

# PARLAMENTO Y SOCIEDAD

**Manuel Aragón Reyes**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Madrid

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION. II. LA IDENTIFICACION DE LA DEMOCRACIA CON EL PARLAMENTARISMO EN EL PERIODO DE ENTREGUERRAS. III. PARLAMENTARISMO Y DEMOCRACIA EN EL PRESENTE. LA CONSOLIDACION DEL ESTADO CONSTITUCIONAL. IV. LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL PARLAMENTO. V. LA FUNCION DEL GOBIERNO Y LA FUNCION DEL PARLAMENTO. EL SIGNIFICADO ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO. VI. PARLAMENTO Y DEMOCRACIA DE PARTIDOS. LOS RIESGOS DE UN NUEVO ANTI-PARLAMENTARISMO.

## I. INTRODUCCION.

Hablar de Parlamento y sociedad es, inevitablemente, hablar de Parlamento y representación, no sólo respecto del significado teórico de la institución parlamentaria en el Estado constitucional democrático, sino más concretamente de los problemas prácticos por que atraviesa hoy la función que el Parlamento desempeña (o debiera desempeñar).

Es claro, sin embargo, que todo ello resultaría excesivamente ambicioso (y por supuesto demasiado extenso) para ser abordado en el limitado tiempo de una conferencia. Me voy a permitir sólo señalar algunos de los problemas más relevantes, remitiéndome para un examen más detallado a lo expuesto sobre la materia en algunas de mis publicaciones, especialmente en el “Estudio preliminar” a la obra de Carl Schmitt “Sobre el parlamentarismo” (Tecnos, Madrid, 1.990, pp. IX a XXXVI), en “Parlamentarismo y antiparlamentarismo en Europa: sus repercusiones en España” (incluido en “Las Cortes de Castilla y León 1188-1988”, edit. por las Cortes de Castilla y León, 1.990, vol. II, pp. 387 a 405), en “Constitución y control del poder” (Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1.995) y en “Infor-

mación parlamentaria y función de control” (en el libro colectivo “Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias”, Centro de Estudios Constitucionales, 1994).

## II. LA IDENTIFICACION DE LA DEMOCRACIA CON EL PARLAMENTARISMO EN EL PERIODO DE ENTREGUERRAS.

Me parece que no se comprendería bien la situación por la que hoy atraviesan los Parlamentos si no se hace una referencia al pasado, más concretamente, a la polémica parlamentarismo-antiparlamentarismo en el primer tercio de nuestro siglo. Algunos de los problemas que estaban entonces en la raíz de la polémica han desaparecido, pero otros siguen teniendo actualidad y en tal sentido no está de más recordar cómo fueron tratados en aquel tiempo para intentar tratarlos correctamente ahora. Ahora bien, sobre este punto repito lo que acabo de decir más atrás acerca del objeto general de esta conferencia: carece de sentido repetir (y resumir) ahora lo que sobre la crisis del parlamento en el primer tercio del siglo XX tengo expuesto en trabajos anteriores. Allí me he referido, entre otras cuestiones, a la situación del problema en la República de Weimar, a las críticas al parlamentarismo desde la izquierda y la derecha, a su defensa por Hans Kelsen, a su ataque por Carl Schmitt y a la polémica entre ambos, a las peculiaridades que alcanza el enfrentamiento parlamentarismo-antiparlamentarismo en la 2ª República española y a la postura de Manuel Azaña sobre ello.

Ahora sólo me propongo ampliar algún extremo que en esos trabajos estaba poco tratado y poner en conexión aquella polémica del pasado con lo que pudiera ser otra vez el mismo (o parecido) problema en el presente. Comenzaré por lo primero, que se refiere a la general identificación de la democracia con el parlamentarismo en el pensamiento democrático europeo anterior a la 2ª guerra mundial. Después, a lo largo del trabajo me referiré a los riesgos de un nuevo “antiparlamentarismo”.

Tomado el parlamentarismo como forma de Estado, esto es, como sinónimo de la democracia parlamentaria, la identificación era correcta, por supuesto, y ese fue, además, el sentido más profundo de la polémica, de manera que bajo el enfrentamiento parlamentarismo-antiparlamentarismo se encontraba realmente el

enfrentamiento democracia-antidemocracia. Efectivamente, los enemigos del parlamentarismo o bien propugnaban directamente la dictadura (personal, de clase o de partido) o bien a veces (e incluso sin desechar al mismo tiempo la pretensión anterior) apostaban por una forma de democracia “real” (frente a la “formal”) en la que la libertad se disociaba teóricamente (y se erradicaba pácticamente) de la propia democracia, lo que venía a suponer, en verdad, no “otra” forma de democracia sino, sencillamente, su negación.

