

MITOS Y REALIDADES DEL PARLAMENTARISMO

Joaquín García Morillo

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense.
Letrado del Tribunal Constitucional

I. LA SUPUESTA CRISIS DE LOS PARLAMENTOS OCCIDENTALES. LAS CRITICAS AL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTARISMO EN ESPAÑA. MAYORIA ABSOLUTA Y VITALIDAD PARLAMENTARIA

Durante los últimos 30 años son numerosas las referencias doctrinales relativas a la crisis del papel jugado por el Parlamento en los regímenes parlamentarios occidentales. Puede afirmarse sin exageración que la opinión mayoritaria en la doctrina es que la institución parlamentaria está aquejada de una crisis de gran intensidad. Estas afirmaciones doctrinales son especialmente vigorosas en los sistemas continentales, pero han afectado, incluso, al propio sistema británico, donde el Parlamento es tradicionalmente la auténtica clave de bóveda del esquema institucional¹

En términos generales, las construcciones doctrinales que afirman la existencia de una crisis de la institución parlamentaria se centran en la pérdida de preeminencia del Parlamento en relación con las demás instituciones del Estado en general, y con el Ejecutivo en particular, y en relación, también, con los elementos no institucionales del sistema como, muy principalmente, los partidos políticos y la dinámica generada por los mismos. Otros autores, como Rossano, llegan a señalar que el Parlamento como institución se ha mostrado incapaz de dar una respuesta satisfactoria a las exigencias de la sociedad pluralista y tecnológica a la que está llamada a representar².

Las críticas doctrinales al papel que el Parlamento juega en los regímenes parlamentarios son, con todo, sumamente benevolentes si se las compara con

¹ De ahí las numerosas encuestas y proyectos de reforma del funcionamiento del Parlamento que, desde hace tiempo, se vienen realizando en Gran Bretaña.

² Cfr. CLAUDIO ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1972.

las que, de forma casi cotidiana, se vierten a través de la llamada «opinión pública». Este fenómeno es particularmente perceptible en España. Si se hace memoria, puede recordarse que las críticas al papel del Parlamento comenzaron de la institución tras las primeras elecciones libres en 1977. Durante todo el período constituyente, los medios de comunicación y muy diferentes columnistas, sociólogos, políticos o líderes de opinión señalaron que las principales decisiones luego recogidas en la Constitución estaban siendo elaboradas al margen del Parlamento y en reuniones sumamente restringidas de un pequeño grupo de líderes políticos, lo que generó virulentas críticas al —por lo demás, pocos años más tarde añorado— llamado «consenso»³.

En suma, no es aventurado afirmar que la imagen que al ciudadano le llega de las actividades de las Cortes Generales se caracteriza porque éstas son, en primer lugar, unos órganos perfectamente inútiles: desde el momento en que los derroteros de las sesiones parlamentarias son conocidos de antemano, carece de sentido el empleo de tiempo y de recursos económicos en mantener una institución que se dedica empinadamente a cuestiones triviales, se inhibe respecto de los auténticos problemas que inciden realmente en la vida cotidiana de los ciudadanos y de la que, a mayor abundamiento, se puede prescindir fácilmente habida cuenta de que los resultados de su actividad están predeterminados⁴. A ello hay que añadir la imagen, también notablemente cultivada, de un Parlamento gobernado por mezquinos intereses partidarios que afectan exclusivamente al reducido círculo de ciudadanos conocidos como «clase política».

Lo que se denominó la época del «consenso» fue identificado por no pocos sectores, en resumen como una suplantación del papel del Parlamento y, en definitiva, como una pérdida de protagonismo de éste en la vida política en general y en la elaboración de la Constitución en particular.

En el concreto caso español, las críticas al papel que el Parlamento juega en el sistema se han recrudecido notablemente a partir de 1982. Como se recordará, en aquella fecha se produjo, tras las elecciones legislativas, la obtención de la mayoría absoluta de ambas Cámaras por un solo partido, un fenómeno generalmente desechado como poco previsible por los especialistas, dadas las características del sistema electoral y del sistema de partidos español y que, sin embargo se repetiría en 1986 y, a los efectos prácticos, en 1990.

Desde que se produjo esa circunstancia de la obtención de la mayoría absoluta por una sola formación política, las críticas al papel del Parlamento se intensificaron. Llegó, incluso, a acuñarse el conocido término del «rodillo», con el que se designaba a una mayoría parlamentaria que imponía sus criterios en las Cámaras con independencia de las opiniones expresadas por las minorías.

En esta última etapa, las críticas a la institución parlamentaria se han

³ Un ejemplo claro de estas críticas puede verse en BONIFACIO DE LA CUADRA y SOLEDAD GALLEGU DIAZ, *Del consenso al desencanto*, Editorial El Saltés, Madrid, 1981.

⁴ Para una exposición más detallada de estas críticas, ver JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

centrado, sobre todo, en su supuesta inutilidad: desde esta perspectiva crítica, las decisiones serían realmente adoptadas en sede gubernamental, no ejerciendo la mayoría parlamentaria otro papel que el de mero revalidador de las mismas siguiendo fielmente las directrices gubernamentales. Conocida de antemano la composición de las Cámaras, y el papel jugado por la mayoría, se ha argumentado que el trámite parlamentario era absolutamente inútil por cuanto se conocía de antemano la seguridad del éxito de la iniciativa gubernamental.

Esta crítica es completada con otra relativa a la inutilidad de las Cámaras para cumplir su función de control del Gobierno: la mayoría parlamentaria impide una vez más, con la fuerza de sus votos, que prosperen las iniciativas de las minorías encaminadas a ejercer un mejor control sobre la actividad gubernamental.

En estas condiciones, existe una general coincidencia, al menos en la «opinión pública» que más frecuentemente se expresa, sobre el languidecimiento del papel parlamentario. Conocidos de antemano los resultados de las votaciones, y siendo imposible controlar al Gobierno, las actividades de las Cámaras carecen de interés, no reflejan la realidad de la vida política y social española y son, por lo tanto, del todo ociosas.

El propósito de este trabajo es analizar hasta que punto estas críticas se compadecen con la realidad o, dicho en otros términos, hasta que punto reflejan no ya la situación real de la vida parlamentaria española sino, también, lo que *debería ser* el funcionamiento de las Cortes Generales como institución en un Estado Social y Democrático de Derecho que se mueve en el marco socio-económico de una sociedad industrial avanzada.

II. EL PARLAMENTO IDEAL Y EL PARLAMENTO REAL

En primer lugar, parece conveniente preguntarse si la idea que *generalmente* se tiene del Parlamento se corresponde con la realidad. Resumiéndola sintéticamente, esa «idea general» se podría traducir en que el Parlamento debe ser el elemento central del sistema, aquel en el que se centripeta toda la vida política, en el que se recogen los intereses sociales de la ciudadanía y se busquen y encuentren soluciones a los problemas que plantea la satisfacción de dichos intereses. Igualmente, el Parlamento debería ser, además de lo anterior, *eficaz*, es decir, un órgano susceptible de actuar con rapidez, precisión técnica e imaginación política. Por otro lado, las sesiones parlamentarias deben iniciarse bajo el signo de la duda, en la mayor incertidumbre posible de cual vaya a ser el transcurso de la sesión y de a quién sonreirá la victoria en caso de votación final: esta imagen ideal exige que las intervenciones de los parlamentarios consigan efectivamente convencer a sus oponentes y cambiar el sentido de sus votos⁵. En fin, el Parlamento debería ser capaz de modificar la actuación del Gobierno y de los demás

⁵ Sobre la frecuente imagen idealizada que se alimenta respecto del Parlamento, Cfr. VITTORIO DI CIOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milan, 1980.

poderes públicos y de remover al Gobierno cuando no considere satisfactoria su actividad.

No parece necesario un gran esfuerzo para demostrar que este modelo de «Parlamento ideal» nunca existió, ni siquiera en los albores de la configuración del parlamentarismo. Hasta tal punto es así que la difusión de ese supuesto «modelo ideal» de Parlamento se aleja de la utilización del manejo teórico de los tipos ideales como método de trabajo científico y se introduce en la manipulación ideológica.

En efecto, la imagen ideal que algunos difunden del Parlamento no ha existido ni hoy ni ayer. Ni en España ni en ningún otro sistema ha existido ese Parlamento mítico formado por ciudadanos que representarían a toda la Nación, y no exclusivamente a un sector de ellos, y libres para adoptar cada decisión política de acuerdo con su conciencia y con los dictados de un debate racional. El «modelo ideal» de Parlamento es tan absolutamente idílico como carente de soporte empírico o histórico alguno, como también carente de fundamento es la pretendida nostalgia por la actuación de los Parlamentos en modelos históricos anteriores. Ni el parlamentarismo «salvaje» o «desreglamentado» del que es tópica expresión la III República francesa, ni las Cortes de la II República española, pueden servir como ejemplos de ese supuesto modelo ideal.

En realidad, ese supuesto «modelo ideal» que con tanta frecuencia se predica como favorablemente comparable a las instituciones parlamentarias de la Europa de hoy no encuentra más que una ligera aproximación en los tiempos iniciales del parlamentarismo británico. Aún así, esa comparación, al margen de otras notorias diferencias económicas y sociales que vienen dadas por la historia, no puede realizarse sin eludir que aquel modelo parlamentario se caracterizaba por basarse en un sistema estrictamente censitario que solo otorgaba representación a una ínfima parte de la población, y se fundaba sobre un orden político y social que mantenía todas las formas de discriminación que hoy son expresamente proscritas por las Constituciones de los sistemas democráticos.

La aproximación a la función real del Parlamento en las sociedades actuales, y en el concreto caso de la sociedad española, debe prescindir, pues, de un cierto número de mitos que no harían sino impedir cualquier análisis realmente científico del fenómeno. La pretensión de realizar un análisis sobre el fundamento de la institución que esté basado en presupuestos apodícticos más cercanos a la mitología que a la realidad no puede conducir sino a conclusiones erróneas.

Así, el mito de la representación obliga a sostener que cada representante lo es de la totalidad de la soberanía nacional y que ostenta un mandato representativo, libre e incondicionado. Sin embargo, es evidente que cada representante lo es, única y exclusivamente, de *su* electorado, en *su* circunscripción, esto es, de quienes, en una determinada circunscripción votaron por una determinada formación política —que, no debe olvidarse, no tiene porqué ser extensiva al resto del país—. Igualmente, la realidad dicta que el mandato del representante dista de ser libre e incondicionado, y está sujeto a compromisos programáticos y materiales que son funcionalmente

equiparables al mandato imperativo; aún más, la realidad demuestra cotidianamente que cuando un representante elegido por una determinada formación política se desvincula de los compromisos adquiridos con dicha formación es objeto de —justificada— crítica generalizada, además de provocar indudables disfunciones en el sistema. Con todo, es posible sostener una u otra opción; lo que sin duda no es posible es mantener la tesis del mandato representativo libre, denunciar como inconveniente la disciplina partidaria y, posteriormente, condenar como «tránsfugas» a quienes se desvinculan de sus compromisos con la formación política por la que fueron elegidos y adoptan nuevos compromisos.

