

PROBLEMATICA ACTUAL DEL PARLAMENTO (*)

Por MANUEL RAMIREZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. UN APUNTE SOBRE LA CRISIS.—III. UNA ALUSIÓN AL CAMINO RECORRIDO: 1. *La etapa de predominio del Parlamento*. 2. *Crisis del Parlamento y auge del Ejecutivo*.—IV. PARLAMENTO Y ESTADO DE PARTIDOS: 1. *La representación cuestionada*. 2. *La libertad cercenada*. 3. *La independencia anulada*.—V. PARLAMENTO Y OPINIÓN PÚBLICA: EL PELIGROSO RIESGO DE LA DOBLE LEGITIMIDAD.—VI. CONCLUSIÓN: POSIBLES VÍAS PARA SALIR DE LA CRISIS.

I. INTRODUCCIÓN

Un reiterativo opositor en el antiguo sistema para obtener una cátedra del a la sazón denominado Derecho político entretuvo al tribunal durante más de media hora con explicaciones sobre la obra principal con la que concurría al evento. Llamábase la obra nada más y nada menos que *Teoría fundamental del Estado*. Como el concurso-oposición se celebraba a comienzos de los años ochenta, mucho nos extrañaba, a los llamados a decidir, el título mismo de aquella aportación tan ardientemente defendida. Y por más vueltas que le dimos, no llegamos a acertar si lo que se nos ofrecía a aquellas alturas era toda una nueva teoría importante: nueva, esencial y, por ende, fundamental del Estado, o, por el contrario, se trataba de una mera recapitulación sobre los clásicos elementos sobre los que se fundamenta el Estado. Es decir, los de población, territorio y soberanía. Si se intentaba lo primero, parece que amplias eran las bibliotecas conteniendo lo ya dicho, y por ello, grande también la osadía a la altura de nuestros tiempos. y si se quedaba en lo segundo, el intento no podía pasar de lo

(*) Las páginas que siguen constituyen la tramazón de un Seminario impartido en el Centro de Estudios Constitucionales bajo el mismo título. Tienen, por ello y en no pocas ocasiones, el tono de reflexiones sobre puntos concretos que motivaran el interés de los pacientes alumnos. Y, por ende, se alejan de la pretensión de una monografía con carácter exhaustivo.

vulgar y archiconocido. Se partía de un tema harto estudiado y, además, destinado a la mera divulgación por vía de manual.

Viene esto a cuento a la hora de enfrentarme en estas líneas nada menos que con una institución, el Parlamento, que, por estar ya en el nacimiento mismo del nuevo régimen, ha merecido desde entonces miles de estudios. Sin olvidar, claro está, los precedentes históricos de figuras similares que nos llevarían nada menos que a la democracia ateniense. quede alejada, de entrada, tan disparatada osadía para un artículo en una revista científica. Hoy sobre el Parlamento se puede hacer una enciclopedia de muchos tomos, pero ni un artículo ni un libro medianamente sugestivo.

Al hablar de la problemática actual del Parlamento, y en muchas ocasiones con la mirada puesta en el caso español, pretendemos algo bien diferente.

Se trata de, dando por conocida toda la teoría sobre tal institución y hasta sobre la esencia de lo que venga a ser el régimen parlamentario, señalar la problemática que actualmente afecta al Parlamento, a su función representativa y hasta a su misión de órgano controlador del gobierno. Una problemática que está produciéndose posiblemente desde los años treinta de nuestro siglo y, en forma más acusada, tras el final de la segunda guerra mundial. Y, claro está, una problemática que ha hecho hablar de crisis. Crisis de la institución y crisis del parlamentarismo en tanto que rasgo definidor de la naturaleza de un régimen.

A esto y a no a otra cosa vamos en los epígrafes que siguen. Pero no viene mal, antes de abordar el espectro de problemas, despejar alguna incógnita sobre el mismo empleo del término crisis.

II. UN APUNTE SOBRE LA CRISIS

Me parece ejercicio de sana clarificación y siempre que se trata de hacer referencia a problemas, males o defectos de la democracia en sí o de algunas de sus piezas claves (los partidos, la representación, etc.), dejar medianamente clara la perspectiva desde la que se aborda la crítica. Y digo «mediana» y no «meridianamente» porque, a la postre, siempre habrá dos aspectos que pueden empañar esta suerte de autoconfesión inicial. En primer lugar, el hecho mismo, sobradamente conocido en nuestra experiencia política tanto histórica como actual, de acceder al seno de una institución para, precisamente y al amparo de la inmunidad que ese mismo acceso garantiza, dañar o hablar contra aquello a que circunstancialmente se pertenece. Algo de eso conoció la experiencia parlamentaria de nuestra II República. A sus Cortes llegaron quienes, lejos de ocultar sus manifiestas posturas antirrepublicanas, usaron el paraguas de la inmunidad que les daba el cargo de diputado para, vez tras vez, torpedear el sistema «desde dentro». Estamos ante una de las grandezas de la misma democracia. Su capacidad, a veces trágica, de tener que avanzar conviviendo con quienes la desprecian. Y en segundo lugar, y como dejaran bien claro los trabajos sobre

la sociología del conocimiento, todos podemos caminar presos de las llamadas «valoraciones larvadas». Karl Mannheim escribió palabras definitivas sobre este punto, algo que nos ahorra entrar aquí en nuevas consideraciones (1). Lo importante es clarificar los puntos desde los que conscientemente se parte, a pesar de los resquicios en que pueda quedar lo otro, «lo larvado».

La crisis del Parlamento o la misma «superación del parlamentarismo» son expresiones que pueden proceder de tres terrenos bien diferentes.

En primer lugar, y por atender a un orden cronológico, el duro ataque que la misma institución del Parlamento y su inmediato correlato, la democracia que en él basa la representación, recibe desde la perspectiva marxista. Recordemos el punto de arranque. Se trataba de poner en solfa toda la construcción ideológico-política sobre la que se había construido el nuevo régimen. La soberanía, hasta entonces asentada sobre los hombros y la persona del Rey, se trasladaba a un nuevo sujeto: la nación. Y el representante de ese todo, ancho y voluble, que era la nación encontraba en una institución llamada Asamblea o Parlamento su más legítima representación. Aparecía, de esta suerte, un nuevo depositario del todo cuya existencia y, sobre todo, cuya voluntad se identificaba con la misma voluntad de la nación. Por supuesto, y para ello no hizo falta hacer confesión de marxismo, se trataba de un artilugio jurídico y político que resultaba ser el más conveniente a la clase social protagonista del cambio. Frente a la hegemonía de los estamentos, sólidos soportes del antiguo régimen, el protagonismo de la burguesía. Y el tránsito de la sociedad estamental a la sociedad de clases. La burguesía, como nueva clase, había venido acumulando el poder económico en las últimas etapas del antiguo régimen, a la vez que se producía el ocaso de los estamentos. Y por ello, cuando adviene la Revolución francesa, o entre nosotros los eventos que rodean la aparición de nuestra Constitución de 1812, lo que ocurre es que la burguesía demanda y obtiene el lógico complemento del poder económico: el poder político. Sus aspiraciones y derechos (desde la libertad de comercio al reconocimiento de la propiedad pasando tanto por la lucha contra los gremios cuanto por la abolición de los fueros) son las que se apresuran a recoger, proclamar y defender los primeros textos constitucionales que el liberalismo aporta.

Estamos ante un proceso bien estudiado por historiadores, filósofos y economistas. Por ceñirnos al caso español, este tránsito y su insoslayable decurso fueron hace tiempo analizados por Miguel Artola (2), Palacio Atard (3), Sánchez Agesta (4) o Fer-

(1) KARL MANNHEIM: *Ideología y utopía (Introducción a la sociología del conocimiento)*, trad. del inglés por Eloy Terrón, Madrid, Aguilar, 1958.

(2) MIGUEL ARTOLA: *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, 1959.