Sin embargo, tomado el parlamentarismo como forma de gobierno (como una especie, pues, del género democracia parlamentaria) la identificación sería incorrecta, puesto que el régimen presidencialista puede ser tan democrático como el parlamentario. Precisamente por ésto último resulta llamativo que en la polémica europea de entreguerras los defensores del parlamentarismo frente a la antidemocracia realicen esa defensa, casi sin excepciones, desde la exclusiva óptica del régimen parlamentario desentendiéndose de la solución presidencialista. Aunque podría acudir a sobrados ejemplos de autores extranjeros, sobre todo alemanes o franceses, no hace falta irnos fuera para encontrar una muestra bien significativa de esa actitud política e intelectual: “Nosotros (diría Manuel Azaña, “Obras Completas”, México, 1966-68, t.II, p. 704) somos republicanos, y todos, o la mayor parte, profundamente parlamentarios; pero yo, personalmente (si me es permitido hablar así) no soy más que parlamentario dentro de la República y no concibo una República que no lo fuese”.

Las razones de esa exclusión del presidencialismo y, por lo mismo, de la reducción de la democracia parlamentaria a la forma parlamentaria de gobierno son muy variadas. De una parte, las pasadas experiencias de gobiernos personales fuertes (“cesarismo” en el primero y segundo Imperio francés, jefaturas del Estado basadas en el “principio monárquico” en Alemania, entre otros ejemplos) habían creado en Europa un recelo comprensible ante cualquier forma de “presidencialismo”. De otra parte, ese mismo recelo se veía acentuado por las experiencias contemporáneas del fascismo italiano, las apelaciones formuladas por las doctrinas “regeneracionistas” cuando no puramente autoritarias a la eficacia de la acción de gobierno mediante la ocupación del poder por un “cirujano de hierro”, un “hombre fuerte” o un “caudillo”, situado por encima del

Parlamento, o el recuerdo de alguna reciente dictadura militar (como en España). A todo ello se sumaba una concepción europea de la democracia basada en la unidad de la representación política, esto es, en el monopolio parlamentario de la legitimidad popular, que admitía muy difícilmente una dualidad de representación capaz de operar independientemente en el Legislativo y en el Ejecutivo; y junto a ese impedimento teórico se encontraba un obstáculo de naturaleza práctica: la escasa tradición europea de un sistema de “equilibrios” entre poderes del Estado y entre poderes “políticos” y poderes “sociales” que es consustancial con la democracia norteamericana, como ya había señalado con sagacidad Tocqueville. No es de extrañar entonces la exclusión de la solución presidencialista en la III República francesa, en la República de Weimar o en la 2ª República española y la consiguiente identificación, por la teoría jurídica y política de la democracia dominante en la Europa de aquel tiempo, entre democracia y forma parlamentaria de gobierno.

La coherencia de esta postura quedaba demostrada justamente por la actitud que se adoptaba en el campo contrario: la apuesta a favor del presidencialismo realizada desde el frente antiparlamentario no se basaba en la propuesta de un presidencialismo democrático, sino antidemocrático, esto es, dictatorial, como el propugnado en Alemania como remedio a la crisis del sistema de Weimar y teorizado, principalmente, por Carl Schmitt. Para unos (los defensores del parlamentarismo) y para otros (los afectos al antiparlamentarismo) estaba claro que la solución presidencial resultaba en Europa (a diferencia de lo que ocurría en los Estados Unidos de América) una solución poco conciliable con la democracia.

Al margen de esa equiparación, podría decirse que coyuntural y bien comprensible, entre democracia parlamentaria y forma parlamentaria de gobierno, la otra, y sustancial, equiparación entre la democracia y la democracia parlamentaria (esto es, entre la democracia y el parlamentarismo como forma de Estado) a la que nos referíamos al principio de esta exposición quedaba bien expuesta en la certera afirmación de Kelsen (“Esencia y valor de la democracia”, 1.920, cit. de la edición española, Barcelona, 1.977, p. 50): “Aunque la democracia y el parlamentarismo no son términos idénticos, no cabe dudar en serio -puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno- que el parlamentarismo es la úni-

ca forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia”.

Y así fue en el panorama europeo de aquellos años: donde triunfó el antiparlamentarismo se instaló la dictadura (de derechas o de izquierdas) y donde se conservó (o restauró) la democracia ésta siguió observando su forma parlamentaria y, además, en el doble sentido: forma parlamentaria de Estado y forma parlamentaria de gobierno. Esta identificación europea de la democracia con el parlamentarismo se prolongó en los años siguientes con una única excepción (al menos hasta los años setenta), relativa y que por ello tampoco se escapa totalmente de la regla general de la equiparación: el semipresidencialismo francés de la V República, que es, por supuesto, una democracia parlamentaria, pero que sólo posee algunos rasgos de la forma parlamentaria de gobierno. En los últimos años se sumaría también Portugal a esta solución semipresidencialista.