Igual acontece con el mito de la imprevisibilidad, de acuerdo con el cual el Parlamento es un foco de discusión política, de deliberación y de adopción de decisiones que no están fijadas de antemano y que se adoptan de acuerdo con los principios del debate racional y la contradicción. Es patente, sin embargo, que las decisiones políticas no se adoptan de esta guisa, sino de acuerdo con la lógica de mayorías y minorías y de conformidad con los distintos compromisos programáticos y las diferentes elaboraciones estratégicas. De hecho, no solo las decisiones están adoptadas de antemano: también lo está la propia deliberación en sí pues, salvo excepciones ciertamente llamativas, tan previsible resulta el discurso de los distintos grupos parlamentarios —discurso que, por otro lado, se hace público de antemano en no pocas ocasiones— como insólito el que las posiciones de uno u otro grupo varíen en el curso del debate por mor de los alegatos de otros grupos. A mayor abundamiento, no puede omitirse que la realidad se compadece plenamente, en este caso, con la racionalidad: la perspectiva de que de un Estado complejo, como el actual, se adopten decisiones en el curso de un debate, improvisadamente y sin analizar pormenorizadamente sus consecuencias y su instrumentación técnica es, además de irreal, irracional, pues tal improvisación conduciría, en no pocos casos, a consecuencias claramente dañinas para el interés público.

Un análisis científico del modelo de régimen parlamentario ha de partir, pues, de la base de que tanto desde el punto de vista teórico como —desde luego— desde la perspectiva jurídica, la arquitectura mítica del modelo parlamentario resulta, sencillamente, insostenible. Es menester, por lo tanto, analizar el Parlamento desde la realidad del sistema *tal cual ésta es*, y no tal cual hubiese podido ser desde los postulados decimonónicos o tal como *hubiera debido* ser desde concepciones frontalmente reñidas con la realidad actual e, incluso, con las necesidades de la sociedad de hoy. Pretender que ésta se ajuste a un determinado modelo de parlamentarismo cuya más que dudosa existencia se hubiera producido más de un siglo atrás es pretender lo imposible. La construcción de una cultura política —en este caso concreto, una cultura parlamentaria— válida para la sociedad actual exige, como primer presupuesto, que esa cultura se acomode a las necesidades de la sociedad en que se funda y que responda a sus demandas y sus fenómenos reales, no imaginarios. Se trata, en síntesis, de elaborar una nueva línea de pensamiento democrático en relación con el parlamentarismo, una línea que acoja los grandes procesos de transformación que el Parlamento —como la

sociedad— ha experimentado, y que otorgue una formulación teórica e institucional a esas transformaciones.

III. LA EVOLUCION DEL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LOS SISTEMAS OCCIDENTALES: DEL PARLAMENTARISMO SALVAJE AL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO

Porque, en efecto, si hay un sistema político que haya experimentado notables transformaciones en los últimos decenios es, precisamente, el régimen parlamentario. Su primer modelo contemporáneo de referencia, el parlamentarismo salvaje —cuyos ejemplos más prístinos son la III República francesa, la República de Weimar y, en parte, la Restauración y la II República españolas— estaba caracterizado por la soberanía del Parlamento, la ausencia de organizaciones políticas capaces de alcanzar una mayoría estable, la indisciplina interna de la mayor parte de las organizaciones políticas y la absoluta supeditación del Ejecutivo al Legislativo. El precipitado que arrojó ese caldo de cultivo fue la incapacidad del sistema para ofrecer una respuesta estructurada, y una oferta de gobierno que la instrumentara, a la sociedades en que se movían. Las consecuencias fueron la gestación de una crónica inestabilidad gubernamental y la polarización —acompañada de la irracionalización— del debate político, lo que contribuyó a la intensificación del conflicto social y dio lugar a los fenómenos de todos conocidos que acontecieron en la mayor parte de los países europeos. Sin duda, no fue el Parlamento, ni su deficiente organización, ni su modelo de relación con el Ejecutivo, el que dio lugar a esos fenómenos: no hubieran podido producirse sin una notable fractura social y sin acontecimientos políticos y sociales que han sido muy estudiados. Pero sí cabe decir que, debido a su desestructuración y a la inexistencia de mayorías, los Parlamentos de la época no fueron capaces de aportar soluciones políticas o, al menos, dosis de estabilidad a situaciones ya de por sí inestables.

Como consecuencia, la oleada constitucionalista posterior a la II Guerra Mundial consagró lo que MIRKINE GUETZEVITCH llamó el «parlamentarismo racionalizado», cuyo más meridiano ejemplo es la Ley Fundamental de Bonn. La preocupación de los diseñadores de la racionalización fue, en primer lugar asegurar al máximo la estabilidad gubernamental y, en su defecto, impedir la configuración de «vacíos de poder». A tal efecto, se regularon minuciosamente los instrumentos de control parlamentario del Gobierno y, sobre todo, los mecanismos de exigencias de la responsabilidad política del Ejecutivo. El decidido propósito de estas reformas era que la detallada formalización —requisitos, plazos, efectos, etc.— de los instrumentos de control y exigencia de la responsabilidad impidiese la utilización informal que de las mismas se había hecho en los parlamentarismo «salvajes», utilización que, en no pocos casos, había llevado a consecuencias prácticas jurídicamente no previstas. El ejemplo más famoso de este proceso de racionalización es, sin duda, la «moción de censura constructiva» de la Ley

Fundamental de Bonn, luego recibida por la Constitución española.

El «parlamentarismo racionalizado» puede considerarse ya, sin embargo, como el primer paso de una evolución hacia un modelo diferente que algunos han denominado «parlamentarismo estructurado»⁶. Este es, ciertamente, un grado posterior de evolución, pero con unas connotaciones que le presentan como cualitativamente diferente.

En efecto, el parlamentarismo racionalizado se caracteriza, sobre todo, por su vertiente negativa: pretende evitar los efectos indeseados que puede provocar la acción, no sujeta a reglas formalizadas, de minorías parlamentarias incapacitadas para construir una mayoría pero suficientes para bloquear el correcto funcionamiento de las instituciones. En lógica consecuencia, opera, exclusivamente, sobre los mecanismos de control parlamentario del Gobierno y de exigencia de su responsabilidad política.

El parlamentarismo estructurado, sin embargo, persigue objetivos más ambiciosos. En primer lugar, su planteamiento es positivo, no negativo: no pretende *sólo* evitar los efectos perjudiciales antes descritos, sino *también* organizar «ad intra» la vida parlamentaria y racionalizar «ad extra» la actividad parlamentaria en sus relaciones con el Ejecutivo. Su propósito es, en suma, organizar y racionalizar la vida parlamentaria —la totalidad de la misma— provocando que la Cámara sea un auténtico reflejo —en su actuación, relevancia de los actos, etc.— de la vida política nacional. A tal efecto, no se contenta con formalizar las funciones de control parlamentario y exigencia de la responsabilidad política, sino que pretende tener un alcance global: se extiende a la función legislativa, a la presupuestaria y a los debates de cualquier género, de forma que ofrece una respuesta articulada en función de la correspondiente representación política a la actividad de los grupos que integran la Cámara.

IV. LA PERDIDA DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO: PARLAMENTARISMO LIMITADO Y PREDOMINIO DEL EJECUTIVO. LA SEPARACION FLEXIBLE DE PODERES Y EL PAPEL DE LOS PARTIDOS. MAYORIA Y MINORIAS.

El parlamentarismo estructurado no hace otra cosa, en realidad, que intentar dar respuesta a la auténtica función del Parlamento, y a su papel real en los sistemas parlamentarios, que se ha ido decantando a través de un largo proceso evolutivo. Un proceso evolutivo que, en síntesis, conduce de un sistema donde el Parlamento es el eje central a otro que podríamos denominar de «parlamentarismo limitado», en el que el Parlamento es, sí, una pieza importante del sistema, pero no la central.

Esta evolución es consecuencia de la transformación de varios factores

⁶ JEAN-LUC PARODI: *Les fonctions du Parlement dans les démocraties occidentales contemporaines*. Ed. Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1966-67. En España, la expresión ha sido utilizada y explicada por JUAN F. LOPEZ AGUILAR, *Minoría y Oposición en el Parlamentarismo* (en Prensa), 1991; e ISIDRE MOLAS: «La Oposición en el Parlamentarismo mayoritario», en *RCEC* N.º 2, Enero-Abril, 1989, pp. 47-64.

que, a la postre, convergen en un único vector cuya resultante es la limitación de facultades que el Parlamento ostentaba, antes, de forma casi exclusiva.

El primero de los factores que ha experimentado transformaciones es el principio de soberanía, que antaño residía en un Parlamento que, según la frase clásica, podía hacerlo «todo menos convertir a un hombre en mujer», y que ahora reside en el pueblo. A ello hay que añadir la progresiva asunción, por los textos constitucionales, de fuerza normativa propia. Como resultado de estos dos factores, se dan una serie de supuestos en los que la mayoría de los Parlamentos —entre ellos, el español— no pueden actuar libérrimamente, sino que necesitan del refrenado popular. Además, en no pocos sistemas, entre ellos el nuestro, los poderes públicos —y, por ende, el Parlamento— están sujetos a la Constitución, y existe un órgano, el Tribunal Constitucional, que tiene atribuida la función de verificar la adecuación a la Constitución del ejercicio que el Parlamento haga de su potestad legislativa.

Otro de los factores que ha experimentado una notable evolución es el papel y la estructura de los partidos políticos. Estos son hoy, en términos generales, algo muy diferente de lo que eran no ya en los albores del parlamentarismo, sino hace tan solo unos pocos decenios. Son agrupaciones estables, que actúan con dirección y coordinación interna y están dotados de una notable disciplina. Los grupos parlamentarios, por su parte, son, lisa y llanamente, con excepción del grupo Mixto, la expresión parlamentaria de los partidos políticos, y no otra cosa. En consecuencia, la dirección del partido y del grupo parlamentario coincidirán normalmente, como coincidirán, si el grupo consigue formar gobierno, con el Ejecutivo. Se produce así la aparente paradoja de que la mayoría parlamentaria teóricamente llamada a controlar al Gobierno esté, en la práctica, subordinada a éste, con todas las matizaciones que sean del caso.