(3) VICENTE PALACIO ATARD: *Fin de la sociedad española del antiguo régimen*, Madrid, 1961.

(4) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, citamos por segunda edición, Madrid, 1964.

nández Almagro (5), por ajustarnos a las más clásicas y pioneras referencias. Y ello sin entrar, claro está, en otra serie de valiosas aportaciones que en su día pusieron de manifiesto la preparación, sin duda no confesada, que a este proceso prestaron los protagonistas de nuestro despotismo ilustrado con la obra modernizadora y unificadora de algunos ministros del férreo absolutismo monárquico, como creo que ejemplarmente ha analizado Gonzalo Anes (6). Al advenir el nuevo régimen, lo que ocurre es que se explicita algo que ya andaba en las entrañas de su predecesor. Por eso, cuando Marx y Engels analizan el tema en su *Revolución en España*, lo que insisten en señalar es que se trató de una expresión exacta de las necesidades históricas de la misma sociedad española y no de un mero mimetismo de lo sucedido en la Revolución francesa (7).

Pues bien, la denuncia que de todo este proceso viene a realizar el aporte marxista resulta, tras lo dicho, casi adivinable. El Parlamento representa únicamente los intereses de una clase. La clase dominante en el Estado liberal-capitalista, la burguesía dominante. Nunca es representante de los intereses de la generalidad y mucho menos de los que pertenecen al proletariado más o menos incipiente. Esta crítica habría que situarla, naturalmente, inserta en el entramado de la hegemonía y dominación que para el marxismo-leninismo constituye el Estado moderno y que va más allá de la cuestión del Parlamento. Algo similar ocurre con la concepción de los partidos políticos, igualmente sesgados por la mera representación de unos intereses concretos de la clase dominante. Frente a éstos, como frente a todo lo referente a la democracia parlamentaria, está la verdad política previamente definida que no admite discusión en foro alguno, como está la radicalmente diferente concepción de un partido, el comunista, que es vanguardia, alma y conductor del pueblo. No es momento de profundizar en lo dicho, menester que excedería a la pretensión de este apunte.

Lo que sí querríamos destacar es que, pasado el tiempo, los autores que desde la perspectiva neomarxista han vuelto sobre el tema lo que han hecho es acoplar el radical rechazo que Lenin hace de la democracia parlamentaria e intentar una cierta compatibilidad con la llamada «democracia proletaria». El camino va a estar en algunos casos en limitarse a hablar de aparatos del Estado que condicionan el conjunto de la sociedad al servicio del moderno Estado capitalista, tal como lo hace Poulantzas (8). Y en otros autores, a hablar de una dualidad del modelo representativo y participati-

(5) MELCHOR FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Labor, 1976, 1.ª ed. de bolsillo.

(6) GONZALO ANES: *El Antiguo Régimen: los Borbones*, Alianza Universidad, 1975.

(7) KARL MARX y FRIEDRICH. ENGELS: *Revolución en España*, citamos por edición de Ariel, Barcelona, 1960.

(8) Véase NICOS POULANTZAS: *Hegemonía y dominación en el Estado moderno, Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* o los trabajos recogidos en la obra *Sobre el Estado capitalista*, con prólogo de Solé Tura, Barcelona, Ed. Laia, 1974.

vo. Una doble legitimidad. Está el Parlamento, que no hay que destruir y que ya no es mera fachada. Pero está también la acción y la necesidad de la lucha obrera, de los consejos obreros, de la calle. Geoff Hodgson ha desarrollado con minuciosidad esta segunda postura referida (9), por citar un único ejemplo de los muchos a traer a colación.

En resumen, el planteamiento marxista ha realizado la primera crítica históricamente aparecida del Parlamento como institución soberana, todopoderosa y sedicentemente representativa del interés general de la nación. Es lo único que nos importaba destacar, dejando en la cuneta los mil vericuetos por los que, en esta línea, se ha desarrollado esta crítica y los matices que ha ido presentando desde el marxismo-leninismo original hasta sus interpretaciones que han de convivir en el seno mismo de regímenes liberales y democráticos occidentales. A la postre, el sentido y el papel de los partidos comunistas en estos contextos no marxistas requerían todo un acomodo del inicial rechazo.

En segundo lugar, la crítica hacia el Parlamento, entendido en su democrática visión de institución integrada por partidos que en su seno elaboran la decisión política y a la vez como lugar en el que se residencia con carácter exclusivo la representación de la nación soberana, proviene de la vertiente totalitaria o autoritaria. Recordemos el argumento del rechazo.

En estos tipos de regímenes no democráticos se parte de la idea de una verdad oficial previamente definida. Por una ideología imperante, por un partido que la encarna, por un grupo dominante o, sencillamente, por un jefe, a veces tan carismático como autoritario. Esa verdad oficial inspira todo el sistema y a su servicio han de quedar todas las instancias (desde la familia a los medios de comunicación pasando por el partido dominante o el sistema educativo) llamadas, precisamente, a divulgarla. A conseguir la socialización política total de los ciudadanos. Es algo intocable. Como señalara Aron, estamos ante una ideología oficial que, por conferírsele una autoridad absoluta, se transforma en una especie de *verdad oficial* del Estado (10). Y si se produce después el desacuerdo entre esa verdad inicial y la realidad, será ésta y nunca aquélla, la que está en el error. Habrá entonces que cambiar, modificar o sencillamente someter a la realidad. Nunca abdicar de lo previamente definido.

Si esto es así, la verdad política no puede ser suma, mera suma de pareceres que se concitan en un Parlamento. Aquí, en el Parlamento, y siguiendo la trama del discurso totalitario (de izquierda o de derecha) o autoritario, lo que existen son partidos que, por definición, son partes y defienden intereses de esas partes. Por eso la crítica al Parlamento, desde esta segunda vertiente, conlleva la crítica o condena de los

(9) GEOFF HODGSON: *Socialismo y democracia parlamentaria*, puede verse trad. al castellano en Ed. Fontanova, Barcelona, 1980. Igualmente resulta muy clarificador, entre nosotros, el excelente libro de CARLOS DE CABO MARTIN: *La crisis del Estado social*, Ed. PPU, 1986, que profundiza en pocos de los puntos aquí esbozados.

(10) RAYMOND ARON: *Democracia y totalitarismo*, Barcelona, 1968, pág. 238.

partidos. Nocivos, frutos de intereses egoístas. Opuestos a una idea de bien común intocable. En fin, y por utilizar una expresión de ingrato recuerdo entre nosotros, «intrínsecamente perversos».

Acercando cuanto ahora decimos al exclusivo ejemplo de nuestro inmediato pasado, el antiparlamentarismo constituyó una de las notas básicas del régimen franquista, como en otro lugar he estudiado con detalle (11). Ni el Parlamento, ni los partidos, ni el mismo sufragio universal tienen cabida frente a una visión de las cosas dogmáticamente establecida. Y en nuestro caso, tanto menos cuanto hasta el final el jefe-fundador tuvo capacidad, legalmente reconocida, de dictar leyes sin pasar por las Cortes. Los jefes no se equivocaban nunca al interpretar lo que mejor convenía a los demás. Al país entero. A España. Se equivocaba la «mera suma» de opiniones no cualificadas que supone el sufragio o su fruto, una Asamblea llamada inorgánica. No cabía la discrepancia y había que sofocar los aspectos conflictuales que toda política comporta. Traigamos un único ejemplo del discurso que avala esta postura. Son palabras de Xavier de Echarri tras una manifestación «patriótica» habida en Valencia: «El hecho de que el *mando* del partido haya dado a los españoles tan *diáfanas* y *trascendentales* *consignas* quiere decir que una etapa de la Falange ha quedado cubierta, un ciclo de nuestra política ha sido vencido [...]. Que igual que el pueblo de Valencia —incorporado a España bajo la aceptación de un mando— ha gritado mucho ¡Arriba España! en pie y brazo en alto, también en pie y brazo en alto alzaremos al pueblo entero de España, que cuando se vea incorporado a la alegría y al riesgo de su destino cumplirá sobre la unidad de tierras la unidad de hombres, la unidad total. El pueblo será entonces, de verdad, uno y libre, *porque no fue consultado, sino dirigido*» (12).