### III. PARLAMENTARISMO Y DEMOCRACIA EN EL PRESENTE. LA CONSOLIDACION DEL ESTADO CONSTITUCIONAL.

Hoy, la polémica teórica sobre la democracia ha trascendido ampliamente el marco europeo para alcanzar una indudable dimensión mundial y no está tan ligada al parlamentarismo como forma de gobierno (ya dijimos que se trataba, y quizás se sigue tratando, de una conexión especialmente europea) cuanto al parlamentarismo como forma de Estado, que parece, por lo demás, el más general y correcto planteamiento. La suerte de la democracia continúa siendo la suerte de la democracia parlamentaria, pero, a diferencia del periodo crítico de los años veinte y treinta, ahora no estamos en presencia de un enfrentamiento agudo entre parlamentarismo y antiparlamentarismo (democracia y antidemocracia) y en ese sentido la cuestión aparenta estar hoy pacificada. Bien es cierto que se trata de una apariencia relativamente engañosa, puesto que en el fondo (y en los últimos años también en la superficie) hay problemas de cierta magnitud, aunque, eso sí (por ahora) muy distintos y mucho menos graves que aquellos de hace tres cuartos de siglo.

Efectivamente, en los momentos actuales la democracia pare-

ce experimentar un doble y contradictorio proceso de afirmación y crisis. De un lado, y como consecuencia del fracaso histórico del totalitarismo marxista, la democracia se ha quedado sin enemigos intelectuales de peso; podría decirse, pues, que se ha producido su triunfo espiritual, de manera que ahora la democracia se presenta como la única solución racionalmente válida de organización política de la sociedad. Que aún perduren modos de gobierno autoritario, basados en la desnuda fuerza o inspirados por el fanatismo, sea religioso, nacionalista o de cualquier otra índole, no supone un desmentido de esa victoria teórica en cuanto que, para el conjunto de las ideas que componen lo que podría llamarse el clima intelectual de nuestro tiempo, tales modos de dominación son tenidos por ilegítimos y, en consecuencia, no son considerados como tipos idealmente alternativos sino como meras situaciones patológicas. En el mundo de hoy podría decirse, pues, que la democracia es el único paradigma político.

Es cierto, sin embargo, que cabe sustentar una opinión contraria frente a esa tesis del triunfo de la democracia y entender que tal triunfo sólo se circunscribe a una determinada cultura, la derivada del cristianismo, mientras que en otras culturas, especialmente la islámica y, en general, las originadas por las religiones orientales, lo que prospera no es la democracia (cuyos principios nucleares son la libertad individual y, por lo mismo, el relativismo), sino la antidemocracia (caracterizada por el dogmatismo, esto es, por la sumisión individual a unos valores político-religiosos que se consideran indiscutibles). Lejos de sustentar una especie de optimismo universal democrático lo que procedería, en consecuencia, es constatar precisamente lo contrario, es decir, que la democracia, como principio, atraviesa por una situación problemática en un mundo, como el actual, encaminado cada vez más a un “choque de civilizaciones”. Esa es, como se sabe, la tesis que ha venido formulando en los últimos años Samuel Huntington.

Esa tesis ha merecido algunas críticas muy severas, como, por ejemplo, la realizada por Daniel Bell, que señala, de una parte, ciertos datos de la realidad que contradicen la teoría de Huntington (así la aceptación de la democracia por países orientales tan significativos como la India o el Japón) y, de otra, la fuerza expansiva de la economía de mercado como elemento democratizador por encima

de las peculiaridades culturales. Parece claro que no cabe desconocer la influencia del protestantismo en el desarrollo de la democracia (en ésto Huntington no aporta, obviamente, nada original), como tampoco que el catolicismo sólo a través de su propia (y contemporánea) reforma ha ido acogiendo el valor de la libertad individual. Pero también es claro que la raíz cristiana no es la única del pensamiento democrático, asentado también en un “humanismo laico” bien presente en Europa desde el mundo griego a la Ilustración. Por ello, y aun reconociendo la importancia de muchas de las observaciones de Huntington (no refutadas enteramente por la versión en exceso economicista de Bell) en la medida en que ponen de manifiesto ese innegable choque de “civilizaciones” o enfrentamiento de “culturas” (más que de ideologías) que parece caracterizar el presente y el futuro inmediato de la humanidad, no es seguro que tales razones contradigan de manera radical el principio de la universalización de la democracia como paradigma político.

Los fundamentalismos, por muy fuertes que lleguen a ser desde el punto de vista geopolítico, no ofrecen una solución “racional” (moderna y universal) al problema de la legitimación del poder. La conexión dignidad de la persona-libertad individual no parece que sea (para la conciencia general del presente) un postulado ideológico sino una exigencia ético-racional que aun auspiciada por una determinada cultura (la “occidental”) no se circunscribe únicamente a ella y se ha convertido en un elemento indisociable de lo que podía llamarse “civilización universal” (frente a las civilizaciones, o mejor culturas, particulares).