Esta paradoja, que muchos alegan como prueba de la inutilidad del Parlamento, es solo aparente, como luego se verá. Pero es lo cierto, en todo caso, que altera notablemente el papel del Parlamento: de hecho, una vez realizadas las elecciones y determinada la fuerza parlamentaria de los partidos políticos, las decisiones más importantes no se tomarán en el Parlamento, sino en las sedes de los partidos políticos; las de la mayoría parlamentaria, además —que serán, obviamente, las propuestas que prosperarán— se adoptarán, muy probablemente, por personas presentes en el Gobierno o que lo dirigen. Se produce, pues, una traslación de funciones desde el Parlamento hacia la sede de los partidos en él representados.

Por último, las características de la sociedad moderna, y de la función que el Estado desempeña en ella, han influido en el papel del Parlamento. La complejidad —política, económica y social— de las sociedades actuales obliga a que la adopción de las decisiones políticas y, todavía en mayor grado, su instrumentación se realicen, en la mayoría de las ocasiones, tras complejos estudios en los que han de ponderarse complicados factores técnicos. Además, dichas decisiones han de adoptarse, con frecuencia, con rapidez. Todos estos elementos operan en contra de un órgano, como el Parlamento, compuesto por numerosos miembros, de carácter deliberante y no especializado, y actúan a favor del Ejecutivo, que combina el principio de

jerarquía, que facilita la adopción e instrumentación de las decisiones, con la posibilidad de contar con los elementos técnicos y humanos adecuados para la mejor valoración de los factores técnicos que concurren en cada caso. La necesidad que las sociedades actuales presentan de sublimar el principio de eficacia favorece, por tanto, la concentración de la capacidad de decisión en un órgano de decisión política unitario y capaz de actuar con el máximo de eficacia y rapidez, que no puede ser otro que el Gobierno⁷. El incremento de la intervención estatal en la vida económica y social, por otro lado, genera como consecuencia una presencia del Gobierno en las distintas esferas sociales que se incrementa paulatinamente, y que redonda en la sustracción al Parlamento de importantes parcelas de su tarea.

El Parlamento se encuentra, así, debilitado para afrontar las tareas a las que el Estado hace frente y se encuentra, incluso, insuficiente para afrontar la inflación de la producción normativa. Este factor, junto con la repetidamente citada urgencia de no pocas actuaciones, provoca la atribución al Gobierno de potestades normativas mediante figuras como los decretos-leyes y la legislación delegada⁸ y, sobre todo, sitúa al Parlamento en una posición que SARTORI ha denominado de «surmenage» crónico⁹.

Un ejemplo meridiano de este proceso puede encontrarse en la incorporación de diferentes Estados a las Comunidades Europeas. Ya en 1963 SAMPSON señalaba que los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad Europea permanecieron absolutamente al margen del proceso de elaboración del Tratado de Roma, limitándose la intervención parlamentaria a la aprobación o rechazo, en bloque, de una cuestión de extrema importancia sobre la que, sin embargo, el Parlamento carecía de criterio propio, por cuanto no disponía de los elementos de juicio de carácter técnico necesario para poderse formar dicho criterio¹⁰. Más de 20 años más tarde, la adhesión a la Comunidad Europea de España ratificó, aumentándolo, este mismo fenómeno: el Parlamento español limitó su participación en la adhesión de España a las Comunidades a la mera ratificación en bloque del Tratado, y, además, delegó la tarea de acomodación del ordenamiento interno español a las exigencias derivadas de la incorporación y del respeto al ordenamiento comunitario. Como es sabido, la aprobación del Tratado fue seguida de la aprobación en las Cortes Generales de una ley de delegación¹¹ que confería al Ejecutivo la habilitación para adecuar nuestro ordenamiento interno a los requisitos comunitarios. De esta suerte, la renovación de un bloque normativo completo de nuestro ordenamiento que

⁷ Ver, por ejemplo, ENRIQUE ROMERO, «El Poder Ejecutivo en la realidad contemporánea», en *Revista de Estudios Políticos*, septiembre-octubre, 1963, y la bibliografía allí citada.

⁸ Ver, por todos, ENZO CHELI, «L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali», en *Revista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1959, n.º 2, para una acertada exposición del proceso histórico de acumulación de facultades legislativas en los órganos de gobierno de los principales sistemas occidentales.

⁹ Cfr. GIOVANNI SARTORI, «L'avenir des Parlements», *Bulletin SEDEIS*, febrero 1964, Futurible n.º 74, p. 31.

¹⁰ Cfr. HENRY SAMPSON, *Anatomie de l'Angleterre*. Armand Colin, París, 1966, p. 76.

¹¹ Se trata de la ley 47/85, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, así como la ley 18/88, de 1 de julio, de modificación del artículo 5 de la antes citada ley de Bases.

poseía rango de ley fue íntegramente delegada en el Ejecutivo sin más que unos pocos requisitos de carácter, por lo demás, sumamente genérico.

Todos estos factores —soberanía popular, fuerza normativa de la Constitución, órganos jurisdiccionales constitucionales, modificación del sistema de partidos y de la estructura interna de los mismos, incremento de la intervención estatal y predominio del principio de eficacia— convergen en un resultado final: la pérdida por el Parlamento del papel central que antaño ocupaba en los sistemas parlamentarios. No se puede hoy hablar con propiedad, ni siquiera en los sistemas que más poderes conceden al Parlamento, de la «centralidad del Parlamento»: parece haber pocas dudas de que, en las sociedades industriales avanzadas que se rigen por un sistema parlamentario, la centralidad del sistema recae, precisamente, en el Ejecutivo. El Parlamento ocupa, sin duda, un lugar de gran importancia en el conjunto del sistema, pero ese lugar no es el central. En suma, se configura un sistema que podríamos denominar como «parlamentarismo limitado», limitado tanto por el propio ordenamiento constitucional como, sobre todo, por la fuerza de las cosas y por la incapacidad del Parlamento actual, tal y como hoy está concebido, para hacer frente con la debida eficacia a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más compleja.

Con todo, los Parlamentos siguen siendo una pieza fundamental del régimen democrático. Ello se debe, en particular, a un factor que adquiere la mayor trascendencia en una sociedad moderna: la publicidad. Es en los Parlamentos donde se debaten públicamente los proyectos de ley, debates en que los grupos parlamentarios exponen públicamente su posición y los criterios que la fundamentan. Es también en los Parlamentos donde el Gobierno debe explicar su actuación y las razones que la guían, y es allí donde dicha actuación es sometida a crítica y contrastada con otras alternativas.

Los Parlamentos son, en suma, el foro político por excelencia, y los medios de comunicación trasladan al gran público los debates que allí tienen lugar contribuyendo, con ello, a formar la opinión del electorado sobre la actuación del Gobierno y las alternativas que a ella se ofrecen.

La importancia de los Parlamentos proviene, también, de las propias características del régimen democrático. La negociación, la conciliación y la búsqueda de fórmulas de transacción es una de ellas. Es verdad que, el Gobierno, debido al hilo conductor que, según se explicó antes, le une con el partido y con el grupo parlamentario, está normalmente en condiciones de conseguir que la mayoría parlamentaria respalde sus criterios. Pero incluso en este caso, y aún en el supuesto de que se cuente en las Cámaras con una mayoría absoluta, los Gobiernos de los sistemas democráticos suelen preferir la búsqueda de fórmulas de composición con las minorías a la imposición de sus propias posiciones. Incluso las mayorías parlamentarias más elevadas se ven, en un sistema democrático, forzadas a buscar soluciones negociadas, ampliando así los apoyos políticos y la base social de sus actuaciones. Y es en el Parlamento, donde están presentes las fuerzas políticas más representativas, el lugar en que se produce dicha búsqueda de apoyos.

Esto es especialmente aplicable a los sistemas, como el español, donde rige una fórmula electoral de tipo proporcional. Ello dificulta la consecución de mayorías absolutas, y no es preciso señalar que las mayorías relativas, y los Gobiernos por ellas apoyados, se ven obligados a buscar apoyos de otras fuerzas políticas. En algunos ordenamientos, además, y este es el caso español, la Constitución y las leyes exigen mayorías reforzadas para determinadas actuaciones o nombramientos. En fin, incluso en el caso de que la mayoría parlamentaria decida imponer en solitario su posición y sea suficiente para conseguir su aprobación por las Cámaras, dicha decisión será debatida en el Parlamento y allí deberá ser justificada en un debate en el que las minorías expondrán sus posiciones. Tanto la justificación de la decisión como las propuestas de las minorías serán trasladadas al electorado, y éste irá formando su voluntad de cara a la próxima consulta electoral. Por ello, y a pesar de que haya perdido su condición de clave central del sistema, a pesar también de sus limitaciones, los Parlamentos son una pieza esencial del régimen parlamentario.

No debe perderse de vista, por otro lado, que la hegemonía que la mayoría ostenta en la Cámara no es otra cosa que el resultado del sistema democrático. La mayoría es la encarnación de la expresión de la voluntad popular y soberana precipitada en el sufragio, una voluntad que se ha delegado a través de una libre elección entre una pluralidad de ofertas. Como consecuencia de ello, a la mayoría le toca jugar un papel singular en el funcionamiento del Parlamento. Olvidar que la mayoría es, precisamente, la expresión de la voluntad popular supone desconocer la lógica misma del sistema parlamentario; olvidar que la conexión entre el Gobierno y la mayoría es no sólo inevitable, sino deseable, o impugnar la fertilidad de esta conexión, supone no comprender la lógica del sistema parlamentario y asumir, en forma infundadamente dogmática, los supuestos principios de separación de poderes y de control del Ejecutivo por el Legislativo.

Está claro que la lógica del sistema parlamentario atribuye a la mayoría las funciones de gobierno y a la minoría el derecho a disentir y a exigir al gobierno el más estricto ateniimiento a los principios que le dotan de legitimidad. La comprensión del funcionamiento de los Parlamentos en las sociedades industriales avanzadas no puede hacer abstracción del hecho de que mayoría y minoría cumplen funciones distintas en la animación real del régimen parlamentario y en los diferentes cometidos que corresponden al Parlamento: representar, legislar, formar gobierno y controlarlo.

Es algo más que demostrado que, en los sistemas parlamentarios, el elector no solamente —y tal vez, ni siquiera principalmente— elige un representante, sino que se pronuncia por una opción de gobierno habitualmente asociada a un equipo dirigente y a un candidato a Primer Ministro. Por lo tanto, es una exigencia sistémica, dada la naturaleza de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno, que el elector establezca una relación de confianza y expectativa de respuesta con el partido y el líder al que ha expresado su apoyo. De hecho, la única forma de asegurar un Gobierno estable y operativo —lo que, sin duda es un bien constitucional de notable entidad— es garantizar un apoyo sostenido e institucionalizado de la

mayoría parlamentaria al Gobierno. Ello conduce a asumir como funcional, legítimo y, por lo tanto, deseable que los Parlamentos actúen en congruencia con unas reglas de disciplina política cuya raíz no solo es democrática sino que es, en sí, la base del sistema democrático. En el parlamentarismo, el único flujo real e institucionalizado para la legitimación del Derecho reside en las elecciones periódicas que configuran al mismo tiempo al Parlamento como poder Legislativo del que dimanen las leyes y al Ejecutivo. No es posible, por tanto, omitir que el Ejecutivo emana del Parlamento o, más precisamente, de la mayoría parlamentaria.