Otro menester bien diferente y nunca confundible con el supuesto básico de un Parlamento en democracia es que, tarde o temprano y bien por conveniencias del mismo poder establecido, bien por necesidades de acoplar la imagen a presiones o circunstancias exteriores, estos tipos de regímenes acaben por recurrir a simples remedos de Parlamentos. Es decir, a la creación de órganos (Cortes orgánicas, Asambleas nacionales, etc.) con los que intentar revestir la realidad de un poder totalitario o autoritario. Así ocurrió en el Portugal de Salazar, en el intento de Primo de Rivera y, con mayor vigencia temporal, en la convencionalmente llamada España de Franco. Pero nunca como instancias con el monopolio de la soberanía. Nunca para mermar las facultades o competencias del jefe indiscutible. A veces con pequeñas parcelas de delegación legislativa. A veces como órganos meramente consultivos. A veces como expresión de inventos, en nuestro caso sedicente «democracia orgánica», mediante

(11) Véase MANUEL RAMÍREZ: *España, 1939-1975. Régimen político e ideología*, Barcelona, Ed. Labor, Punto Omega, 1978, págs. 87 y sigs.

(12) XAVIER DE ECHARRI: «Un pueblo unánime», en *Hegemonía y dominación en la España de posguerra*, Equipo de Comunicación, Zona Abierta, núm. 4 (1975), págs. 48-49 (el subrayado es nuestro).

los cuales intentar una legitimación del sistema. Y es que, si en el mundo circundante, la democracia era y sigue siendo el principio legitimador de la política en nuestro siglo, de alguna forma había que disfrazar la realidad y buscar apariencias democráticas. Pero de «otra democracia», naturalmente.

Por último, y aquí situamos nuestro análisis, y va de suyo nuestra personal postura, las críticas al parlamentarismo han venido y siguen viniendo desde dentro. Es decir, se parte del presupuesto, en los casos anteriores puesto en entredicho, de que la democracia es ese gran y único principio legitimador de regímenes y gobiernos, sustituyendo a lo que antaño fueron las teocracias, principio hereditario o victorias militares, y que, en democracia, juega el siguiente correlato. Existencia de la división o separación de poderes, partiendo del clásico esquema de Montesquieu. Existencia de un poder fundamental, llamado legislativo, que se residencia en una institución llamada Parlamento. Composición de dicha institución por partidos políticos, que, de igual forma, se han convertido en piezas esenciales e insustituibles de la actual democracia. O de otra forma dicho, a pesar de la crisis actual por la que dichas fuerzas políticas están pasando en gran parte de Europa, hoy no cabe hablar de democracia sin partidos. Y sentadas estas premisas, el Parlamento está llamado a ejercer la función de creación normativa y en su seno se desarrolla el democrático juego entre gobierno y oposición. El primero, con la función que los italianos llaman de *indirizzo politico*, de iniciativa del proceso político. La segunda, con la no menos importante función de control del gobierno. Y todo ello, como al final veremos, en estrecha conexión con la opinión pública, a veces unida a la voz del Parlamento, y otras, peligrosamente de éste alejada. Pero no adelantemos acontecimientos.

De aquí partimos. Tras esta afirmación aclaratoria, lo que ahora corresponde es adentrarnos, con cierto detenimiento, en la pregunta de por qué hoy se habla de «problemática» al referirse al Parlamento. Sin discutirlo ni ponerlo en cuestión. Pero sin tampoco mirar de soslayo los males o disfunciones que le aquejan.

Antes de ello, sin embargo, permítaseme, para bien llegar al objetivo, una breve reseña sobre la evolución del punto de partida. Dos breves apuntes sobre dos circunstancias o momentos que han mermado ese absoluto protagonismo que del Parlamento se afirmara durante el liberalismo decimonónico. Entrar a fondo en ellos sería casi enojar con cosas bien sabidas al lector medianamente especializado. Lo que nos importa es la situación actual y la forma o las formas de superar el problema. De ahí la breve síntesis del epígrafe que sigue.

III. UNA ALUSION AL CAMINO RECORRIDO

Parece obvio que en unas reflexiones que pretendan abordar la problemática actual del Parlamento deba darse por conocido todo el proceso histórico y político a

través del cual aparece en escena dicha institución. Recordemos únicamente que el momento cumbre hay que situarlo en el tracto que recorre la Revolución inglesa y que el Parlamento es consecuencia de la prerrogativa regia. A la postre, fruto de escaramuzas en las que desempeña papel primordial la lucha por frenar los excesos regios en la imposición de impuestos, y que en principio eso (aprobación de *taxes*) y alguna otra función como la de proclamación y juramento del heredero de la Corona, constituyen los limitados márgenes de la compartida soberanía del Parlamento.

Lo que sí resulta curioso es la muy tardía vigencia que esta interpretación de un órgano legislativo, en nuestro caso llamado Cortes, va a tener en nuestro constitucionalismo español. Y ello ocurrió, como es sabido, mediante la machacona insistencia de nuestros doctrinarios del siglo XIX en cuantos debates partean textos de índole conservadora. No únicamente en 1845. Incluso, y eso es lo curioso, ya casi a finales del siglo, en el evento de la obra canovista de la Restauración.

En efecto, y con los aportes ideológicos de Donoso Cortés o Jaime Balmes en la trastienda histórica, todavía cuando se está discutiendo la elaboración de la Constitución de 1876, Cánovas vuelve una y otra vez a esta idea de la Constitución interna y de las Cortes como fruto de la prerrogativa regia. Así, al definirse el supuesto de la doble confianza sobre el que la política de la Restauración iba a descansar, y antes de que se aprobara el texto constitucional, ya advierte el político malagueño que estaba en el banco del Gobierno por la confianza del Rey, si bien luego lo estaría por esa confianza unida a la de la Cámara. Y, de forma más explícita, en el difícil intento de combinar lo intocable de una Constitución interna con la soberanía nacional, algo que, como es sabido, llevó a reconducir la idea de nación y su soberanía a «una entidad sustantiva, obra de Dios o de la naturaleza» y alejarla de todo azar en el plebiscito cotidiano; entonces, decimos, Cánovas deja más claras las cosas: «La Monarquía constitucional definitivamente establecida en España desde hace tiempo no necesita, no depende ni puede depender, directa ni indirectamente, del voto de estas Cortes, sino que, al contrario, estas Cortes dependen en su existencia del uso de su prerrogativa constitucional porque el interés de la patria está unido de tal manera por la historia pasada y por la historia contemporánea a la suerte de la actual dinastía, al principio hereditario, que no hay, que es imposible que tengamos ya patria, sin nuestra dinastía» (13). Dura y discutible afirmación que únicamente serviría, como la misma historia posterior pondría de manifiesto, a los previamente convencidos de la bondad de los supuestos de la Restauración.

Pero, dejando al margen la referencia hispana, centremos nuestra atención en los dos vaivenes que el Parlamento sufre hasta llegar a nuestros días. A la postre, dos vaivenes que ponían en cuestión el teórico equilibrio de poderes formulado por Mon-

(13) Véase detenidamente este *excursus* en SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, cit.

tesquieu en el capítulo sexto del libro XI de su obra *Espíritu de las leyes*, cuyo sentido ha merecido un detenido análisis en otro de nuestros trabajos (14).

1. *La etapa de predominio del Parlamento*

Estamos ante la etapa de vigencia de la concepción decimonónica del Estado de Derecho. Fruto de la ideología liberal de la época, la configuración del Estado descansa en el principio de que el control del poder se lleva a cabo mediante el postulado del imperio de la ley, de la ley positiva. Elías Díaz, entre otros, ha puesto de manifiesto cómo este principio hay que entenderlo en el sentido de primacía de la leyes en sentido formal, es decir, ley creada precisamente por el órgano popular representativo (Parlamento) en tanto que titular del poder legislativo. El fundamento de la ley descansa sobre la decisión de un poder, el legislativo, que tiene su origen en la soberanía del pueblo hecha voluntad (15).