Por lo demás, esa universalización ha alcanzado reconocimiento jurídico-institucional en el plano internacional en cuanto que está reconocida en la Carta de la O.N.U. y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1.948. Desde ese punto de vista (que no es exactamente el del “fin de la historia”) cabe sostener el carácter de paradigma político que la democracia tiene para el pensamiento más logrado (por no utilizar el impreciso término “desarrollado”) de nuestro tiempo, esto es, el basado en la universalización de la concepción del hombre como persona libre e igual. Ninguna otra concepción hace hoy sombra a la calidad intelectual de ésta. En ese sentido sí cabe hablar del apogeo actual de la democracia, algo que no ocurría ciertamente en los años veinte y treinta

del presente siglo.

No obstante, y como muestra del proceso contradictorio en que hoy vive la democracia, junto a esta situación de apogeo se extiende al mismo tiempo una sensación de crisis; una crisis cuya gravedad no disminuye por tratarse, como parece que se trata, de una crisis práctica, que afecta más a las formas que a los principios. Lo que sucede es que en la democracia la forma es fundamental, de ahí la gravedad del problema. No convendría, pues, dejarse llevar por el optimismo que despierta la general aceptación del principio democrático cuando resulta que esa aceptación convive, al menos en muchos países, con un importante descrédito de las instituciones mediante las cuales la democracia se realiza. De ahí la necesaria perspectiva crítica que ha de adoptar cualquier reflexión sobre el presente y el futuro de la democracia.

Esa reflexión también requiere que se sitúe el problema actual de la democracia en el marco que le corresponde, que no es otro que el del Estado constitucional, única forma política que ha conseguido garantizar jurídicamente (esto es, racionalmente) el principio de que los ciudadanos estén sometidos sólo al poder que de ellos emane y gobernados por las autoridades que libremente elijan. Desechada (por razones prácticas, pero también teóricas) la solución de la democracia directa, este tipo de Estado se asienta en la democracia representativa. Ahora bien, la conciliación entre libertad y sujeción al poder no se alcanza por entero mediante el principio de la representación, pues ésta, aun con el límite temporal, no impediría que la libertad quedase enajenada. Esa antinomia, así como la que se plantea entre soberanía popular y gobierno representativo, sólo podía resolverse a través de la Constitución, concebida como norma jurídica capaz de limitar el poder del Estado en beneficio de la libertad de los ciudadanos.

La distinción entre un poder constituyente, popular, y un poder constituido, representativo, sometido a la triple limitación temporal (elecciones periódicas), funcional (división de poderes) y material (derechos fundamentales), así como el establecimiento de un sistema eficaz de controles (sociales, políticos y jurídicos) que garanticen tales distinciones y limitaciones son los objetivos de la Constitución y, por lo mismo, las notas características del Estado



constitucional. El mayor valor de este tipo de Estado respecto de otras formas políticas lo ha probado la experiencia, sin duda alguna. En ese sentido es muy difícil no estar de acuerdo con Carl J. Friedrich cuando decía (en el prefacio a la segunda edición de su “Constitutional Government and Democracy”) que “el constitucionalismo es probablemente el mayor resultado conseguido por la civilización moderna y poco o nada del resto de esa civilización es concebible sin aquél. Bajo él, por primera vez en la historia humana, se ha conseguido para el hombre corriente un cierto grado de libertad y bienestar”. Además, ese mayor valor también descansa en razones de orden lógico, puesto que la legitimación racional del poder sólo puede obtenerse a través del aseguramiento, por el Derecho, del principio de autodeterminación popular; ese es, justamente, el genuino sentido de la Constitución, que al unir Estado de Derecho y Estado democrático no persigue otra cosa que la juridificación (o racionalización) de la democracia misma. De ahí la actual “*communis opinio*” acerca de la validez del Estado constitucional, cuestión teóricamente pacificada a diferencia de lo que ocurría en el periodo de entreguerras donde estaba en cuestión no sólo la validez de la democracia sino también la validez de la idea de Constitución como expresión juridificada de la misma.

La crisis a que antes se aludía no afecta, en consecuencia, al modelo (el del Estado constitucional democrático que es lo mismo que decir el de la democracia representativa, esto es, parlamentaria, jurídicamente organizada), modelo generalmente aceptado como válido; esa crisis afecta, como antes también se apuntaba, a su funcionamiento. Muy especialmente al funcionamiento de su institución central: el Parlamento.

#### IV. LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL PARLAMENTO.

Efectivamente, sin desdeñar la importancia de otros problemas relativos a la efectiva vigencia de la libertad e igualdad de los ciudadanos y conectados por ello con los defectos de funcionamiento del Estado de Derecho y del Estado social, podría decirse que hoy el problema más crítico que afecta a la democracia está conectado con la representación política, es decir, con el Parlamento. La actual erosión de la legitimidad parlamentaria con el consiguiente distanciamiento entre representantes y representados es

consecuencia de muy diversos factores, pero entre ellos y principalmente de los excesos del llamado “Estado de partidos” y de los defectos del control parlamentario del Gobierno.

