para componer 5 Grupos (CiU, 10; ERC: 8; PNV: 7; CC: 3 [+2]; y Mixto, 5 [2 BNG, 1 EA, 1 CHA, 1 Na-Bai]). Únase a ello que, como se ha visto con anterioridad, IU, con sus 5 escaños, es, ahora, el ¡sexto! Grupo de la Cámara, tras los tres Grupos nacionalistas de CiU, ERC y PNV.

Resulta así que los números muestran que la posición del conjunto de los partidos nacionales y nacionalistas no se ha alterado sustancialmente en cuanto a los votos y escaños obtenidos. Sin embargo, no ocurre lo mismo en cuanto a sus respectivos Grupos Parlamentarios: hay menos Grupos de ámbito nacional, y más de ámbito infranacional. Ahora bien: por si todo ello no fuese suficientemente significativo por sí mismo, es preciso añadir otra perspectiva más, que atiende a la relevancia cualitativa de esos votos / escaños / Grupos.

Porque, en efecto, en las primeras Legislaturas democráticas, en las que se adoptaron las decisiones básicas de nuestro régimen parlamentario, no sólo había más Grupos nacionales. Es que, además, tales Grupos podían asegurar mayorías de gobierno sin necesidad de recurrir a Grupos nacionalistas. Es bien sabido que algunas formaciones nacionalistas se integraron también, o apoyaron en mayor o menor medida, a las mayorías existentes en cada momento. Pero no eran decisivas. No eran auténticas bisagras: entre 1977 y 1982, y al margen del consenso que presidió el proceso constituyente, la mayoría minoritaria de UCD podía recurrir a un partido nacional (AP-CD) para asegurar una mayoría absoluta que el PSOE, primero, y el PP, después, tuvieron por sí mismos (1982-1993 y 2000-2004, respectivamente). Entre 1993 y 1996, el PSOE también podía optar entre bus-

¹⁶ Datos que, incidentalmente, permiten apreciar que la tantas veces reiterada «sobrerrepresentación» nacionalista no se debe, esencialmente, a un sistema electoral que atribuye algo menos del 10 % de los escaños a unas formaciones que, en su conjunto, reúnen casi un 10% de los votos.

car apoyos nacionalistas o el de IU. Pero, desde entonces, ni el PP (1996-2000) ni el PSOE (2004 hasta la fecha) pueden prescindir del apoyo de formaciones nacionalistas.

Y ése es un dato evidentemente significativo desde una perspectiva política. Porque otorga a los partidos nacionalistas no sólo ventajas estructurales en el seno del proceso parlamentario, sino también otras coyunturales en el conjunto del proceso político. En definitiva, y al margen de la «gran coalición» a la alemana, no hay —ni parece fácil que en un futuro próximo pueda haber— coaliciones sin partidos nacionalistas. Y, al menos hasta cierto punto, parece mucho más factible una situación en que una o varias formaciones nacionalistas estén en condiciones de decidir cuál de los partidos nacionales gobierna, actuando como «bisagras» en sentido estricto. Algo que distingue radicalmente el panorama español de casi todos los demás, donde —aunque puedan existir partidos nacionalistas, o regionalistas— los partidos minoritarios en general susceptibles de integrarse en mayorías de gobierno, y en particular aquellos capaces de inclinar la balanza en uno u otro sentido, suelen ser de ámbito nacional (Alemania, Francia, Portugal, Grecia, Holanda, Dinamarca, Países Escandinavos). Sólo en Italia, y con muchos matices, la Liga Norte parece poder ocupar una posición en alguna medida similar.

3. La generalización del fraude

Pero es que, además, la práctica institucional española ofrece un segundo factor que ha contribuido a desvirtuar el modelo de organización parlamentaria plasmado en el Reglamento, y que ha quedado ya apuntado. Se trata, en efecto, de la generalización del fraude como moneda política de cambio. En efecto, como ya se ha señalado, desde 1993, existe al menos un Grupo «peculiar», constituido pese a no cumplir la regla recogida —ya como excepción— por el Reglamento. Esta afirmación admite muchos matices, puesto que, por ejemplo, en 1993, la unión del diputado del PAR no supone, de por sí, un fraude; pero es poco discutible desde 1996, cuando la mayoría cede diputados para consolidar un Grupo que la apoya desde fuera. Y se intensifica en 2004, donde a CC se une otro Grupo que claramente incumple las condiciones reglamentarias, como es ERC, cuyos votos

—incluyendo los obtenidos en la Comunidad Valenciana—no alcanzan el porcentaje mínimo reglamentariamente exigido.