Si esto es así, el equilibrio de poderes aparecerá claramente escorado en beneficio del Parlamento. Montesquieu quería evitar la concentración del poder, pero ahora se añade, igualmente, la primacía de uno de esos poderes, el legislativo, que no encuentra más frenos que la Constitución y los órganos que ésta haya previsto para efectuar el control de la constitucionalidad de las leyes. Si es cierto, como señalara Sánchez Agesta, que en el régimen parlamentario la relación Gobierno-control se basa en el supuesto de que el Gobierno «se establece y mantiene sobre la confianza del Parlamento, y la concesión o negación de esa confianza es la razón última de un Gobierno responsable» (16), no lo es menos que el parlamentarismo clásico hizo de esa necesidad de confianza un arma todopoderosa, evidenciando su clara hegemonía. La hegemonía del Parlamento. En él radicaba la expresión de la voluntad soberana y, por ende, de él pendía la existencia misma del Gobierno.

Carlo de Cabo ha visto con sagacidad cómo, desde este momento, se hace imposible la igualdad de poderes. La igualdad se convierte en supuesto irreal y contradictorio. Basándose en la doctrina, esta imposible igualdad tiene su origen en la consagración de la ley como instancia superior (Duguit, Orlando, Carré), en que la unidad estatal repugna a la igualdad de los poderes, ya que en todo Estado debe haber un órgano supremo (Jellinek), y en el hecho de que en todo tiempo ha de existir un centro

(14) Véase MANUEL RAMÍREZ: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», comentario introductorio al título V de la Constitución española de 1978, en OSCAR ALZAGA (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. VIII, Edersa, 1985, págs. 401 y sigs.

(15) ELÍAS DÍAZ: *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Edicusa, 1969.

(16) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: «El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión», en MANUEL RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Barcelona, Ed. Labor, S. A., 1987, pág. 178.

único de imputación y de voluntad que nos lleva a la superioridad del Parlamento (Jellinek y Carré). El acierto del profesor De Cabo reside esencialmente en conectar esta fase o etapa de desigualdad en favor del Parlamento con una frase concreta del desarrollo capitalista: el capitalismo liberal. «La función protagonista de los Parlamentos en la etapa del Estado liberal, su conversión en la "escena política" en la que tiene lugar el desarrollo y solución de los conflictos, se explica en cuanto en él se alojaron las clases y fracciones de clase dominante (...) En estas condiciones, el Parlamento se convierte en un auténtico modelo educativo de indudable proyección y efectos ideológicos legitimadores» (17). Algo de esto habíamos apuntado, en párrafos anteriores, al aludir a la crítica dialéctico-marxista del Parlamento.

El individualismo y la abstención estatal andaban por medio. La relación entre poderes aparecerá claramente inclinada en favor de aquel poder que tiene el privilegio de definir la supremacía de la ley. El poder que dará nacimiento al Gobierno y a cuyo arbitrio quedará la permanencia o la caída de éste. Estamos en la fase de claro predominio del legislativo, en la etapa del acusado parlamentarismo. La relación Gobierno-Parlamento arrojará un saldo claramente favorable hacia el segundo. Es la época que, por decirlo con acuñada expresión, el mundo occidental vive *el gobierno de asamblea*. El reinado del Parlamento. Corolario, por lo demás, del liberalismo de la primera hora que venera la imagen de una asamblea llena de poder, capaz de detener por un momento el curso de los acontecimientos y crear un orden nuevo. La Constitución es el fruto de su soberanía, y las dificultades para cambiarla, la garantía de que ese orden será casi inmutable, pensado y establecido para siempre.

Entre nosotros, Díez del Corral ha descrito con páginas insuperables el significado de cuanto decimos, y a su obra nos remitimos (18). Y, en el rosario de nuestra propia historia constitucional, el reflejo de esta concepción tiene una expresión paradigmática en la misma redacción del texto de 1812 (aquellos del «es y *será perpetuamente*», por ejemplo, al declarar la religión católica como religión del Estado) y también tiene su eco tardío en la Constitución de 1931, con otra visión todopoderosa de las Cortes Constituyentes de la II República, como en otro de nuestros trabajos hemos analizado detenidamente (19).

2. Crisis del Parlamento y auge del ejecutivo

Como en tantas ocasiones se ha puesto de manifiesto, a comienzos del siglo xx comienza a evidenciarse la necesidad de superar la concepción que supone el Esta-

(17) CARLOS DE CABO: «División y predominio de poderes», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, cit., págs. 73 y sigs.

(18) Véase LUIS DÍEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, IEP, 1945.

(19) Véase MANUEL RAMÍREZ: «La relación ejecutivo-legislativo: apunte de un desequilibrio», en *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 6, Universidad del País Vasco, 1990, págs. 47 y sigs.

do liberal de Derecho. Y ello en una línea progresiva que llega hasta la actual forma del Estado social y democrático de Derecho.

Ni el individualismo ni el abstencionismo estatal en que descansaba el modelo anteriormente sintetizado resultan capaces de asumir la complejidad que la política de nuestros días presenta. Junto a dicha complejidad, la necesaria aceleración en la toma de decisiones (que casa mal con la inevitable lentitud del parlamentarismo decimonónico); el incremento del desarrollo económico; la progresiva nivelación entre grupos sociales, antaño abandonados al libre juego de oferta y demanda en un Estado que dejaba hacer y pasar; la no menos imperiosa necesidad de garantizar los llamados nuevos «derechos sociales», bien diferentes a los meramente individuales, y, en fin, la conquista de lo que a la sazón se conoce con el nombre de la «justicia social» son, entre otros, los argumentos que ponían de manifiesto la urgencia de la transformación del aparato estatal desde la propia dinámica del Estado de Derecho.

Hacia falta acoplar aquella vieja estructura demoliberal a la situación de neocapitalismo que se va implantando en las sociedades desarrolladas. Volviendo de nuevo al sugestivo trabajo de Carlos de Cabo, hay que ver en Hauriou la más significativa justificación inicial de la necesidad de la superioridad del ejecutivo al afirmar la «superioridad individual de los miembros de la elite política, del poder minoritario y, en definitiva, del Gobierno sobre el Parlamento» y poniendo de manifiesto cómo a comienzos del siglo xx el ejecutivo asume el derecho general del mando y coacción. Para De Cabo, el problema no es técnico, sino político: el cambio en la relación de poderes y el auge del ejecutivo está estrechamente vinculado al papel y función del Estado en la nueva versión del capitalismo a que antes nos referíamos: la del capitalismo monopolístico desarrollado (20).

La teoría del equilibrio experimenta una nueva ruptura y con ella se pasa al Estado social de nuestros días. Los correlatos ideológicos-estructurales de la superación del individuo y del abstencionismo estatal serán la aparición del intervencionismo a través del Estado del bienestar, crítica y crisis del parlamentarismo o gobierno de asamblea y, como contrapartida, configuración de un ejecutivo fuerte.

Los caminos a través de los cuales se llega a este reforzamiento fueron señalados hace tiempo por Jiménez de Parga (21). Nos limitamos aquí a la mera reseña por tenerlos por sobradamente conocidos:

- a) Unificación del ejecutivo frente a la experiencia demoliberal del ejecutivo dual.
- b) Mayor institucionalización del ejecutivo, a través de la estructura administrativa, fuentes y recursos humanos y materiales mayores e independientes. Piénsese

(20) Véase CARLOS DE CABO: «División y predominio de poderes», cit., págs. 76 y sigs.