Igualmente, es preciso circunscribir a sus límites auténticos la significación del papel que en un sistema democrático corresponde a la minoría. La lógica parlamentaria que con tanta frecuencia se critica no es, como algunos pretenden, ni una desviación del sistema ni un accidente del mismo: es consecuencia directa e inevitable de las exigencias del sistema, que sólo puede funcionar, precisamente, en tanto se den las circunstancias que algunos califican de perniciosas desviaciones. A despecho de quienes conciben el sistema parlamentario como el permanente enfrentamiento entre el Parlamento y el Gobierno, vale decir, entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno emanado de ella, es necesario resaltar que el parlamentarismo sólo puede funcionar sobre la base de unos sólidos ligámenes de colaboración y confianza entre Legislativo y Ejecutivo, toda vez que el segundo no es, en estricta lógica, otra cosa que una mera dimanación del primero.

V. LAS FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES: TEORIA Y REALIDAD

A) *La función presupuestaria*

La primera función de las Cámaras, cronológicamente hablando, es la presupuestaria. Como es sabido, los Parlamentos nacen, precisamente, como una institución destinada a aprobar los gastos e ingresos de la Corona y, por lo tanto, a autorizar los impuestos que ésta exige a sus súbditos.

La función presupuestaria revistió históricamente, pues, una capital importancia. En primer lugar, porque con ella se determinaban las exacciones que sufrirían los ciudadanos o, para ser más precisos, quienes tenían patrimonio. En segundo lugar, porque a su través, regulando los ingresos del Monarca mediante la aprobación o denegación de los tributos solicitados por éste, se controlaba indirectamente su actuación, permitiéndole o impidiéndole acometer los proyectos que alimentaba. Por todo ello, el debate y aprobación de los Presupuestos ha sido, históricamente, una de las funciones fundamentales de los Parlamentos, y las sesiones a ello destinadas cobraban la mayor relevancia política.

Este fenómeno tenía lugar en un marco en que la actividad económica pública era, antes, casi inexistente y, después, muy escasa. Además, el número de quienes resultaban afectados por los tributos era relativamente bajo, aún cuando su extracción social les confiriera una notable relevancia

política y social. Por otra parte, la reducida actividad económica pública se concentraba, en su totalidad, en el Ejecutivo y se resumía, también en su totalidad, en los Presupuestos. En fin, el margen de libertad para operar presupuestariamente era muy alto, pues los compromisos de gasto público eran reducidos o no existían, y la interdependencia de las distintas economías locales era igualmente muy escasa.

La situación es hoy, cabalmente, la opuesta. La actividad económica pública tiene una intensidad de todos conocida y se realiza, en gran medida, al margen del Presupuesto estatal a través de empresas públicas, agencias estatales u organismos similares. Los tributos estatales, por su parte, son sólo unos más de entre los que han de satisfacer los ciudadanos y, por otro lado, la casi totalidad de los ciudadanos se ven, en las sociedades occidentales, afectados por dichos tributos: solo los sectores marginales o no productivos quedan exentos de la obligación tributaria. En fin, el margen de actuación del legislador presupuestario es sumamente escaso, pues el porcentaje del presupuesto que está comprometido por obligaciones preexistentes —deuda pública, sueldos de funcionarios, pensiones de Seguridad Social, subsidios de desempleo, sanidad y otros servicios públicos— es elevadísimo, pudiendo afirmarse, por poner un ejemplo, que aproximadamente el 80% del Presupuesto español de 1991 obedece a obligaciones comprometidas de antemano.

Todos estos factores han conducido a una devaluación de la relevancia política del debate presupuestario y, en síntesis, de la función presupuestaria del Parlamento en sí misma, de suerte que ésta ha perdido importancia relativa respecto de épocas anteriores. Todos los actores políticos, tanto el Gobierno como los parlamentarios, los miembros de la mayoría como los de la minoría, saben sobradamente que su margen de actuación discrecional es escasísimo. Por otro lado, la complejidad de la intervención de la actividad económica estatal provoca que la norma presupuestaria revista unas características tecnicistas que lo hace difícilmente asequible no ya a la gran masa de los ciudadanos —de entre los que sólo una minoría podrá comprender en términos muy globales las características del presupuesto— sino, incluso, a la mayor parte de los parlamentarios y, si se apura, hasta a un nada desdeñable sector de la Administración. De hecho, el conocimiento exacto y detallado del Presupuesto que permite un auténtico control de las características del mismo descansa principalmente, si es que no exclusivamente, en los Ministerios económicos del ramo: los demás actores políticos habrán de contentarse o bien con una aproximación sectorial o bien con un conocimiento tan general del mismo que equivale, prácticamente al desconocimiento.

Lo primero resulta lo más frecuente: lo habitual es que los distintos sectores de la Administración conozcan, con mayor o menor grado de detalle el sector del presupuesto que les afecta directamente. Solo un reducido número de personas tendrá acceso a la documentación que explica las características generales del presupuesto y capacidad técnica para juzgar sobre su idoneidad. Igualmente sucede, elevando exponencialmente la situación, en las Cámaras: la mayoría de los parlamentarios apenas tendrá

un conocimiento genérico de las previsiones presupuestarias que afectan a las áreas sectoriales en las que se hayan más directamente implicados o, dicho en otros términos, de las áreas que caen bajo la competencia de las Comisiones parlamentarias de las que forman parte. Muy pocos serán los que puedan realizar un análisis global del Presupuesto, y aún menos los que posean los conocimientos y los recursos humanos y materiales necesarios para poderse formar una opinión ajustada del mismo.

En estas condiciones, la tramitación parlamentaria del Presupuesto difícilmente puede ser de otro género que la de una mera convalidación del mismo con la introducción de matices de uno u otro género pero casi siempre insignificantes. La mayoría parlamentaria verá como en este caso la complejidad técnica y el volumen de una norma prácticamente inabarcable se añade a su lógica obligación de principio de apoyar las propuestas del Gobierno al que sustenta. En consecuencia, se limitará, de ordinario, a la introducción de enmiendas parciales encaminadas fundamentalmente a satisfacer los requerimientos de los sectores de su clientela electoral que considera más sensible, pero sin introducir modificaciones de entidad en la orientación presupuestaria emanada del Gobierno. Las minorías, por su parte, encaminarán su labor, fundamentalmente, a la obtención de información que utilizarán luego en otros momentos políticos, en particular a la hora de realizar el seguimiento de la gestión gubernamental. Las minorías saben de antemano que sus enmiendas difícilmente prosperarán, y eso les permite un margen de actuación política que deriva, paradójicamente, de la imposibilidad de que sus propuestas prosperen: es precisamente en la conciencia de que no prosperarán por lo que presentan enmiendas destinadas fundamentalmente a satisfacer las expectativas que en ellas han depositado sus clientes electorales, enmiendas cuyo contenido, con casi toda seguridad, ni siquiera se plantearían en el caso de ejercer efectivamente responsabilidades gubernamentales. De esta suerte, el debate parlamentario se reduce, en la práctica, a la defensa por la mayoría del Presupuesto propuesto por el Gobierno, con las matizaciones antes señaladas, y a intervenciones de las minorías cuyo objeto no es conseguir la aprobación de las enmiendas, sino satisfacer las pretensiones de los sectores económicos y sociales a quienes beneficiaría la medida en caso de ser aprobada, granjeándose así el apoyo de éstos.

No es de extrañar, pues, que el debate presupuestario y, por ende, la función presupuestaria pierda relevancia. El experto sabe que el Presupuesto centra sólo un sector, y no el más importante, de la actividad económica pública: aquel, precisamente, en el que menos discrecionalidad cabe. El ciudadano, por su parte, es consciente de que, sea cual sea el Presupuesto aprobado, ello le afectará en una medida tan escasa que difícilmente suscitará su interés: probablemente éste será mayor en relación con los tributos locales, cada vez más numerosos y cuantiosos. En resumen, sólo aquellos sectores concretos que desean se actúe en uno u otro sentido, por perjudicarles o beneficiarles directamente —esto es, los grupos de presión— tendrán un razonable interés en el debate. Pero el escaso número de estos grupos, su carácter sectorial y no general y la discreta forma de actuación que, por lo general, adoptan, impiden que el debate alcance proyección pública.

B) La función legislativa

a) La ley como instrumento de gobierno.

Por lo que hace a la segunda función clásica de los Parlamentos, la legislativa, la evolución no es muy diferente. En este caso, las transformaciones no afectan solamente a la función en sí, sino también a su producto, esto es, a la ley. Para expresarlo gráficamente, puede decirse que la ley ha pasado de ser la expresión de la voluntad popular a ser un instrumento de gobierno.

En efecto, es sabido que, según el postulado teórico clásico, la ley es la forma jurídica en la que se expresa la voluntad popular representada en el Parlamento. Sin duda, esta afirmación nunca ha dejado de ser, como se ha señalado con anterioridad, un mito; pero lo es hoy más que nunca.

En otros tiempos, y en sociedades cuyas características eran muy diferentes a las de la sociedad actual, el ámbito material de la ley se circunscribía a aquellos campos en los que la importancia de la materia regulada hacía aconsejable la sanción parlamentaria de la actuación. Todo ello tenía lugar en un marco general en el que la intervención estatal era escasa.

La situación es hoy radicalmente diferente. Por un lado, es difícil encontrar un terreno en el que no se produzca la intervención o, al menos, la regulación estatal. A ello, al control que la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno ejerce sobre las Cámaras y a la supeditación de dicha mayoría al Ejecutivo obedece al hecho de que el Gobierno sea el principal actor de la iniciativa legislativa. Por ello, la ley puede y debe ser hoy concebida básicamente como uno de los instrumentos de que el Gobierno dispone para ejecutar su política. No se trata ya de plasmar en normas jurídicas del más alto rango normativo la supuesta expresión de la voluntad popular: se trata, sencillamente, de consagrar, mediante su inserción en el ordenamiento y con el grado de rigidez derivado de la utilización de la norma con rango de ley, una regulación de un concreto sector que obedece a una estrategia política determinada.

Esta situación es aún más aguda en casos como el español, donde el ordenamiento constitucional establece para la reserva la ley un campo notablemente amplio: en estos supuestos son numerosas las materias que han de ser reguladas por ley y no pueden serlo mediante otra norma emanada del Gobierno¹². Por consiguiente, cualquier intención gubernamental de llevar a cabo una política general e innovadora en estos terrenos debe, con frecuencia, revestir la forma de una norma con rango de ley. Si a ello se añade la interpretación que los Tribunales han hecho del principio de legalidad, la tendencia a recurrir a la ley como instrumento de gobierno se convierte, en el caso español, en una auténtica necesidad.