Un problema similar se suscitó, como es sabido, con el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde, cuyos resultados —según el Ministerio del Interior e, incluso, la página web del Congreso—no alcanzan el 5% de los votos nacionales emitidos, de manera que fue necesario recurrir a una agregación cuanto menos discutible de los votos obtenidos por una coalición local en la que, cierto es, IU participaba.

IV. REFLEXIONES FINALES

La consecuencia de cuanto antecede es obvia. El sistema nació fomentando el protagonismo de los Grupos Parlamentarios. Y sus reglas, aparentemente rígidas, se suavizaron a fin de permitir que, junto a los partidos mayores, de ámbito nacional, pudiesen convivir otros, excepcionales, pocos, de ámbito autonómico. Sin embargo, hoy la situación es que la excepcionalidad se ha convertido en regla, al menos desde el punto de vista cuantitativo: sólo tres Grupos, incluyendo al Mixto, responden a la regla. Los otros cinco existen sólo gracias a las excepciones. Y frente a los tres grandes Grupos, que representan a la inmensa mayoría de los españoles, y reúnen la inmensa mayoría de los escaños, este juego de las excepciones ha permitido que haya un número mayor de Grupos muy minoritarios, todos ellos nacionalistas, y que se benefician del protagonismo igualitario atribuido por el Reglamento a los Grupos.

Ese aspecto atraviesa toda la actividad parlamentaria. En primer lugar, condiciona la configuración de los debates: recuérdese que, como se ha expuesto, en una investidura o en un «debate sobre el estado de la Nación» tiene el mismo tiempo el líder de la oposición nacional que los de CiU, ERC, PNV o CC, pese a reunir quince, veinte o cuarenta veces más votos; o que el líder de IU se ve relegado a intervenir cuando el debate ya decae, pese a ser la tercera fuerza más votada en España, y a duplicar o triplicar los votos de formaciones que aparecen antes. Pero también marca la formación de Comisiones (¿por qué Grupos menores, con 3 diputados, deben estar presentes en todas las Comisiones?). Y —muy importante—los medios puestos a disposición

de los distintos partidos. No cabe olvidar que, según la Ley Orgánica 3/ 1987, de Financiación de Partidos Políticos, entre los recursos de éstos procedentes de las arcas públicas ocupan un lugar destacado «las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos...» (art. 2.1.b). Y, según el 28.1 RCD, «el Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios *locales y medios materiales suficientes* y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una *subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos...*». Todo lo cual afecta, evidentemente, a la visibilidad política que otorga la formación de Grupos Parlamentarios a los diferentes partidos, difícilmente mensurable (la eficacia del mensaje «todos contra el PP», desde luego, le debe mucho a esto).

Cuanto hasta aquí se ha expuesto permite, como mínimo, matizar la mencionada creencia de que nuestro sistema electoral favorece a los partidos nacionalistas. Una idea bastante generalizada que subyace, por ejemplo, a propuestas como la formulada entre otros por el Presidente autonómico extremeño, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, para elevar el umbral de acceso al Congreso al 5% de los votos computados en el ámbito nacional. Pero que, sin embargo, no parece confirmada por unos datos que revelan que ese sistema sí perjudica a IU (como, en su día, a AP o CDS: a los partidos menores de ámbito nacional). Ahora bien: lo que parece difícilmente discutible es que, al margen de cuáles sean sus resultados electorales, los partidos nacionalistas sí están claramente sobrerrepresentados por el modelo reglamentario de los Grupos Parlamentarios en el Congreso. No es razonable que los 148 diputados del PP (o, ayer, los 125 del PSOE), tengan la misma «visibilidad» en un debate que los 3 de CC, los 7 del PNV, o los 8 de ERC. Es más: ¿por qué en un debate cualquiera de ámbito nacional (pensemos en la investidura, Tratados Comunitarios, Plan Ibarreche,...) una formación como IU, con candidaturas y votos en toda España, queda relegada detrás de CiU, ERC o PNV? La respuesta obvia es que tienen menos escaños. Pero a eso cabría replicar que si, atendidos los resultados de las últimas elecciones al Congreso, CiU, ERC o PNV tienen Grupos es, precisamente, porque con ellos se ha hecho una excepción, favoreciéndoles pese a tener menos votos. ¿No admitirían generosidad también para otros, más votados que ellos?