(21) MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA: *Las monarquías europeas en el horizonte español*, Madrid, Ed. Tecnos, 1966, y «Versión actual de la idea de equilibrio», en *Formas constitucionales y fuerzas políticas*, pág. 301.

se en el *civil service* de los Estados Unidos o en la Cancillería de la entonces República Federal de Alemania.

c) Modernización de la maquinaria del ejecutivo.

d) Relación entre ejecutivo fuerte y mayor estabilidad política, llegando incluso a la elección de la cabeza del ejecutivo por sufragio directo (Francia), la desaparición de la votación de investidura y hasta la tan discutida figura del voto de censura constructivo, fletado por la Ley Fundamental de Bonn y recogido, creemos que en mala hora, en nuestra actual Constitución española.

e) Extensión de las facultades legislativas y administrativas del Gobierno, con evidente merma de lo antaño exclusivamente reservado al Parlamento.

En suma, es el Gobierno quien ha asumido la dirección de la política, dejando atrás la visión todopoderosa del Parlamento. A que así sea ha contribuido no poco la experiencia de la planificación. Como señalara Duverger, «en adelante, es técnicamente necesario un ejecutivo fuerte para asegurar la gestión de un aparato de producción mitad público y mitad privado. Por flexible e indicativa que fuere, la planificación exige un Gobierno firme y estable» (22). Este fortalecimiento del Gobierno, este incremento de las atribuciones de uno de los poderes, el ejecutivo, en detrimento de otro, el legislativo, parece constituir el rasgo definitorio de la democracia de nuestro siglo.

Cuando, ya en nuestros días, la evolución parece concluida en la actual forma del Estado social, habría que acudir a las valiosas contribuciones de Ernst Forsthoff (23) o García Pelayo (24) para profundizar en qué medida dicho Estado social se ha adaptado a la sociedad industrial y posindustrial. Ciñéndonos a lo que ahora nos preocupa, quedémonos con los siguientes rasgos, que vienen a ser, a la vez, consecuencia de este Estado de nuestros días:

1.º Incremento de la tecnificación de la política, convirtiéndose la técnica misma y su posesión en un fenómeno de poder.

2.º Incremento de la actividad protectora del Estado hacia la sociedad. El Estado asume la «procura existencial» y asegura a los ciudadanos nuevas prestaciones sociales (salario mínimo, puesto de trabajo, atención a incapacitados, establecimiento de la seguridad social, etc.).

3.º Configuración de la imagen de un Estado distribuidor. Frente al Estado predominantemente legislativo, realce del Estado predominantemente administrativo, del llamado «Estado manager», que asume todo el complejo de las nuevas funciones asistenciales.

4.º Ejecución de la política desde el supuesto básico del *consenso* de los afec-

(22) MAURICE DUVERGER: «La democracia del siglo XX», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120 (nov.-dic. 1961), pág. 82.

(23) Véase ERNST FORSTHOFF: *El Estado de la sociedad industrial*, trad. de Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñiz, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.

(24) Véase MANUEL GARCÍA Pelayo: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977.

tados, algo que aparece como garantía de fortaleza de las decisiones y, a la vez, como necesidad para su perdurabilidad.

5.º Combinación del tradicional pluralismo político, que tenía como vías fundamentales a los partidos políticos, con un nuevo pluralismo: el organizacional. El que surge de las entidades, asociaciones y organizaciones que, de esta forma, se convierten en pilares insoslayables del Estado social y democrático contemporáneo. Volveremos a este punto al final de estas páginas.

6.º Preponderancia del llamado «Estado de asociaciones» (*Verbändestat*). El protagonista de este nuevo Estado social no es exclusivamente el ciudadano, en abstracto, sino también las modalidades y formas de la existencia social: el obrero, el empresario, el consumidor, el pensionista, etc. Este rasgo, por lo demás, es el que está llevando a los partidos a dirigir mensajes concretos a sectores concretos, ofreciendo soluciones muy detalladas.

7.º Como consecuencia de todo ello, deliberadamente dejada como afirmación final por resultar lo más interesante al tema que ahora nos ocupa, al no ser la función capital del Estado sólo ni principalmente la de legislar, sino, sobre todo, la de actuar, se origina un hecho trascendental. El hecho de que el *locus* de la decisión se traslada del Parlamento a las instancias gubernamentales y administrativas. El Parlamento continuará ejerciendo la crítica del Gobierno y continuará canalizando las aspiraciones de la sociedad a través de los partidos. Por supuesto, de unos partidos que han acabado arrinconando grandes dosis de sus supuestos ideológicos y que hasta se están convirtiendo en «partidos cógelo-todo» o partidos de todo el mundo (*catch-all-party*), por utilizar la expresión en su día acuñada por Otto Kirchheimer y luego ampliamente utilizada (25). Pero, de igual forma, un Parlamento que experimenta una notable crisis en muchos otros aspectos. Conservará la iniciativa legislativa y el refrendo final, pero su terreno, antaño casi ilimitado, se verá ampliamente invadido al ser el Gobierno quien presente la mayoría de los proyectos por poseer los recursos técnicos para su formulación.

Se ha producido, por todo lo anterior, la definitiva ruptura del equilibrio y estamos ante el acusado predominio del ejecutivo. El Parlamento ha conocido otro duro golpe en estos derrotados actuales del Estado social. Pero no ha de ser el último. Nos queda, como punto actual de nuestra meditación, el que ha de asestarle el llamado Estado de partidos.

IV. PARLAMENTO Y ESTADO DE PARTIDOS

En realidad, el mayor cúmulo de problemas e interrogantes que, desde la perspectiva con que estamos analizando la actual situación del Parlamento, se abre sobre

(25) OTTO KIRCHHEIMER: «El camino hacia el partido de todo el mundo», en KURTZ LENK y FRANZ NEUMANN (eds.): *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, citamos edición de Anagrama, Barcelona, 1980, págs. 33 y sigs.

su figura devienen del llamado Estado de partidos. Siguiendo en este punto el excelente trabajo de García Pelayo (26), nos encontramos con el hecho de que la misma denominación aparece derivada de un supuesto previo: si la democracia de nuestra hora es necesariamente una democracia de partidos, «parece que el Estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos, en razón de que sólo éstos pueden proporcionar al sistema estatal los *inputs* capaces de configurarlo democráticamente, tales como la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y de las demandas sociales debidamente sistematizadas para proporcionarle tanto los correspondientes programas de acción política como las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales. Por otra parte, sólo la capacidad organizativa de los partidos y la presencia de sus miembros en los mencionados órganos del Estado ofrece la posibilidad —no siempre convertida en realidad— de que los *outputs* del sistema estatal, es decir, sus decisiones y acciones manifestadas con distintos contenidos y formas, constituyan una expresión de los criterios e intereses, sea de la mayoría de la población, sea de lo que eventualmente pudiera ser considerado como promedio de la voluntad nacional, en uno y otro caso con referencia a un período electoral dado. En resumen, sólo la interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal puede proporcionar a éste una legitimidad y funcionalidad democráticas» (27). Estamos ante la justificación del concepto. Veamos en esta otra afirmación la consecuencia del *excursus*. A pesar de la premisa de un Estado neutral, lo cierto es que nos encontramos ante «un Estado en el que las decisiones y acciones de un partido o de unos partidos llevadas a cabo del marco de la organología estatal se imputan jurídicamente al Estado, aunque políticamente sean imputables a la «mayoría parlamentaria» o al «partido en el poder» (...) Los órganos políticos del Estado son ocupados por conjuntos de personas integradas en otras organizaciones, a cuyos criterios y disciplina están sometidas, produciéndose, de este modo, la transustancialización de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado» (28).

Hasta aquí la invasión del nuevo cuño. A partir de ella, una cascada de consecuencias que hacen tambalear, y en no escasa medida, los supuestos clásicos sobre los que descansa todo el principio organizativo, representativo y hasta de control aquella supuesta neutralidad estatal. Sin poder detenernos a fondo en cada uno de ellos, vayamos a los que más interesan a la problemática que ahora nos ocupa.