De esta suerte, aunque siga siéndolo formalmente, la ley ha dejado de ser *funcionalmente* la expresión de la voluntad popular, representada en el Parlamento, en los asuntos de importantes repercusión nacional: se ha

¹² Cosa muy diferente sucede en Francia, donde, como es sabido, existe la «reserva de reglamento».

convertido de plano, también funcionalmente, en un instrumento de la política desarrollada por el Gobierno que es luego convalidado, con modificaciones más o menos relevantes, por el Parlamento. Lo que antes era excepcional —enviar a las Cortes, para que lo sancionasen, un Proyecto de Ley— se ha transformado en mecanismo habitual de la actuación del Ejecutivo.

b) La producción legislativa en la práctica actual.

Por otro lado, dichos Proyectos de Ley, que en otra época versaban sobre materias de indudable interés nacional, suelen tener hoy como objeto materias absolutamente sectoriales, de contenido no ya predominantemente, sino exclusivamente técnico y, en fin, de nula repercusión pública.

En estas condiciones, no es de extrañar que la actuación parlamentaria tienda, cada vez más, a convertirse en una mera convalidación del Proyecto gubernamental, al que generalmente se introducen modificaciones de puro matiz que en nada o casi nada alteran su contenido de fondo. Y ello sucede por dos razones: la primera porque, por lo general, los medios humanos y técnicos que disponen los parlamentarios —tanto de la mayoría como de las minorías— y el límite temporal que tienen fijado para su actuación les imposibilita acceder, con conocimiento de causa equivalente al del Ejecutivo —que generalmente ha estudiado el proyecto de ley durante largo tiempo con profusión de expertos en la materia— al contenido del Proyecto. Como, además, la relevancia política del Proyecto presenta, en no pocas ocasiones, un muy bajo perfil, la consecuencia es, con las excepciones de rigor, la ausencia de una deliberación real y el desplazamiento de la actuación parlamentaria hacia una suerte de sanción o convalidación de la actuación del Ejecutivo.

En el caso español, esta situación se pone particularmente de manifiesto, y al propio tiempo se agudiza, por la existencia de distintos tipos de norma con rango de ley. Es sabido que, de acuerdo con el artículo 81.2 de la Constitución, determinadas materias han de ser objeto de ley orgánica. Por lo general, estas materias cuya regulación queda reservada a la ley orgánica se corresponden con las de mayor entidad política o más acusada trascendencia pública. De esta suerte, se produce una especie de desplazamiento de la actuación parlamentaria desde el dominio antaño reservado a la ley ordinaria al hoy reservado a la ley orgánica: en estos últimos casos la intervención parlamentaria es más intensa, y el debate más vivo, teniendo en realidad la ley ordinaria cometidos muy diferentes.

También el elevado volumen de la producción legislativa influye en la práctica del ejercicio por los Parlamentos de su función legislativa. Como es evidente, no puede tener igual repercusión la aprobación de la ley en un Estado que produce pocas normas de este rango y limitadas a campos normativos cualitativamente muy importantes, que en otro Estado cuya producción de leyes es notable y en el que estas normas afectan a sectores muy diversos y son, con frecuencia, puramente instrumentales.

Baste decir que en las tres Legislaturas Constitucionales se han aprobado

en España un total de 602 normas con rango de ley. Ello supone una media de más de 50 leyes por año. Si a ello añadimos que la actividad parlamentaria se condensa en, aproximadamente, ocho meses, es fácil convenir en la imposibilidad de que los parlamentarios —ni siquiera los miembros de las Comisiones competentes— tengan conocimiento cabal, en todos sus extremos, de los muy diversos Proyectos de Ley que son aprobados por las Cámaras. Tanto más difícil será, operando con esas magnitudes numéricas, que la labor legislativa de las Cámaras tenga, salvo en muy contadas ocasiones, transcendencia pública.

El ejercicio que las Cortes Generales —y los Parlamentos de los regímenes parlamentarios en general, pues los factores mencionados coinciden en la mayor parte de ellos, con los matices de rigor— hacen de la potestad legislativa debe ser analizado, pues, a la luz de estos elementos, que alteran en no pequeña medida la concepción clásica de la función legislativa.

Esta no puede ser ya concebida, como ahora, como una auténtica tarea de producción legislativa, al menos en el sentido de una producción legislativa libérrima, casi soberana y de carácter creativo: cabe, más bien, afirmar que, en términos genéricos y siempre con las salvedades de rigor, se trata de una función de convalidación o supervisión o, dicho en otros términos, de autorización de la inserción en el ordenamiento, con modificaciones de menor enjundia, de los Proyectos de Ley remitidos por el Ejecutivo. La configuración actual de la función legislativa en el marco de la relación Gobierno-Parlamento se asemeja, al menos en el caso español, más a una variante de control interorgánico —el legislativo, salvo excepciones, visa y convalida, con modificaciones carentes de relieve— que al ejercicio de una auténtica potestad legislativa.

Tal cosa no quiere decir, sin embargo, que el paso de los Proyectos de Ley por los Parlamentos sea un trámite ocioso y carente de contenido. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque es a su través como la mayoría parlamentaria puede, con más propiedad, realizar su función de control del Ejecutivo: En efecto, la tramitación parlamentaria de los Proyectos de Ley constituye la mejor ocasión para que la mayoría verifique que la actuación del Ejecutivo que de ella emanó se acomoda a los compromisos programáticos asumidos.

Esta afirmación no es en absoluto contradictoria con la anterior de que los Proyectos de Ley sufren, a su paso por los Parlamentos, escasas modificaciones en sus postulados esenciales. Y no es contradictoria porque, en primer lugar, parece lógico pensar que sólo excepcionalmente se producirán diferencias de relieve, en cuanto a lo esencial, entre el Gobierno y el grupo parlamentario que le apoya; lo contrario configuraría una patología de difícil terapia. En segundo lugar, cuando se prevé que un Proyecto de Ley presente puntos susceptibles de generar conflictos con el grupo parlamentario de la mayoría, lo habitual es que las posturas conflictivas se concilien antes de la aprobación del Proyecto. Difícilmente un Ministro acometerá la propuesta de un Proyecto de Ley, o un Gobierno aprobará el Proyecto, si se conoce de antemano la oposición al mismo de la mayoría parlamentaria, sin allanar previamente el camino. En fin, el paso del

Proyecto por el Parlamento da pie a la mayoría parlamentaria para introducir en el mismo las modificaciones requeridas por su electorado, por sus compromisos programáticos o por los componentes del propio grupo parlamentario, modificaciones que, cualquiera que sea su relieve, serán generalmente convenidas con el Gobierno. Así, el paso por el Parlamento, aún cuando no innove sustancialmente el Proyecto, presta ocasión de que se plasmen en el mismo otras sensibilidades y de que el grupo de la mayoría, en uso de la autonomía relativa de que goza, ejerza su función de cauce de comunicación con los distintos intereses y sectores sociales.

El trámite parlamentario, por otro lado, permite también cobrar relevancia a las minorías. Es verdad que, en teoría, generalmente refrendada por la práctica, sus enmiendas están destinadas a ser excluidas por la mayoría parlamentaria —coordinada con el Gobierno— si son contrarias a las tesis esenciales del Proyecto. Como ya se dijo, tal cosa dista de ser antidemocrática y obedece completamente, por el contrario, a la lógica del sistema parlamentario. Pero no es menos cierto que, por lo general, cualquier mayoría y cualquier gobierno preferirán, si ello es posible, conseguir que sus Proyectos sean aprobados con el máximo apoyo y —sobre todo— con la mínima contestación posible. Por ello, se entablará por lo general un diálogo que, en no pocas ocasiones, permitirá ver plasmadas en el Proyecto posiciones defendidas por las minorías. Estas podrán así, en la proporción que sea, servir de cauce a los sectores sociales a que representan y conseguir, con ello, que los intereses de tales sectores sean, en mayor o menor medida, tenidos en cuenta.

Pero tanto si ello sucede como si se produce una oposición frontal entre mayorías y minorías que impide que las pretensiones de éstas prosperen, la tramitación parlamentaria cumple, en todo caso, una función de la mayor relevancia en un sistema democrático: la de otorgar publicidad a las posiciones y razones del Gobierno y de los diferentes grupos parlamentarios, ilustrando así al electorado sobre las razones que guían al Proyecto, los objetivos que tiene y los efectos que provocará. Sobre permitir que el electorado conozca las virtualidades del Proyecto, ello contribuirá, sobre todo, a que se forme opinión sobre la gestión del Gobierno y las actuaciones de la oposición, otorgándole así la posibilidad de decidir con conocimiento de causa en la siguiente consulta electoral.

C) *La función de control*

a) *Control parlamentario y exigencia de la responsabilidad política.*

Entre las críticas que se realizan a la supuesta incapacidad de los Parlamentos para cumplir su función encuentran muy señalado lugar las que hacen especial hincapié en la imposibilidad de que el Parlamento realice una de sus funciones capitales, cual es la de controlar el Poder Ejecutivo. Hasta tal punto es así que, para algunos autores, como Agnoli y Bruckner, la definición del nuevo papel del Parlamento es, precisamente, el vaciamiento del contenido de la función de poder de la institución parlamentaria como

consecuencia de la supresión de su capacidad de control sobre el Ejecutivo¹³. De hecho, la incapacidad del Parlamento para controlar el Gobierno ha llegado a ser un hecho que se dá como apodícticamente admitido por la mayor parte de los publicistas parlamentarios¹⁴, hasta el punto de que se ha llegado a considerar el control parlamentario como uno más de los mitos políticos-constitucionales¹⁵.

No es este el momento de entrar en un análisis detallado de los fundamentos de estas críticas¹⁶. Se puede señalar, sin embargo, que estas generalizadas afirmaciones se fundan, básicamente, en dos premisas. En primer lugar, se sustentan sobre la equiparación entre el concepto de control parlamentario del Gobierno y la capacidad —jurídica y práctica— del Parlamento para remover el Gobierno exigiendo su responsabilidad política. En segundo lugar, se sustentan en el «continuum» existente entre la mayoría parlamentaria y el Poder Ejecutivo¹⁷, relación ésta que haría imposible el control del Ejecutivo por parte de una Cámara dominada por una mayoría que a su vez, está supeditada al Gobierno.