Es cierto que en el presente (quizás con la relativa excepción norteamericana) son los partidos y no los parlamentarios individuales los protagonistas por excelencia de la actividad de las Cámaras y que la disciplina de partido ha hecho que sea el Gobierno el que dirija a su mayoría parlamentaria, convirtiéndose la voluntad del Parlamento en un reflejo de la voluntad del propio poder Ejecutivo. Sin embargo, esa circunstancia, que ha provocado una transformación evidente del parlamentarismo, no origina necesariamente la atonía de las Cámaras y el decaimiento del control parlamentario, salvo que se añadan otros factores que coadyuven a ello, como ha sucedido en bastantes países democráticos, muy especialmente en la mayoría de los países europeos, todos con forma parlamentaria (aunque en dos casos, semiparlamentaria) de gobierno. Y aquí cabe llamar la atención sobre la “peculiaridad” europea, pues si en una perspectiva universal los problemas actuales de la democracia se identifican con los de la democracia parlamentaria como forma de Estado, en Europa (y sobre todo en Europa occidental) los problemas de la democracia se identifican, nuevamente, como en el periodo de entreguerras, con los del parlamentarismo en su doble (y parece que en Europa inescindible) dimensión de forma de Estado y forma de gobierno.

Aquellos factores a los que antes se aludían (y que coadyuvaron al deterioro del parlamentarismo) son, entre otros, la existencia de unos partidos excesivamente burocratizados, con escasa democracia interna y que dejan, por ello, muy poca libertad de actuación a sus miembros; el peso excesivo de la financiación pública de los partidos respecto de su financiación privada, lo que provoca una real “autonomización” del partido frente a la sociedad; la escasa transparencia de esa misma financiación con el riesgo evidente de corrupción; el establecimiento de sistemas electorales proporcionales (sobre todo cuando se basan en listas cerradas y bloqueadas), que potencian la dominación del partido por sus dirigentes y hacen descansar los procedimientos de selección del personal político más en razones de lealtad personal que de prestigio, mérito y capacidad; las previsiones de los reglamentos de las Cámaras destinadas a

acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto de sus correspondientes grupos de tal manera que son los portavoces o presidentes de éstos los auténticos directores (o impulsores) de las actividades parlamentarias; la falta de agilidad procedimental para el tratamiento urgente en la Cámara de los principales problemas políticos; y en fin, la tendencia a “consensuar” las grandes decisiones (incluidas las que han de revestir forma de ley) con los llamados “protagonistas sociales”, utilizándose muchas veces a las Cámaras como órganos de mera ratificación de lo ya acordado fuera de ellas.

La falta de protagonismo del Parlamento provoca un vacío en la vida democrática de un país que suele ser llenado por otras instituciones, especialmente por los medios de comunicación y por la judicatura. No se trata en modo alguno de que estos nuevos protagonistas vengan a invadir campos que no son suyos: una sociedad democrática no puede existir sin la libertad de prensa (y de radio y televisión); un Estado de Derecho no lo es tal sin control jurisdiccional. El problema surge cuando el control social y el control jurisdiccional del poder han de sustituir casi enteramente al control parlamentario. En ese caso los ciudadanos tienen muy poco que ganar y la democracia parlamentaria mucho que perder.

Todos los factores antes aludidos no parecen haber transformado (como algunos, con gran superficialidad sostienen) la práctica política de la forma parlamentaria de gobierno en Europa mudándola en una forma sedicentemente presidencial, sino que esa transformación más bien se ha producido a favor de un híbrido en el que se reúnen muchos de los inconvenientes de aquellos dos sistemas y muy pocas de sus ventajas. El resultado es una mezcla de presidencialismo incompleto (huérfano de los equilibrios y controles que caracterizan a éste) y de parlamentarismo distorsionado (privado de la centralidad que en el sistema debe ocupar la Cámara representativa), es decir, una amalgama que produce el debilitamiento de la división de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política.

#### V. LA FUNCION DEL GOBIERNO Y LA FUNCION DEL PARLAMENTO. EL SIGNIFICADO ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO.

Que un sistema así está en crisis resulta evidente para cual-

quier observador imparcial. La solución para superarla no parece, sin embargo, que resida en acentuar los rasgos presidenciales que la práctica ha venido imponiendo, sino en fortalecer los rasgos parlamentarios que esa práctica ha ido debilitando. Tal fortalecimiento no significa, por supuesto, debilitar al Gobierno, sino acentuar su control. Tampoco significa exigir del Parlamento lo que éste, hoy, de ninguna manera puede dar. Por ello conviene aclarar cuáles son, en el presente, las funciones de uno y otro órgano.