Por esta interacción de dos sistemas, el jurídico-político y el sociopolítico de los partidos que configura el Estado de partidos, el primer supuesto que experimenta un cambio sustancial, y del que nosotros hemos querido comenzar esta reflexión, es precisamente el de la división, separación o equilibrio de poderes. Evidentemente, la es-

(26) Véase MANUEL GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

(27) MANUEL GARCÍA PELAYO: *Ibid.*, págs. 85-86.

(28) *Ibid.*, págs. 87-88.

estructura que permite un juego de partidos en el que uno de ellos obtiene la mayoría parlamentaria origina que el líder del partido sea también jefe del Gobierno, que la iniciativa legislativa surja del ejecutivo y sea inequívocamente aprobada por el Parlamento gracias a esa mayoría, e incluso que si el texto constitucional vigente así lo establece, de esa unión vía partido entre ejecutivo y legislativo, la teóricamente aséptica facultad parlamentaria para nombrar algunas instancias del poder judicial acabe, de igual forma, influida por la decisión del partido-Gobierno.

En este punto, la conclusión a la que llega García Pelayo tiene este razonamiento: «1.º más allá de la independencia formal, entre ambos órganos (Gobierno-Parlamento), hay una dependencia común de un centro decisorio localizado en un partido o en una coalición de partidos; 2.º con ello se relativiza la división horizontal de poderes tácita o expresamente establecida por la Constitución, pues, en resumidas cuentas, el Parlamento y el Gobierno parecen convertirse en subestructuras de operacionalización de decisiones del programa de un o de unos partidos; 3.º la división tradicional de poderes queda sustituida en este punto por la existente entre Gobierno-mayoría parlamentaria de un lado y oposición (minoría) parlamentaria de otro». A nuestro entender, el recurso del ilustre profesor salva el tema del control del Gobierno por el Parlamento, pero no nos parece plenamente convincente para mantener uno de los presupuestos básicos del Estado de Derecho. Y aun así, cuando la mayoría parlamentaria es absoluta, la tentación de no oír los argumentos de la oposición queda siempre pendiente mucho más del talante dialogador del partido que cuente con dicha mayoría absoluta que de la existencia de auténticos resortes parlamentarios para frenar la política gubernamental. Y, en nuestro país, con el carácter incipiente de nuestra cultura democrática, entiendo que un tema de tal porte no debe quedar al albur de las buenas intenciones. No son escasos los ejemplos de leyes aprobadas mediante el llamado «rodillo» de los votos emanados del propio grupo parlamentario, sin atender a otro tipo de argumentos de la oposición. Valga la alusión a la actual LRU, como obligada referencia de cualquier universitario que padezca sus efectos.

En el otro punto del abanico situábamos el control por vía judicial. Va de suyo que no nos referimos de la independencia judicial en el sentido de jueces o magistrados que acceden al *status* mediante selección por vía ordinaria (concurso-oposición). A lo que hacemos referencia es a aquellos casos en que es el Parlamento el encargado de proponer los nombramientos de instituciones tales como el Consejo General del Poder Judicial o el mismo Tribunal Constitucional. Bien en su totalidad, bien en parte de sus integrantes. De nuevo surge el problema por la superposición de la estructura derivada de la fuerza de los partidos en el hemicycleo.

Por supuesto que el texto constitucional se limitará a establecer la facultad de propuesta. Pero, hasta ahora y en nuestros días, el mecanismo ha derivado en un reparto de nombres a proponer en función de la fuerza parlamentaria del partido. Lo que

(29) MANUEL GARCÍA PELAYO: *Ibid.*, págs. 113-114.

se ha llamado el sistema «de cuotas». Por desgracia, no se ha aceptado hasta el momento el ejemplo norteamericano de la existencia de una *Comisión ad hoc* que proponga teniendo en cuenta exclusivamente méritos y calidades. Por ello, la sospecha, al menos la sospecha, de cierta politización por cercanía a un partido, no puede por menos que aparecer. Y se une, claro está, a lo inevitable. A la evidencia del mismo talante o componente ideológico que un integrante de tales instituciones posee ya *per se*, de entrada. Que el magistrado en cuestión sea progresista o conservador es algo natural, comprensible. Pero que deba su puesto a un filia partidista resulta claramente disfuncional.

Es de nuevo García Pelayo quien intenta salvar el escollo mediante la distinción entre dos momentos. Veamos su razonamiento. Refiriéndose a los Tribunales Constitucionales, escribe: «La función de los órganos de nombramiento terminan con el nombramiento, sin que tenga efectos ulteriores sobre el ejercicio de la función jurisdiccional por parte del Tribunal, que, tanto institucionalmente como en cada uno de sus miembros, está dotado de las suficientes garantías para cumplir su función con imparcialidad e independencia frente a los poderes y a sus portadores. Bajo estos supuestos, la acción del Tribunal no sólo está al margen de los criterios e intereses de los partidos, sino que constituye un límite al posible uso inconstitucional del ejercicio de poderes del Estado por parte de los partidos» (30). De nuevo la creencia en la «buena fe» o en una suerte de mutación personal que, a nuestro entender, únicamente es «supuesto» o deseo. Ni una cosa ni otra garantiza la auténtica independencia. La plena garantía jurídica queda a expensas de la «conversión neutral» que puede no darse. Estamos ante otro intento de compatibilizar lo deseable y necesario con lo real. Lo que debe estar por encima de todo y puede no estarlo. El deber ser, con el ser, en suma. Y la coincidencia entre una cosa y otra tampoco queda plenamente asegurada mediante esta distinción del ilustre profesor.

Pero se trataba de los dos puntos más distantes de lo que anunciábamos como cascada de consecuencias. Por medio, otros muchos puntos de no menor importancia. Los enumerados en forma sintética.

1. *La representación cuestionada*

Los textos constitucionales suelen contener el principio. El diputado, en tanto que miembro de la institución en que reside la paradigmáticamente soberanía del pueblo o la nación, según los casos, representa al todo. Al conjunto. Una vez elegido e incorporado al Parlamento hay que ver en él a un representante de la nación.

Pero luego viene la incidencia del mecanismo a través del cual llega al Parlamento. Ha sido propuesto por un partido político concreto. Ha formado parte de una lista de

(30) MANUEL GARCÍA PELAYO: *Ibid.*, pág. 133.

dicho partido. Ha defendido antes, durante la campaña electoral, un programa y hasta unos intereses o demandas de sectores muy concretos, los votantes de dicho partido. Y continúa en el Parlamento practicando la política que a dicho partido interesa.

La contradicción entre ambos supuestos no es baladí. Se ha partido de una construcción jurídico-política que hasta el mismo sentimiento de la ciudadanía no encaja bien. ¿Representa a los afiliados o votantes del partido justamente contrario al que dicho diputado pertenece? ¿Se siente de verdad representado un afiliado al partido que ejerce la oposición por otro que pertenece al partido que ejerce el poder? El tema puede llegar a complicarse sobremedida cuando en el Parlamento existen partidos regionalistas, no siempre acordes con los intereses del conjunto. Aún más, ¿se siente representado un ciudadano que ha votado a un partido que rechaza el principio de la autodeterminación y posible independencia por otro diputado miembro de otro partido que tienen dicha demanda como *prius* fundamental? Ahorro las referencias concretas. Pero ahí están en nuestro propio Congreso.