Como se ha dicho, no cabe aquí entrar en un análisis a fondo de lo que, desde la perspectiva jurídica y, aún con más detalle, desde el enfoque, también jurídico, que proporciona la Constitución española sea el control parlamentario. Baste adelantar que la tesis de la que aquí se parte es que los mecanismos de control parlamentario del Gobierno y de exigencia de la responsabilidad política del mismo son, conceptual y jurídicamente, distintos, por lo que no cabe realizar una equiparación entre la posibilidad de las Cámaras de derribar al Gobierno y su capacidad real para cumplir su función de control del mismo. Por tanto, aquí se acoge un concepto del control parlamentario del Gobierno como una actividad de verificación e influencia distinta a la exigencia de la responsabilidad política del Ejecutivo, y susceptible de generar consecuencias diversas, entre las que se cuenta —pero no únicamente— la ruptura de la relación de confianza que liga al Parlamento con el Gobierno¹⁸.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la mayoría de los Parlamentos controlan eficazmente a los Ejecutivos, y puede afirmarse, también, que cumplen la función real que en la actualidad toca ejercer al control parlamentario del Gobierno¹⁹: posibilitar la exposición pública de las

¹³ Cfr. JOHANNES AGNOLI Y PETER BRUCKNER, *La transformación de la democracia*, Siglo XXI, México, 1971, p. 67.

¹⁴ Así, DOROTHY PICKLES, *The Government and politics of France*, Methuen, Londres, 1972, p. 68.

¹⁵ Así, JOSE MARIA ELIZALDE PEREZ-GRUESO, *Las funciones de la representación parlamentaria en el sistema político británico*. Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1976, p. 49.

¹⁶ Para un examen más detallado al respecto, Cfr. JOAQUIN GARCIA MORILLO, *El control parlamentario...* *op. cit.*

¹⁷ Cfr. VICENZO BALZAMO, «Il Parlamento italiano nell'attuale assetto costituzionale», en Varios, *Parlamento. Istituzioni. Democrazia*, Giuffrè, Milán, 1980, p. 78.

¹⁸ Cfr. JOAQUIN GARCIA MORILLO, *op. cit.*, pp.

¹⁹ En el mismo sentido, RICHARD FELLOWES, «L'étendue du contrôle de l'action gouvernementale par les Parlements», en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, n.º 44, 1960, p. 234, señala que, en opinión de la Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos, la mayoría de los Parlamentos controlan eficazmente a sus ejecutivos en el sentido de: recibir tanta información como quieren, discutir lo que desean cuando lo desean y ofrecer consejos a sus gobiernos sobre la dirección política.

razones y criterios que guían la actuación del Ejecutivo y de la opinión que dicha actuación merece a las minorías, transmitir al electorado, en síntesis, la actuación del Gobierno, los motivos que la guían y la confrontación de ambos con los programas alternativos que, en su caso, proponga la oposición.

Como muy gráficamente ha señalado Crick, el control parlamentario no es el «interrupción» de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno, sino «el tono y el amplificador de un sistema de comunicación»²⁰. Ya se ha señalado antes la capital importancia que la «función de publicidad» reviste en la utilización por el Parlamento de otras potestades suyas, como la legislativa; pues bien, la relevancia de la publicidad cobra todavía mayor intensidad en el caso del ejercicio de la función de control parlamentario: es la publicidad de la actividad de control la que reduce o amplía los apoyos políticos y sociales del Gobierno y la que contribuye significativamente a la formación de la opinión del cuerpo electoral de cara a las sucesivas consultas electorales. La trascendencia del factor de publicidad del control parlamentario puede ser tanta que Rescigno ha acuñado el término de «responsabilidad política difusa» para referirse al debilitamiento político del Gobierno que puede derivarse de las reacciones políticas y sociales a los actos de control de la Cámara²¹.

No cabe, pues, determinar la existencia y virtualidad del Control Parlamentario en razón de la posibilidad de las Cámaras de derribar al Gobierno: todos saben que tal cosa sólo está, las más de las veces, al alcance de la mayoría parlamentaria. Esta, ciertamente, puede hacerlo, y no es tan insólito que lo haga como consecuencia del debilitamiento político del Gobierno, generalmente ocasionado por el ejercicio del control parlamentario por las minorías: el reciente caso de la sustitución de la Sra. Thatcher al frente del gobierno británico es un paladino ejemplo de esta posibilidad. Pero que se produzca o no está circunstancia no es parámetro válido para analizar la existencia o inexistencia de control parlamentario, especialmente en los sistemas de parlamentarismo racionalizado o estructurado, en los que la inscripción de las técnicas de control y de exigencia de la responsabilidad política en un cuadro jurídico estricto comporta la imposibilidad de que ningún procedimiento de control pueda, por sí solo y sin la satisfacción de unos específicos requisitos previos, conducir a la puesta en juego de la responsabilidad ministerial²². De ahí que, en palabras de Crick, «la frase control parlamentario significa publicidad, no secreto ... El Gobierno tomará decisiones con el conocimiento de que todas sus decisiones más pronto o más tarde serán debatidas en las Cámaras»²³. La publicidad se configura, pues, como una de las características fundamentales del control parlamentario: es lo que la diferencia de otras actividades, como la información, y lo que

²⁰ Cfr. BERNARD CRICK, *The Reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1968, p. 82.

²¹ Cfr. GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967, pp. 113 y ss.

²² Cfr. CHRISTIAN BIDEGARAY Y CLAUDE EMERI, «Le contrôle parlementaire», *Revue de Droit Public et de la Science politique*, 1973, p. 1639.

²³ Cfr. CRICK, *op. cit.*, pp. 80-81.

otorga al control parlamentario unos contornos jurídicos y políticos específicos²⁴.

- b) La utilización de los instrumentos del control parlamentario. Mayoría y minorías. Cantidad y calidad del control parlamentario.

Pues bien, si las cifras dicen algo, no cabe duda de que, a su luz, el control parlamentario que se ejerce en España es de la mayor intensidad. Por mencionar algunos ejemplos, durante las dos primeras Legislaturas de mayoría socialista —las que, por darse una situación de mayoría absoluta, han provocado las acusaciones de falta de eficacia del control parlamentario— se han contestado por el Ejecutivo 373 interpelaciones, 4.300 preguntas orales y 36.168 preguntas escritas.

La fría evidencia de los datos parece indicar que, al menos en el aspecto cuantitativo, el control parlamentario que se practica en nuestras Cortes Generales es más que intenso. Sin embargo, parece claro que raramente las sesiones de control obtienen repercusión pública. Cabe, pues, preguntarse a qué se debe este curioso fenómeno.

A nuestro juicio, la contestación a esta pregunta no puede realizarse desde el examen del Parlamento sino, más bien, desde el análisis de la utilización que se hace del Parlamento.

En efecto, hay un elemento que destaca meridianamente a simple vista: el sobredimensionamiento cuantitativo del control. En algunos casos, ese sobredimensionamiento es ficticio, y obedece a causas que pueden considerarse anecdóticas. Tal es, por ejemplo, el caso del Diputado que presentó más de 4.000 preguntas relativas a las instalaciones telefónicas de otras tantas localidades españolas. En otros casos, aunque no sea anecdótico, el factor cuantitativo está sobredimensionado porque, por ejemplo, una minoría decide presentar una larga batería de preguntas sobre el estado de todas y cada una de las inversiones previstas en los Presupuestos Generales del Estado. Parece obvio que tales preguntas se presentan para acumular información de cara a otros fines, y que difícilmente pueden apasionar a nadie. En todo caso, resulta evidente que, de entre estos miles de preguntas, sólo unas pocas llegarán a concitar la atención del público.

Sucede, de esta forma, que los instrumentos típicos del control parlamentario —preguntas con contestación escrita u oral e interpelaciones— parecen ser utilizadas por las minorías, en particular las preguntas, con el propósito de adquirir información. Se priva así al control parlamentario de una de sus notas distintivas: la de obtener publicidad y llegar al electorado, contribuyendo a formar su opinión.

La utilización de los medios de control parlamentario ve, así, notablemente mermada su eficacia, tan cuestionada por las propias minorías que los utilizan. Probablemente el propio cuestionamiento de la eficacia de los medios de control redunde en su disminución: Legres ha señalado que una de

²⁴ Sobre la distinción entre actividad de control y actividad de información. Cfr. JOAQUÍN GARCÍA MORILLO. «El control parlamentario... op. cit.», pp. 98 a 105.

las razones que impiden que los medios de control alcancen toda la potencialidad que encierran es que un gran número de parlamentarios está convencido de que todo control es inútil si no puede aparejar la caída del gobierno²⁵.

No parece este el momento de centrarse en la eficacia del control ejercido por la mayoría parlamentaria, control que se ejerce aún a pesar de las relaciones entre mayoría y gobierno²⁶. Pero es que también el control ejercido por las minorías es —puede ser— eficaz, si bien difícilmente dará lugar a la remoción del Gobierno. La evaluación de esa eficacia debe partir de la base de que el sujeto *realmente* controlado no es sólo el Gobierno, sino también la mayoría que lo apoya en las Cámaras. Lo que se confronta cuando una minoría realiza el control parlamentario no es otra cosa que su programa con el de la mayoría. De ahí que esta confrontación no tenga sentido ante un colectivo, el Parlamento, en el que la opción por uno u otro programa está previamente expresada: la evaluación de la eficacia del control parlamentario debe realizarse por su capacidad para inducir a un tercer sujeto, el electorado, a optar por uno u otro programa. La utilización eficaz de los medios de control debe, pues, tener una orientación extraparlamentaria o, para ser más precisos, ultraparlamentaria. Como ha puesto de relieve Hogg, los argumentos utilizados por la minoría al ejercer el control parlamentario están destinados, sobre todo, a tener repercusión fuera de la Cámara²⁷.

La posibilidad de que el ejercicio del control parlamentario llegue al electorado y le permita formarse opinión tiene, sin embargo, muy poco que ver con el número de iniciativas de control que se adopten: será eficaz el control que consiga interesar al electorado. Aún más, con frecuencia sucederá que tendrá más posibilidades de obtener repercusión en la opinión pública un control ejercido selectivamente que otro ejercido indiscriminadamente. Ya Chester y Bowring pusieron de manifiesto que el valor último de los medios de control no depende del número de iniciativas que se adopten²⁸. La calidad del control parlamentario guarda, pues, muy poca relación con su cantidad, y debe ponderarse, sobre todo, por su capacidad para llamar la atención de la opinión pública sobre la actuación del Gobierno y las críticas de la oposición a dicha actuación. La práctica del control parlamentario en España parece indicar que las minorías manifiestan, sin embargo, más preocupación por la cantidad del control parlamentario que por su efectiva repercusión pública.

c) La proyección pública del control parlamentario.

Hay otro fenómeno, éste ya cualitativo, que incide en la proyección

²⁵ Cfr. ANTOINE LEGRES, «Les fonctions d'un Parlement moderne», en *Revue politique et parlementaire*, junio de 1967, p. 50.

²⁶ Cfr., por ejemplo, PHILIP NORTON, *Dissension in the House of Commons*, Mac Millan, Londres, 1975, pp. 185 y ss.