Por una diversidad de causas bien conocidas y que han originado la transformación del Estado liberal del siglo XIX en el Estado social y democrático actual, ni el Parlamento es ya el poder de dirección ni el Gobierno el de mera ejecución. Ahora el reparto esencial de las funciones políticas del Estado es bien distinto: el Gobierno dirige la política y el Parlamento la controla. Desde esa perspectiva resulta congruente que en las elecciones se voten programas de Gobierno y que, de acuerdo con los resultados electorales, sea el Gobierno y no el Parlamento el que dirija la realización de dicho programa. Si ocurriese que la mayoría del Parlamento dejase de estar conforme con el programa gubernamental, lo que procede (lo que el régimen parlamentario en su significado actual reclama) es el cambio de Gobierno y no la imposición a éste, por el Parlamento, de una política distinta a la suya.

Al Parlamento le corresponde un papel bien distinto, pero no menos importante: controlar la política gubernamental. Esa es la función primordial que el Parlamento debe cumplir y que ahora, en la mayoría de los países europeos, no la realiza con plenitud, muchas veces porque no ejercita debidamente los instrumentos de control que posee (por causa, principalmente, del anquilosamiento parlamentario de los partidos), pero generalmente porque carece de algunos instrumentos indispensables de control. Una carencia que no se refiere exactamente a la relación de confianza entre uno y otro poder, sino a la actividad de fiscalización pública de todo lo público que en la Cámara debiera desarrollarse.

El Estado constitucional se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de una extensa red de controles (jurisdiccionales, políticos y sociales) que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la

autoridad. El control parlamentario es uno de esos controles: un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción del Gobierno y, por extensión, también la acción de cualesquiera otras entidades públicas, excepto las incluidas en la esfera del poder judicial, que, por principio, es un poder que debe gozar de total independencia respecto de los demás poderes del Estado.

Ahora bien, cabría decir que existen dos significados del control parlamentario. Uno, al que podría llamarse significado estricto, consistiría en entender que el control parlamentario ha de incluir, necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado; su ejercicio se llevaría a cabo mediante la votación de confianza y la moción de censura. Ni que decir tiene que este significado resulta muy escasamente operativo. En primer lugar porque sólo podría hablarse de la existencia del control parlamentario en los países de forma parlamentaria de gobierno, pero no en los de forma presidencial, pese a que en éstos el Parlamento desempeña una función innegable de contrapeso, de freno, de fiscalización, en suma de la actividad gubernamental (un buen ejemplo lo facilita el presidencialismo norteamericano). En segundo lugar porque dada la disciplina de partido y el papel que hoy desempeñan los partidos en el Parlamento, el control, en los países de forma parlamentaria de gobierno, sería casi inexistente: se trataría o bien del control de la mayoría sobre sí misma o bien (y más exactamente) del control del Gobierno sobre sí mismo; en definitiva, de un autocontrol, que es lo contrario de un auténtico control, en cuanto que éste presupone la distinción real entre controlante y controlado.

Porque es claro, en consecuencia, que ese significado estricto no resulta útil, puesto que entendido en sentido restringido, como capacidad de remoción del Gobierno por el Parlamento, la eficacia del control parlamentario sería bien escasa en la actual democracia de partidos dada la (innegable, y conveniente) fusión mayoría parlamentaria-Gobierno. Sin embargo, considerado el control parlamentario en un sentido más amplio y más correcto (sentido inseparable de la democracia parlamentaria como forma de Estado y que opera tanto, pues, en los regímenes parlamentarios como en los presidencialistas) y que equivale a la capacidad de crítica, de información, de investigación o fiscalización, de debate con publicidad de

la total actividad del Gobierno y demás entes públicos de naturaleza política y administrativa, el control parlamentario puede desplegar suficiente eficacia para convertirse en un freno real del poder y para hacer que el Parlamento recupere su papel central en el sistema político. La eficacia del control parlamentario, si se le concibe en su sentido amplio, no descansa sólo en la sanción directa, sino también en la sanción indirecta, no sólo en la obstaculización inmediata, sino también en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, no sólo, pues, en derrocar al Gobierno, sino también en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de fiscalización, que el Parlamento realiza (o debe realizar) de manera ordinaria y cotidiana, y que no tiene por objeto derrotar al Gobierno (pretensión difícil de cumplir) pero sí criticarlo, constituye, sin duda alguna, una de las dimensiones más importantes del control parlamentario.

Entendido así, el control parlamentario ni siquiera se circunscribe a unos determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las Cámaras. No sólo, pues, en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del Gobierno (instrumentos más característicos del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (crítica al proyecto presentado, defensa de las enmiendas, etc.), en los actos de aprobación o autorización, de nombramiento o elección de personas y, en general en la total actividad parlamentaria. En todos esos casos hay (o debe haber) exposición de datos, información y debate con publicidad y, en consecuencia, en todos hay (o puede haber) control parlamentario, cuyos efectos no se reducen al ámbito limitado de la Cámara sino que trascienden, gracias a la publicidad parlamentaria, a la sociedad, es decir, a la opinión de todos los ciudadanos.