La tesis de la representación «del todo» no se queda, por demás, en la mera especulación. Cuando el diputado, por la razón que fuere, abandona el partido gracias al cual llegó al Parlamento y se integra en otro grupo (el escabroso problema del transfuguismo), desde el punto de vista constitucional el problema no tiene solución. No cabe privarle del supuesto de partida. Nuestro propio Tribunal Constitucional se enfrenta desde una primera sentencia de 21 de febrero de 1983 al tema con argumentos luego reiterados en casos posteriores: incompetencia del alto Tribunal para juzgar sobre acuerdos de expulsión adoptados por los partidos políticos que quieren sancionar al tráfuga, al no ser los partidos órganos del Estado, y, por supuesto, afirmación de que, una vez elegidos, los representantes, al nivel que sea, no lo son del partido en exclusiva ni tampoco únicamente de quienes les votaron, sino de todo el cuerpo electoral. Ante todo, que es lo único que dicho Tribunal puede afirmar sin romper nada menos que la ficción constitucional sobre la que descansa todo el actual argumento representativo, las soluciones, una vez más, se remiten a posibles acuerdos entre los propios partidos o, todo lo más, a un desarrollo legislativo, por supuesto fruto de dichos difíciles acuerdos, que estableciera claramente las consecuencias que acarrea el transfuguismo. Estamos de nuevo ante el imperio de los auténticos protagonistas del juego en la democracia fundamentalmente basada en partidos políticos. Sin este recurso, la representación quedará cuestionada.

2. *La libertad cercenada*

Nos referimos, claro está, a la libertad del diputado miembro del Parlamento. Y de nuevo, por delante la afirmación jurídico-constitucional: los miembros de las Cortes Generales, en nuestro caso, «no estarán ligados por mandato imperativo» (art. 67.2). Se reitera con esta afirmación una constante que hace su aparición en los textos cons-

titucionales nada menos que desde los comienzos del Nuevo Régimen. Frente a la obediencia debida al estamento al que se pertenecía y representaba propia del Antiguo Régimen, la teórica libertad de este nuevo diputado que, precisamente por representar teóricamente al todo, a la nación, a todo el cuerpo electoral, no puede ver su libertad de actuación ni su libertad de voto sometida al requisito de un mandato previo.

Pero en el Estado de partidos ese diputado está sometido a la disciplina del partido al que pertenece y, en realidad, representa. El instrumento será la indicación de voto proveniente del grupo parlamentario, sobre el que hablaremos de inmediato. Lo cierto es que, con mayor o menor carácter férreo, la disciplina de voto condiciona, liga la teóricamente libre decisión del diputado. Precisamente es la figura del jefe del grupo parlamentario la llamada a indicar el sentido en que todos sus miembros han de votar ante cualquier tema parlamentario. Desde el veredicto sobre una moción de censura hasta la votación final de una ley, sin olvidar el importante trámite de las enmiendas o las propuestas de nombramientos. Todo está previamente atado.

Va de suyo que la disciplina de voto cumple su función positiva en el sentido de clarificar las posturas en hemiciclos bien poblados y, por supuesto, llegan a constituir la base de la fuerza misma de la representación parlamentaria del partido. Sin ella, muy probablemente el debate parlamentario sería caótico y la citada fuerza quedaría diluida. No es menos cierto, sin embargo, que hay situaciones en las que, por entenderse que la cuestión en liza afecta a la conciencia del diputado, se le permite «votar en conciencia». Y hasta casos en que el partido puede hacer gala de dejar libertad de voto para probar la fuerza de su adversario político.

Pero estas situaciones son excepcionales. Lo habitual es la disciplina. Y faltar a ella conlleva en unos casos algún tipo de sanción, y en otros, hasta la expulsión del grupo y del partido, según los casos. En los Reglamentos de los Grupos Parlamentarios se establecen los supuestos y se fijan las sanciones.

En cualquier caso, la supuestamente libre voluntad del diputado queda de nuevo tergiversada. Es muy probable que hasta legítimamente tergiversada. Pero el resultado vuelve a ser similar al de consecuencias anteriormente citadas. La fuerza del partido prevalece sobre la beatífica descripción-conquista del Nuevo Régimen. Apretar un botón en el sentido que se le indique es todo cuanto queda, en muchas ocasiones, al diputado normal y corriente.

3. *La independencia anulada*

En uno de mis trabajos he estudiado con detenimiento la figura del grupo parlamentario. A dicho análisis me remito para no tener que repetir lo ya dicho (31). Allí

(31) Véase MANUEL RAMÍREZ: «Teoría y práctica del grupo parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), núm. 11 (septiembre-octubre 1979).

convengo con la mayoría actual de la doctrina sobre la naturaleza del grupo. No es órgano del Estado, sino encarnación o reflejo parlamentario del partido. Los teóricos alemanes e italianos pugnaron durante años antes de llegar a esta afirmación hoy plenamente aceptada.

Pues bien, el diputado es miembro de ese grupo parlamentario. Está en él porque, en su día, su nombre se incluyó en una lista electoral cerrada y hasta bloqueada, normalmente, que, de paso, igualmente limitaba la libertad del elector. Y a ese grupo volverá si el partido lo quiere. El partido lo incluye, paga su campaña electoral, lo sostiene y puede o no volverlo a incluir en comicios sucesivos.

El asunto no queda ahí. En el grupo se determina quién habla y quién no. Quién es portavoz en este tema o en otro. Quién va a integrar, en nombre del partido, una u otra comisión. O, por supuesto, quién quedará simplemente para el acto de votar según le ordenen. Nadie dará un paso en el hemiciclo, nadie podrá usar la palabra sin la previa autorización. Esté o no de acuerdo con lo que se esté discutiendo. Tenga o no mayor capacidad o preparación para «hablar de aquello».

Y cuando el grupo ha impuesto su reinado, ¿qué queda de la independencia del otrora solemne representante en el Parlamento? La institución que estamos estudiando deviene, por ello, en un conjunto de mónadas perfectamente orquestadas por la fuerza de la oligarquía del grupo. El único ápice de independencia posible reside en la posible disonancia entre el grupo y el partido. Entre dos oligarquías. Y el tema de este infrecuente enfrentamiento suele resolverse casi siempre sin eco parlamentario. En el seno de los órganos de dirección de los mismos partidos.

Estamos ante el último de los ejemplos que queríamos traer a colación derivados del Estado de partidos y su incidencia en el mundo parlamentario. Es el gran golpe actual que el Parlamento está experimentando desde dentro. Sin poner en tela de juicio su propia existencia, es cierto. Pero, de igual forma, colocando ante el tapete la urgente necesidad de salvar una larga serie de escollos para que la institución recobre su parcela de soberanía y hasta su misma legitimidad en la opinión de los ciudadanos. Lo que resultaba consustancial a la democracia de nuestros días, el reconocimiento y el caminar mediante partidos políticos, puede llegar, como creo que hemos apuntado, a empequeñecer el alcance de la misma democracia cuando el instrumento se convierte en Príncipe. En el nuevo Príncipe, como se sugiriera llamar al partido político. Cuando lo que deba quedarse en medio deviene sujeto fundamental.

V. PARLAMENTO Y OPINION PUBLICA: EL PELIGROSO RIESGO DE LA DOBLE LEGITIMIDAD

Comenzaremos por recordar dos afirmaciones de partida. En primer lugar existe una unión histórica entre la aparición y consolidación del Parlamento soberano en el Nuevo Régimen y la presencia efectiva de una opinión pública con mayor o menor

peso. En efecto, el tránsito del Antiguo Nuevo Régimen no supone únicamente un cambio sustancial en el sujeto que encarna la soberanía: de los hombros del Rey a la construcción jurídico-política llamada Nación. Supone, de igual forma, que la política, en cuanto proceso elaborador de decisiones, deja de permanecer en el oscurantismo de la trastienda regia (Rey, validos, personajes influyentes) para convertirse en materia de preocupación ciudadana. De esta forma, el cambio político acompaña la aparición del llamado *régimen de publicidad*. Publicidad de la vida política, aparición de la prensa política, importancia e influencia de los cronistas o comentaristas parlamentarios, etc. Entre nosotros, el hecho se evidencia palpablemente a partir de 1812 y origina una meritoria trayectoria de prensa política, aparición de Cátedras, discusiones en Ateneos, que recorre todo el siglo XIX, como han analizado con pulcritud los estudiosos de nuestra historia político-constitucional. La política deja de ser patrimonio de unos pocos y pasa a ser objeto de ocupación o preocupación para los ciudadanos.