En mi opinión, ese tratamiento igualitario de Grupos formados atendiendo a criterios conscientemente desiguales puede llegar a afectar a la capacidad representativa de un órgano, como el Congreso de los Diputados, que, como subrayaba el Consejo de Estado, ostenta la «representación unitaria del pueblo español», representando a los «ciudadanos, [en cuanto que] miembros de una comunidad política única», para lo cual es «elegida por el voto igual» de todos ellos¹⁷. Y contribuye, seguramente mucho más de lo que suele pensarse, a reafirmar las convicciones de quienes piensan que el sistema representativo español privilegia a las formaciones nacionalistas, favoreciendo así una dinámica que, *a sensu contrario*, perjudica los intereses del conjunto de la Nación.

De ahí que tal vez vaya siendo oportuno revisar la validez de estos esquemas. Para lo cual nuestro propio ordenamiento ofrece alternativas claras, en un ámbito tan fundamental y delicado, e igualmente relevante para la eficacia del principio representativo, como es el electoral. En efecto, a la hora de regular este proceso, y a pesar de que el artículo 23.2 CE configura un derecho fundamental a «acceder en condiciones de igualdad» a las funciones públicas, la Ley Orgánica 5/ 1985, de Régimen Electoral General, establece claras distinciones entre las formaciones concurrentes a unos comicios, atendiendo a criterios objetivos y razonables, referidos a elecciones anteriores, y por tanto nada discriminatorios.

Así, concretamente, el artículo 64.1 dispone que «la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectúa conforme al siguiente baremo: ... b) Quince minutos para los partidos... que, habiendo obtenido representación [*en las anteriores elecciones equivalentes*], no hubieran alcanzado el 5% del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional...; c) Treinta minutos para los partidos... que, habiendo obtenido representación [*en las anteriores elecciones equivalentes*], hubieran alcanzado entre el 5 y el 20% del total de votos [válidos emitidos en el territorio nacional]...; d) cuarenta y cinco minutos para los partidos... que, habiendo obtenido representación [*en las anteriores elecciones equi-*

¹⁷ Informe..., *loc. cit.*

valentes], hubieran alcanzado, al menos, un 20% del total de votos [válidos emitidos en el territorio nacional]».

Además, el apartado siguiente (64.2) también limita «el derecho a los tiempos de emisión gratuita» a «aquellos partidos... que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión... del medio correspondiente», si bien el 64.3 otorga 15 minutos en los medios nacionales a los partidos que, sin cumplir el requisito fijado en el párrafo anterior, sí consigan el 20% del voto en sus Comunidades Autónomas.

En definitiva, cabría considerar una modificación sustancial del régimen reglamentario de los Grupos Parlamentarios. En primer lugar, «expansiva»: como se ha señalado, la normativa actual suscita evidentes problemas derivados de la importancia que tiene la constitución de un Grupo Parlamentario, y de la rigidez del número de diputados exigido para tal constitución. En este sentido, parecería razonable reconocer el derecho a formar Grupo Parlamentario a todos los diputados elegidos por un mismo partido o coalición, cualquiera que sea su número (obviamente, para hablar de Grupo habrían de ser como mínimo dos, aunque seguramente sería preferible elevar este mínimo a tres), sin complicaciones adicionales que luego, como es evidente, se burlan.

Ahora bien: esta extensión de los Grupos Parlamentarios, permitiendo que todos los partidos o coaliciones puedan formarlos con independencia del número de sus miembros, no implica en absoluto (más bien, excluye) que todos los Grupos merezcan idéntico tratamiento. En este sentido, y en la línea observada en la legislación electoral, podría explorarse la posibilidad de configurar diferentes tipos de Grupos Parlamentarios, distinguiendo aquellos «de ámbito nacional», con candidaturas, votos y electos en toda España, y aquellos cuyo ámbito de actuación (ordinaria, representación autonómica, candidaturas y electos) se limitase a una Comunidad Autónoma.