Y es justamente, desde la perspectiva de ese entendimiento amplio del control parlamentario, donde hoy podrían encontrarse sus principales carencias en la medida en que siguen en manos de la mayoría determinados instrumentos a través de los cuales tal control puede realizarse. De ahí la necesidad de que se configuren los instrumentos ordinarios de control (preguntas, interpelaciones, información parlamentaria, convocatoria de las sesiones, introducción de asuntos a tratar en el “orden del día”, constitución de comi-

siones de investigación) como auténticos derechos de los parlamentarios individuales y de las minorías parlamentarias, ejercitables incluso frente a la voluntad de la mayoría. Lo que significa enmarcar el control parlamentario no tanto en la consideración de la Cámara como órgano cuanto en el entendimiento de ésta como institución.

El Parlamento no es sólo un órgano del Estado que, como todo órgano colegiado, adopta sus decisiones por mayoría (y así opera el control del Gobierno “por” el Parlamento), sino que es también una institución cuya significación compleja no puede quedar borrada por el artificio orgánico. Más aún, el Parlamento es la única institución del Estado donde está representada toda la sociedad y donde, en consecuencia, ha de expresarse y manifestarse frente a la opinión pública, a través del debate parlamentario, el pluralismo político democrático (es decir, la diversidad de voluntades presentes en la Cámara y no sólo una de ellas, aunque sea mayoritaria). Es evidente que la dimensión institucional del Parlamento sólo queda garantizada cuando se reconoce a las minorías el derecho al debate, lo que presupone, necesariamente, el derecho a la información y a la investigación, es decir, cuando se les atribuye la titularidad de los instrumentos ordinarios de control (de un control que no será probablemente control “por” el Parlamento, pero que sí puede y debe ser control “en” el Parlamento).

#### VI. PARLAMENTO Y DEMOCRACIA DE PARTIDOS. LOS RIESGOS DE UN NUEVO ANTIPARLAMENTARISMO.

Carece de sentido enjuiciar el funcionamiento actual de los Parlamentos a partir del modelo ideal del parlamentarismo clásico, que partía del supuesto de unas Cámaras formadas por individuos enteramente libres a la hora de debatir y de votar y que concebía al Ejecutivo como una especie de comité del Parlamento que podía revocarlo en cualquier momento. Es muy dudoso que ese modelo haya existido incluso en el pasado (aun en los casos que más se le aproximaron, como fueron el de la III República francesa o el de la Alemania de la Constitución de Weimar), puesto que los intereses, la ideología, las “amistades políticas”, etc., han operado siempre en las Cámaras imponiendo cierta disciplina a los parlamentarios.

De todos modos, lo que no es dudoso es que en el presente tal modelo es absolutamente irreal, no sólo por la introducción en determinadas Constituciones de reglas destinadas a favorecer la estabilidad de los Gobiernos (lo que se ha llamado el “parlamentarismo racionalizado”), sino, sobre todo, por la radical transformación operada en el sistema de relaciones Parlamento-Gobierno merced a la “democracia de partidos”. Hoy los agentes principales de la actividad de las Cámaras no son los parlamentarios individuales sino los partidos políticos. La disciplina de partido y su proyección parlamentaria, la disciplina de grupo, hace muy difícil la remoción del Gobierno por la Cámara. Las votaciones parlamentarias están predeterminadas y, en consecuencia, la vieja idea (en que se sustentaba el parlamentarismo clásico) de la subordinación política del Gobierno al Parlamento está, en el presente, muy alejada de la realidad. Hasta tal punto que se ha dicho que hoy, en verdad, el Parlamento es el comité legislativo del Gobierno.

Que todo ello, en sus líneas fundamentales, es así no cabe negarlo, pero, al mismo tiempo, tampoco es conveniente volver a caer en el error de construir un nuevo modelo del parlamentarismo del presente, radicalmente opuesto al antiguo y clásico, y que viniese a retratar no el funcionamiento normal de la forma parlamentaria de gobierno sino su patología. Patología que en el pasado pudo ser el “parlamentarismo de asamblea” y hoy el “parlamentarismo del Estado de partidos”. El propio término “Estado de partidos” ya resulta por sí sólo poco compatible con el cabal entendimiento de la democracia, en cuanto que si bien ésta lo es hoy inexorablemente “con partidos políticos” (y por ello hay que preservar el papel de éstos en la democracia del presente) ello no significa que los partidos deban sustituir enteramente a los ciudadanos y otras formaciones sociales en el protagonismo democrático. Ni la sociedad ni el Estado pueden (deben) ser “de” los partidos, aunque éstos sean, eso sí, instrumentos auxiliares valiosísimos para la participación política ciudadana.