²⁷ Cfr. QUENTIN HOGG, *The purpose of Parliament*, Blandford Press, Londres, p. 145.

²⁸ Cfr. DANIEL CHESTER y NONA BOWRING, *Questions in Parliament*, Oxford Clarendon Press, Oxford, 1962, p. 285.

pública del control parlamentario: con gran frecuencia el parlamentario busca la repercusión pública, no del control en sí, sino de la utilización que hace del mismo. Así, sucede con frecuencia que cuando un parlamentario presenta una pregunta escrita u oral lo comunica de inmediato a la Prensa; ésta, sobre todo la local si se trata de asuntos locales, la publica de inmediato, y el parlamentario da por cumplido su objetivo primordial.

Es éste un fenómeno habitual en todos los Parlamentos pues, como ha apuntado de Vergottini, «las preguntas se proponen como único fin político la publicidad del juicio crítico en sí, más o menos expresamente formulado»²⁹. Lo que al parlamentario interesa cuando utiliza un medio de control no es adquirir información, sino impartirla³⁰.

Pero, con ello, sucede que lo que obtiene repercusión es el momento previo a la sesión parlamentaria, y no ésta; dicho con otras palabras, lo que al parlamentario interesa no es el resultado de su iniciativa, sino, solamente, que se sepa que ésta existe y fue él quien la tomó. Cuando el parlamentario adopta una iniciativa no lo hace, pues, para que se debata en la Cámara, ni siquiera para que los medios reflejen la iniciativa. Así pues, la repercusión pública de la iniciativa queda *agotada* con su publicación. En estas condiciones, difícilmente puede perseguirse que el debate parlamentario tenga repercusión social.

VI. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA Y MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL: EL PARLAMENTO COMO FORO Y COMO LUGAR DE ENCUENTRO. PLURALISMO Y FRAGMENTACION.

Porque lo que en términos generales sucede con el Parlamento español es que la intervención en sus Cámaras, es con frecuencia, concebida no en función de los medios de comunicación, lo que sería lógico; no para que obtenga reflejo en dichos medios, que sería natural y hasta elogiabile, sino, exclusivamente, como una ocasión para entablar contacto directo con dichos medios.

Expresándolo de otra forma, es de todo punto lógico que los actores pretendan que sus actuaciones en las Cortes obtengan la máxima proyección; lo que ya no es tan lógico es que la intervención parlamentaria sea tan solo un soporte, y que el objeto real de la sesión sea el contacto, al final de la misma y en los pasillos, con los medios. El Parlamento deja de ser, así, el foro de un debate que será trasladado al público por los medios de comunicación para transformarse, casi exclusivamente, en un lugar de encuentro con los mismos. No es infrecuente que los parlamentarios limiten su intervención a lo indispensable para, a continuación, decir en los pasillos ante los periodistas lo que no dijeron en el hemiciclo. Esta situación se refleja, gráficamente, en la habitual soledad de las Tribunas de Prensa del

²⁹ Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le funzione delle assemblee parlamentari*, Arnaldo Forni, Bologna, 1975.

³⁰ Cfr. YVON JENNINGS, *Parliament*, Cambridge University Press, Londres, 1970, p. 93.

hemicycle, que contrasta con la profusión de periodistas que circulan por los pasillos. Hemos pasado, así, del Parlamento como foro que constituye una caja de resonancia al Parlamento como lugar geográfico en que se obtiene resonancia.

Probablemente este fenómeno tiene muy diversas causas. En primer lugar, resulta evidente que el debate parlamentario es en cierta medida desigual, pues el representante del Ejecutivo dispone, siempre, de una cantidad y calidad de información, y de un asesoramiento técnico y político, muy superior al del opositor. Este debe, por tanto, realizar un esfuerzo superior, o disponer de una notable capacidad oratoria y argumental, para equilibrar el debate. En todo caso, lidiar en un debate con un rival es siempre más difícil que hacer declaraciones a la Prensa: aquel replicará, a veces contundentemente, en tanto que ésta se limitará a anotar las declaraciones. Así las cosas, resulta mucho más rentable, políticamente hablando, concentrar las energías en la relación con los medios de comunicación que en el debate parlamentario.

En segundo lugar, no cabe dejar de señalar que la repercusión pública del control parlamentario y, en general, de todos los debates parlamentarios se ve, en el caso español, notablemente disminuida por el número de intervenciones que se producen. A pesar del «parlamentarismo estructurado», el número de oradores que toman la palabra en cada debate de carácter general, o que hacen uso de los medios de control en una misma sesión, es notablemente elevado. Se produce con ello, forzosamente, una dispersión de la atención que, lógicamente, se traducirá en un descenso del seguimiento del debate por los medios de comunicación y en un reflejo de aquel en éstos notablemente inferior al deseable. Resulta, así, que un propósito loable, favorecido relativamente por un sistema electoral, como el nuestro, de carácter proporcional, cual es el incremento de las opciones políticas con representación parlamentaria, redundará en una inflación de oradores que, a su vez, se proyecta negativamente sobre la eficacia de la actividad parlamentaria. De esta suerte, el mayor grado de pluralismo da lugar a una mayor fragmentación parlamentaria y, con ello, a una cierta devaluación —dada la escasa representatividad de algunos de los oradores— del debate.

VII. CONCLUSIONES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO

La correcta asunción de la función del Parlamento, y del funcionamiento de los regímenes parlamentarios en la actualidad, precisa, pues, de una puesta al día. Si se quiere entender la mecánica del sistema se debe partir de los datos reales del mismo, y no de postulados decimonónicos o de modelos ideales de imposible plasmación práctica. La revitalización del papel del Parlamento necesita, también, sobre la base de la aceptación de los elementos reales que están en la base del sistema, de un acoplamiento del funcionamiento cotidiano de la institución a dichos datos reales.

Una contribución a la tarea de que las profundas transformaciones que el

sistema parlamentario ha experimentado en los últimos decenios reciban formulación teórica e institucional debe comenzar por aceptar la realidad como instrumento de trabajo, indagar en la verdadera naturaleza de las cosas, avanzar en la reconstrucción de una serie de principios cruciales del Estado de Derecho y acercar los mitos a la realidad. Con ello no sólo se prestaría un nuevo sentido a los instrumentos de control sobre el poder: se desarmaría ideológicamente también a cuantos hacen de la distancia entre mito y realidad un argumento capital contra la democracia.

Una labor de este género obligaría a plantearse, en primer lugar, cual sea la plasmación teórica de la relación representativa; en segundo lugar, cual sea la expresión interorgánica de la pluralidad, de la conflictividad y de los eventuales marcos de composición de los distintos intereses representados en las Cámaras; en tercer lugar, cual sea la organización y el desarrollo dinámico de la dirección política. Nos centramos ahora, en particular, en este último punto.

Sin duda, una reformulación de los postulados actualmente vigentes debe partir de la base de ubicar decididamente, con todas sus consecuencias, el fenómeno de los partidos políticos *dentro de* los Parlamentos. Tal fenómeno ha sido ya incorporado a la red de instituciones y órganos constitucionales por los propios textos constitucionales, incorporando una serie de garantías Jurídico-institucionales que suponen el reconocimiento de la realidad. Sin embargo, la plasmación de la dinámica y la mecánica partidista en los Parlamentos, que constituyen el lugar natural para su actuación normada y normalizada, es aún deficiente y contradictorio. Veamos algunas manifestaciones de ello:

- La combinación del status del parlamentario como expresión de la soberanía respecto del status del parlamentario como miembro de una organización programáticamente definida y a la que está sometida por vínculos que el Derecho, hoy, ignora.
- La diferencia de status jurídico-material entre los parlamentarios de los Grupos que disfrutan de capacidad decisoria —esto es, los que pertenecen a la mayoría— y aquellos otros que forman parte de las minorías.
- La persistente incomprensión del papel que, en una democracia, corresponde a la mayoría, como encarnación directiva de la expresión de la voluntad popular libremente precipitada en el sufragio en una elección entre ofertas plurales. Esta incomprensión se agudiza en lo tocante al papel que a la mayoría le corresponde, como tal, jugar en el sistema, en particular a la hora de legislar, de formar gobierno y controlarlo.
- La persistencia del mito de la independencia orgánica de Gobierno y Parlamento, en desdoro no ya del vínculo real, sino de la necesidad social e institucional de que ambos órganos construyan una relación funcional y positiva de interacción y coordinación.

Sólo un intento de superación de estas contradicciones entre la realidad

y la plasmación jurídica puede evitar un peligro que cada vez se presenta como más real: que la paulatina extensión de la idea de la inoperancia del Parlamento reconduzca las pulsiones políticas hacia sedes y foros extraparlamentarios. La aún corta experiencia española demuestra con creces que la instalación de esa idea —sea o no cierta— en la conciencia social conduce a que proliferen, extramuros del Parlamento, mecanismos de agrupación y defensa de los distintos intereses, sea por medio de la Prensa —que puede, como de hecho ha ocurrido, llegar a operar como sustitutivo del Parlamento— o de grupos de presión más o menos definidos.

Para evitar este peligro reviste extremada importancia acertar en la definición y cualificación del papel y la posición de las minorías. Es la inoperancia de éstas, generalmente provocada por la carencia de expectativas para su actuación, lo que puede devaluar al Parlamento como foro de decisión política en beneficio de otros polos menos transparentes y, desde luego, menos legitimados.

Para ello, es preciso redefinir, y plasmar normativamente, la función de las minorías. Estas se encuentran particularmente necesitadas de un «locus» institucionalizado. De ahí que parezca preciso levantar un nuevo alzado jurídico-parlamentario partiendo de este dato esencial. Como se dijo más arriba, la lógica parlamentaria, la que provoca que las posiciones de las minorías no prosperen sin el concurso de la mayoría y las impide desencadenar la exigencia de responsabilidad, no es desviación ni accidente, sino derivación inevitable de las exigencias del sistema.

Y puesto que mayoría y minorías representan intereses distintos, y su función es precisamente esa, resulta también preciso reacondicionar el Parlamento como institución idónea para la confrontación y la negociación. Para ello, es menester reducir los elementos que propician la «teatralización» —que acentúa el descrédito de la institución— y catalizar los que permiten su actuación efectiva y verdadera, igual que se hace preciso reordenar la actual concepción procedimentalista, elaborada con vocación de que las actuaciones parlamentarias se proyecten «de cara a la galería». Ello supone, en resumen, reorganizar la vida parlamentaria atendiendo al peso relativo de las diferentes opciones políticas representadas, otorgando a cada una de ellas una irradiación funcional también diferenciada. Tal cosa implica, por ejemplo, poner fin al evidente absurdo de que la mayoría disponga de mayores cuotas en la distribución de iniciativas de control que la minoría, siendo así que la función de control público corresponde, sobre todo, a ésta, y no a aquélla.