Evidentemente, esta distinción podría reflejarse en distintos campos. Así, por ejemplo, en unos tiempos de intervención que no tienen por qué ser estrictamente igualitarios, admitiéndose su graduación. O en el orden de actuación, donde, por ejemplo, la representatividad actual de una formación como IU, o pasada de otras como el CDS, deberían traducirse en alguna prioridad respecto de los Grupos nacionalistas (o, al menos, de su mayor parte). Otro tanto cabe decir de la

distribución de cupos para iniciativas: por acudir a ejemplos suministrados por el último periodo de sesiones, ¿cómo es posible que el Presidente del Gobierno dedique una sesión de control a responder a una pregunta del líder de la oposición, que representa a 148 parlamentarios, y a dos de CC y de ERC, que totalizan 11?¹⁸, ¿o que en otra sesión responda, en plano de absoluta igualdad formal y sustancial, a sendas preguntas planteadas por los líderes de un partido nacional (PP: 9.800.000 votos, 148 diputados), y de dos de ámbito estrictamente catalán (CiU y ERC, que suman millón y medio de votos y 18 escaños)?¹⁹. Por supuesto, las preguntas podrían multiplicarse: ¿por qué tanto en la investidura como en todos los demás debates, y en particular en aquellos que afectan a Cataluña, hay tres turnos idénticos para CiU, ERC y PSC-PSOE, pese a que las dos primeras formaciones que siempre se presentan como representación de los catalanes, reúnen menos votos y escaños que esta última? ¿Y por qué el PC-PSOE tiene, en tal situación, un tratamiento idéntico no sólo al de CiU o ERC, sino también al de PNV, CC o el Grupo Mixto, cuyos partidos no concurren en las circunscripciones catalanas?

Ni que decir tiene que esta propuesta, que se limita a simplificar los requisitos para la formación de Grupos eliminando excepciones a veces de difícil verificación y a distinguir las facultades de tales Grupos en función de su representatividad, en absoluto sería discriminatoria para los Grupos Parlamentarios de carácter nacionalista, otorgándoles un tratamiento subordinado a los no nacionalistas. Evidentemente, si su representatividad fuese similar (ampliando su implantación, o recurriendo a otros mecanismos como el de las coaliciones, utilizadas sin mayores problemas, por ejemplo, en las elecciones al Parlamento Europeo), su tratamiento también lo sería. Al contrario de lo que ocurre ahora, cuando, por ejemplo, los electores vascos del PSOE o del PP, que tienen (o han tenido en la legislatura anterior) los mismos escaños que el PNV, carecen de una voz propia que sí tiene este último, quedando así en inferioridad de condiciones frente al mismo. Lo mismo que ocurre, con más o menos matices, en Canarias (donde ambas formaciones nacionales superan en muchos votos, y doblan en esca-

¹⁸ *DSCD*, VIII Legislatura, núm. 174 (10 de mayo de 2006).

¹⁹ *DSCD*, VIII Legislatura, núm. 186 (21 de junio de 2006).

Cuadernos de pensamiento político

ños, a una Coalición que no sólo monopoliza parlamentariamente la referencia geográfica, sino que tiene capacidad de actuación propia) o, como antes decíamos, en Cataluña (donde, además de lo ya expuesto, el PP, por ejemplo, apenas logró en 2004 12.000 votos menos que ERC, aunque es obvia la mayor capacidad de actuación parlamentaria de ésta).

En definitiva, estas reflexiones podrían servir, siempre según mi criterio, para plantear propuestas que —por lo que a mí se me alcanza, al menos— hasta ahora no han sido planteadas seriamente, en términos doctrinales ni estrictamente políticos. Y que, al margen de su evidente viabilidad jurídica y de su siempre discutible oportunidad política, podrían contribuir a incrementar la representatividad del régimen político en su conjunto: seguramente, si se modificasen los mecanismos que, con demasiada frecuencia, otorgan a la representación del 10% de los españoles más protagonismo que a la del 90% restante, la actividad parlamentaria reflejaría mejor la configuración política de la sociedad española y, por tanto, contribuiría de manera más eficaz a la legitimidad del sistema.