Por lo demás, el exceso de rigidez y disciplina que los partidos han introducido en las Cámaras hasta el punto de que éstas hayan perdido su función central en el sistema, el extremo alejamiento entre los representantes y sus representados, la atonía de la vida parlamentaria, sustituida por el protagonismo de los medios de



comunicación, la absoluta prevalencia, en fin, de un poder del Estado (el Gobierno) sobre otro (el Parlamento) no es el fiel retrato del parlamentarismo de nuestro tiempo, sino la imagen de un tipo de parlamentarismo enfermizo que sólo se ha producido en algunos países (especialmente del sur de Europa) y que, por ello, más que al parlamentarismo lo que muestra es a su caricatura.

Es cierto que hoy, gracias a la disciplina de partido, los Parlamentos están razonablemente organizados y los Gobiernos disfrutan de una estabilidad también razonable. Ello es conveniente y además viene exigido por los mismos ciudadanos, que desean Gobiernos eficaces, aparte de ser congruente con los principios constitucionales en que el sistema descansa y que imponen la necesidad de que la mayoría pueda llevar a cabo su programa electoral. Ahora bien, ello no tiene por qué conducir necesariamente a la práctica desaparición del control parlamentario, a la pérdida del protagonismo de las Cámaras y a la virtual desaparición de la división de poderes. La forma parlamentaria de gobierno, creación de la historia constitucional británica, descansa en un sistema de equilibrios, de frenos y contrapesos que resulta incompatible con la radical hegemonía de un poder sobre otro. Su correcto funcionamiento ni ha sido una excepción en el pasado ni lo es en el presente: ahí están los ejemplos de las seculares monarquías parlamentarias europeas para demostrarlo.

Sin embargo, como antes se apuntó, en otros países se está ante el riesgo de incurrir en aquella situación patológica a que antes me refería, y no por obra precisamente de las normas constitucionales reguladoras de la forma de gobierno (que, salvo excepciones, no impiden por sí solas un funcionamiento equilibrado de los poderes), sino de las normas infraconstitucionales y de la práctica política, que, de una parte, han acentuado, en exceso, las tendencias oligárquicas de los partidos y, de otra (y como ya antes también se señaló) han disminuido, también en exceso, la función parlamentaria de control. Esta situación se afianza si a los factores ya aludidos se añade la realidad de unas elecciones, como son generalmente las de ahora, que por obra de una propaganda en la que predomina sobre todo la imagen se manifiestan más como elecciones plebiscitarias que como elecciones representativas.

El antiparlamentarismo del pasado centró su crítica en la oposición frontal a la representación democrática y a los partidos políticos. Hoy está generalmente aceptado que sin Parlamento y sin partidos no hay verdadera democracia. Con esa aceptación, sin embargo, no quedan conjurados los riesgos de un nuevo antiparlamentarismo en el presente, que ahora podría sustentarse no en la negación radical del modelo, pero sí en su descalificación práctica basada en unos evidentes y graves defectos de funcionamiento que, por ello, convendría cuanto antes corregir.

De ahí la necesidad de poner en marcha, cuanto antes, al menos en determinados países, una reforma de los sistemas electorales que permita acercar los candidatos a los ciudadanos, y por ello los representantes a los representados; de la organización, funcionamiento y financiación de los partidos, que fomente la democracia interna de la organización, la transparencia de sus recursos económicos y, en definitiva, la confianza de los ciudadanos en los partidos; de los reglamentos parlamentarios, que agilice la actividad de las Cámaras, dote de relieve a los parlamentarios individuales, haga, en fin que habitualmente “la prensa trate de lo que se dice en la Cámara”, en lugar de que, como ahora ordinariamente ocurre, “la Cámara trate de lo que se dice en la prensa”.

Esas y otras reformas de parecidas características y que tendrían por objeto recuperar la función central que el Parlamento ha de desempeñar en la democracia (pues como Kelsen ya dijo, y no importa repetirlo una vez más, el futuro de la democracia parlamentaria es el futuro de la misma democracia), se presenta así como una necesidad acuciante para el Estado democrático de nuestros días al objeto de remediar una situación muy generalizada de desconfianza de los ciudadanos en la “clase política”. Una clase política que se ha “funcionarizado” en demasía y que es percibida popularmente más como un grupo que defiende sus propios intereses que como un conjunto de personas al servicio de la comunidad.

Y junto con esas reformas estructurales, también se precisa de un cambio en los hábitos políticos (aquí la responsabilidad recae muy especialmente en los partidos) dirigido a potenciar la eficacia de las instituciones y principalmente del Parlamento a través de una adecuada selección de sus miembros, cambio éste al que las refor-

mas estructurales pueden coadyuvar pero que por sí solas no pueden conseguir. En la democracia parlamentaria (quizás con mayor motivo que en otras formas de organización política) no debe olvidarse (como le gustaba repetir a Popper) que “las instituciones son como las fortalezas: resisten si la guarnición es buena”.