Igualmente, es preciso asumir una realidad tan evidente como que, especialmente en el caso español, el elector no se pronuncia, salvo escasas excepciones, por un representante como persona individual, libre y no vinculada, sino por una propuesta partidaria y generalmente encarnada en un líder. La lógica del sistema exige, pues, la fidelidad del electo a la propuesta programática y al encuadre organizativo en que fue elegido. Y exige, también, que se regule la dinámica interna de los partidos conforme a la dinámica de lo constitucional. Ello supone asumir como funcional, legítimo y deseable que los parlamentarios actúen de conformidad con unas

reglas de disciplina política de raíz claramente democrática.

Es preciso, también, actualizar el ejercicio de la función legislativa, acomodándolo a la realidad y haciendo compatible la deliberación política y la publicidad con el principio de eficacia. Para ello, es menester consagrar la división técnico-política del trabajo legislativo.

Esta división se produjo «de facto» hace ya tiempo y existe hoy en la realidad, por más que se quiera ocultar o minusvalorar. La racionalización no ha llegado, sin embargo, a las pautas de comportamiento que impregnan el trabajo legislativo, las cuales siguen siendo las mismas que hace 50 años, cuando el número de leyes producidas por el Parlamento era bajo y la complejidad técnica de las normas no tenía parangón con las que hoy se tramitan.

Carece por completo de sentido que diputados elegidos por el pueblo en función de sus opciones políticas dediquen su tiempo a sumergirse en procelosas cuestiones técnicas en las que jamás —aunque sólo sea por la cantidad de ellas de las que tienen que conocer— llegarán a ser especialistas; carece igualmente de fundamento, y constituye de hecho una subversión de la función parlamentaria, que esa dedicación a las materias técnicas relegue a un segundo plano la función política que es de suyo propia de la institución parlamentaria y de los que forman parte de ella.

Las pautas de comportamiento legislativo tienen forzosamente que adaptarse a la realidad de los tiempos, una realidad que viene definida por los factores cuantitativos y cualitativos antes señalados.

El parlamento es una institución política llamada a desempeñar una función también política en un sistema político. Nada obsta, por supuesto, para que se convierta en un órgano de carácter técnico, pero no parece dudoso que no se creó confiando en su capacidad técnica para elaborar normas muy perfeccionadas, sino en su capacidad política para aprobar normas susceptibles de responder a las demandas sociales.

Parece preciso, pues, elegir. Si se quiere mantener el carácter del parlamento como órgano político es necesario que el elemento centripeto de su actuación sea lo político, aunque ello suponga hacer dejación de intervenciones de carácter técnico.

En el campo de la producción legislativa, ello se traduce en aceptar en el terreno de lo formal lo que sucede en la práctica en el terreno de lo cotidiano, esto es, la incapacidad del Parlamento para abordar a fondo y en toda su complejidad muchas de las cuestiones que hoy se tramitan a su través.

Ello supone la intensificación de la utilización de los procedimientos legislativos hoy considerados especiales, en especial de la utilización de la legislación delegada. La técnica de la legislación delegada, especialmente la de la Ley de Bases, es la más apta para garantizar tanto el efectivo cumplimiento de la función del Parlamento como representante de la soberanía popular como la idoneidad técnica de las normas producidas.

En efecto, ello permite situar al Parlamento ante su auténtico cometido de definir los objetivos políticos que se pretenden alcanzar y el marco y los instrumentos básicos para ello. Igualmente, posibilita una mayor simplificación del componente técnico del trabajo legislativo y asegura la congruencia

interna de las normas. En definitiva, ello permite que el debate parlamentario se centre en materias estrictamente políticas, y que el trabajo técnico se desarrolle en otras sedes más adecuadas para ello. Con ello se consigue, además, evitar la devaluación que de la imagen social del Parlamento provoca una situación en la que los Plenos de las Cámaras consumen la mayor parte de su tiempo en polémicas técnicas de escasa envergadura, de ínfimo contenido político y de nula proyección social. La imagen de un Parlamento discutiendo sobre cuestiones políticas es mucho más rentable para la legitimación del sistema que la de unas Cámaras dedicadas durante horas a discutir sobre aspectos técnicos que a los ciudadanos se les presentan como prolijos, cuando no como cuestiones bizantinas. El posterior control sobre la utilización de la delegación legislativa que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios prevén garantiza, por otro lado, la adecuación de la utilización de la delegación a la voluntad de las Cámaras.

No cabe sostener que ello suponga la dejación del poder político en manos de los técnicos. Antes al contrario, esta dejación se produce cuando la programación, la definición de los objetivos y, en suma, la voluntad política se diluye en un vasto entramado de cuestiones técnicas que pasan a ser discutidas una por una, adquiriendo cada una de ellas una especificidad propia, de suerte que lo instrumental se convierte en objetivo final, haciendo perder de vista el horizonte político y social. De que esto es así da buena prueba el hecho de que en el sistema democrático occidental en que el Parlamento, no obstante su larga tradición, conserva mayor grado de centralidad en el sistema y mayores niveles de prestigio en la opinión pública, esto es, Gran Bretaña, la utilización de la legislación delegada es la forma habitual de la producción legislativa. Ello no ha redundado en un vaciamiento del poder del Parlamento sino, más bien al contrario, en un reforzamiento de su función política y de su protagonismo en la dinámica política.

Otro mecanismo parlamentario, previsto tanto en la Constitución como en el Reglamento, que permite alcanzar en gran parte los mismos objetivos señalados es el de la utilización de las Comisiones con competencia legislativa plena. Este instrumento fue muy poco o nada utilizado durante la primera y la segunda Legislaturas. Su utilización se ha incrementado durante la tercera Legislatura, lo que merece una valoración positiva por cuanto, además de proporcionar una mayor celeridad a la tramitación parlamentaria, ha permitido, en los supuestos en los que se ha hecho uso de él, alcanzar los objetivos antes reseñados. Sin embargo, parece evidente que, a pesar de este incremento producido en la tercera Legislatura, el mecanismo de la Comisión con competencia legislativa plena sigue infrautilizado. No cabe dudar de que se trata de un medio especialmente apto para tramitar aquellos Proyectos de Ley de mero contenido técnico y menor relevancia política. El recurso a este sistema permite, por un lado, la plena utilización de la potestad legislativa de las Cámaras, sin generar el inconveniente achacado a la legislación delegada, de dejar en manos del Ejecutivo la redacción final del texto; por otra parte, las Comisiones constituyen un foro mucho más adecuado que el Pleno para el tratamiento de cuestiones técnicas, prolijas y,

frecuentemente, áridas; en fin, este mecanismo permite reservar para el Pleno los debates de más intenso contenido político y mayor proyección social.

Por otro lado, es preciso reconocer en el Parlamento un verdadero órgano de negociación política. En el presente las Cámaras son utilizadas como un mero pretexto «espacial» de interacción vergonzante: es del dominio público que en ellas se llevan a cabo negociaciones entre sectores políticos que representan ideologías e intereses distintos, pero esas negociaciones, cuando no se niegan, tratan de ocultarse cual si se tratara de algo vergonzoso. Es más, con frecuencia, cuando se tiene conocimiento de ellas, son criticadas en los medios de comunicación calificándolas en términos absolutamente despectivos. Tal vez no sea ocioso señalar aquí que igualmente se critica la ausencia de negociación que, como es lógico, suele conducir a la imposición del criterio de la mayoría parlamentaria. Parece necesario reconocer que los Parlamentos son órganos especialmente idóneos para la composición de los distintos intereses conflictivos que se dan cita en las materias de las que conoce.

Es necesario, por tanto, reforzar los espacios de transacción no vergonzante, ni tampoco excepcional, sino fluida, flexible, pragmática y ágil. Resulta del todo absurdo que, por ejemplo, las Comisiones, que son sin duda los foros idóneos para esta transacción, estén sometidas a un procedimiento rígido, a estrictos turnos de palabra y de explicación de votos sobre presupuestos que son del todo decimonónicos. La adecuación de la teoría a las exigencias de lo real y, sobre todo, a las necesidades de una sociedad como la presente, obliga a la superación de esos presupuestos trasnochados: obliga a ofrecer alternativas, a dotar de los instrumentos para que esas transacciones sean públicas y lo sean al margen de los pasillos y de las confidencias personales. Obliga también, puesto que de lo que se trata es de propiciar la transacción, a ampliar el margen objetivo de la negociación y a dotar a los Grupos Parlamentarios de turno amplios y flexibles que les permitan rectificar sus posiciones acercándolas a las de otros Grupos.

Igualmente, parece necesario actualizar la proyección pública de las actividades parlamentarias. Durante largo tiempo ha sido un lugar común la utilización de los Parlamentos como «cajas de resonancia» de cara a la opinión pública. La paralela evolución de los medios de comunicación de masas ha venido a sublimar esta función, hasta el punto de transformar las sedes parlamentarias en un apéndice físico en el que lo relevante no es ya la intervención pública de conformidad con las previsiones reglamentarias, sino cuanto sucede en los alrededores del hemisiclo. En suma, los Parlamentos se van convirtiendo paulatinamente en marcos en los que los medios de comunicación tienen una ocasión especialmente propicia para encontrar a los componentes de la élite política y conseguir que se les suministre información. Ello conduce a una devaluación de las actividades parlamentarias, que acaban revistiendo progresivamente un papel secundario en relación con las comparencias de sus propios protagonistas ante los medios de comunicación pública. La superación de esta situación solo puede acometerse otorgando más vigor y, sobre todo, más interés informativo a las intervenciones parlamentarias en sí, trasladando formal y materialmente a

éstas lo que ahora es objeto de conversación en el Salón de los Pasos Perdidos.

Estas y otras actuaciones pueden contribuir, en nuestra opinión, a reorganizar la institución parlamentaria, dotar de renovado vigor a los mecanismos de control y hacer más efectivos los valores de pluralismo y la funcionalidad de las minorías en el régimen parlamentario. Nos parece, también, que con ello se haría posible la superación de las críticas que apuntan al Parlamento como un órgano obsoleto, escasamente útil y alejado de la realidad de la vida nacional, desarmando teórica y políticamente a cuantos hacen de la crítica al parlamentarismo, basada en modelos irreales, el eje de sus ataques al sistema democrático. En suma, ello permitiría dotar de nuevos y efectivos resortes a la oposición legitimada por las urnas y representada en las Cámaras, ayudaría a concentrar en el Parlamento las tensiones de la vida política nacional, impediría que la única Institución legitimada por el voto libremente expresado de los ciudadanos fuese sustituida por toda suerte de canales o grupos de presión e interceptaría una corriente de deslegitimación de las instituciones, cada vez más evidente, que pretende sustituir a los órganos emanados de la voluntad popular, que constituyen hoy en día el único contrapeso real de los poderes fácticos de la sociedad moderna, por cauces absolutamente extraños al principio democrático en que descansa el Estado de Derecho.