Por supuesto que, al hacer esta afirmación, no es posible olvidar los precedentes. Como en tantas otras ocasiones, lo que ocurre es que se fija una fecha histórica y hasta una denominación para algo que, con otras características, ya se conocía en el pasado. Permítaseme traer a colación dos ejemplos. La aparición de los llamados grupos de presión suele fijarse en un momento dado de las elecciones norteamericanas, y con esa denominación pasan a ser sujetos más o menos reconocidos en la vida política y en la ciencia que la estudia. Pero ¿cabe alguna duda sobre el hecho de que, desde siempre, en la voluntad del llamado a tomar una decisión política han influido intereses concretos? El concepto y su reconocimiento resulta nuevo. Pero la realidad a que se alude, tan vieja como el mismo gobierno de la *polis*. O, en otro supuesto, pocos campos de tan rabiosa actualidad como los estudios sobre la llamada socialización política. Es decir, el proceso a través del cual los ciudadanos asimilan y practican los valores que sostienen un régimen político y hasta garantizan a su través su permanencia más allá del nudo recurso a la fuerza. Pues bien, la idea de educar «según el régimen» está nada menos que en Platón y Aristóteles. «Lo que quieras para la ciudad ponlo en la escuela», afirmaba el primero. Y desde ahí, hasta los modernos estudios sobre los calificados «aparatos ideológicos del Estado», en terminología marxista, o «las agencias de socialización», en expresión liberal-capitalista. Un fenómeno antiguo que recibe un nombre o un tratamiento nuevo.

Similar acaecer ocurre con la opinión pública. En el capítulo IX de su obra *El Príncipe* escribe Maquiavelo lo que sigue: «Quien llega a ser Príncipe por la voluntad del pueblo debe conservar esa amistad, cosa fácil, puesto que el pueblo sólo pide no ser oprimido; pero quien contra los deseos del pueblo y sólo por el apoyo de los nobles se hace Príncipe, debe empezar *ganándose el afecto del pueblo*, lo cual tampoco ha de serle difícil desde el momento que esté en situación de protegerlo. Como los hombres cuando reciben bienes de quienes esperaban males *son más agradecidos al que los dispensa*, el pueblo es más adicto al Príncipe que lo trata bien que si él mismo lo hubiera puesto en el principado. Puede el Príncipe *ganarse la voluntad del pueblo de*

diversos modos, que varían según las circunstancias, y a causa de ello no cabe dar reglas fijas.» Estamos ante una de las afirmaciones más sagaces del auténtico padre de la moderna ciencia política. Quien, desacralizando el poder, convierte en *técnica* el menester de obtener obediencia.

Curiosamente, esta necesidad de contar con la opinión y el apoyo de los súbditos para obtener una estabilidad y fortaleza en su gobierno es asumida incluso desde nuestra hispánica corriente del antimachiavelismo. Quienes no podían ceder ante las «heréticas afirmaciones» del florentino no pueden por menos que rendirse ante la evidencia de algunas de sus afirmaciones. Francisco Murillo lo estudió a fondo en la obra de Saavedra Fajardo, quien se preguntaba así: «¿Qué otra cosa es *la reputación* sino un ligero espíritu encendido en *la opinión de todos*, que sustenta derecho el cetro. Y así, cuide mucho el Príncipe de que sus obras y acciones sean tales que vayan cebando y manteniendo estos espíritus (...) *No hay monarquía tan poderosa que no la sustente más la opinión que la verdad, más la estimación que la fuerza*» (32). Y José Antonio Maravall, en su obra *La teoría española del Estado en el siglo XVII* (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944) ha rastreado en esta curiosa paradoja del antimachiavelismo hispano, según tuvimos la oportunidad de analizar no hace mucho (33).

Pero, apuntado este breve *excursus* por los antecedentes, vayamos a la segunda afirmación.

Y el segundo aserto va en el camino de señalar la doble dirección que, desde el mismo nacimiento del Parlamento, se establece entre éste y la opinión pública.

Por un lado, el Parlamento es el lugar, el *situs*, en el que se ha de reflejar la opinión pública. El parecer de la sociedad. Y ello desde la misma aparición de la institución que hoy analizamos. Hasta el hemiciclo se piensa que llega dicho parecer y que allí encuentra debido eco. Cuando Alf Ross escudriña la victoria del Parlamento sobre la monarquía absoluta en una obra de permanente vigencia, escribe así: «Ese turbulento siglo XVIII, que en todo el continente estuvo bajo el signo de la monarquía absoluta, concluyó así en Gran Bretaña, con la victoria del Parlamento. Claro está que el Parlamento no era democrático, en cuanto no representaba a las grandes masas populares de Gran Bretaña. Pero para una evaluación histórica, de miras amplias, ello no es de importancia decisiva. *Lo esencial es que el Parlamento era visto, en principio, como el vocero de la nación* y que la soberanía era pensada, en principio, como el pueblo» (34). El «vocero de la nación». Una primera dirección que lleva a la voz de la calle, en forma de demandas de la opinión pública, hasta los escaños parlamentarios. Y por ello la influencia de dicha opinión en el actuar político.

(32) Véase FRANCISCO MURILLO: *Saavedra Fajardo y la política del barroco*, Madrid, 1957, pág. 285.

(33) MANUEL RAMÍREZ: «La teoría del Estado español en la obra de J. A. Maravall», en *Libro homenaje a José Antonio Maravall (1911-1986)*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1988, págs. 103 y sigs.

(34) ALF ROSS: *¿Por qué democracia?*, aparecido en 1952. Citamos por la harta deficiente traducción de Roberto Vernengo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pág. 32.

Por otro, algo que se define como una de las funciones propias del Parlamento. Los debates parlamentarios sirven a la vez para orientar, formar y dar riqueza a la opinión pública. La publicidad ínsita a su funcionamiento y aludida en la célebre expresión de «luz y taquígrafos», las crónicas parlamentarias, el reflejo de las actitudes de los diputados constituyen, desde siempre, un elemento conformador de la opinión pública del país. Allí se debaten los grandes problemas, se oyen las voces de los protagonistas políticos, se reflejan las actitudes ante esto o aquello. Y el ciudadano medio aumenta, mediante el conocimiento de todo ello, su cultura política y va definiendo su propio parecer.

Hasta aquí lo que podría ser la historia de un perfecto maridaje. Dos sujetos bien avenidos, Parlamento y opinión pública, que transitan buena parte de la historia del Nuevo Régimen en suficiente armonía.

Hemos de llegar a nuestro siglo para que comiencen los problemas. Y ello por un cambio sustancial que Murillo define con estas palabras: «Que exista un público político es resultado de la información, pero es también resultado de que dicho público tenga la *posibilidad estructural de participar* por alguna manera en la vida política» (35). Y en la democracia de nuestros días esos canales de participación pasan a ser los partidos políticos.

Poco alcance tendría el problema si los partidos, de nuevo ratificados como piezas insustituibles en la moderna concepción democrática, se hubieran quedado en canales favorecedores de dicha participación. En máquinas llamadas a simplificar el proceso de participación y representación. En instancias encauzadoras del universo de demandas siempre existentes en la sociedad y, por ende, en la opinión pública. Pero, como hemos analizado con cierto detalle en el apartado anterior, han ido mucho más lejos. El Estado de partidos ha penetrado y puesto en solfa toda la construcción teórica del Estado de Derecho cuando han implantado su hegemonía en estas tareas.

Cuando los partidos, a veces desde la misma invitación del texto constitucional, como ocurre entre nosotros en virtud del énfasis en su día querido al redactar el artículo 6 de la vigente Constitución en forma que en otro lugar hemos criticado (36), llegan a monopolizar esas funciones, comienzan a derivarse los males:

a) Por el juego de mayorías-minorías se acaba en la esterilidad de los discursos parlamentarios.

b) Los debates en los plenos han acabado siendo meras cajas de resonancia de acuerdos previos tomados en las famosas Juntas de Portavoces, figura hartó premia-

(35) FRANCISCO MURILLO: *Estudios de sociología política*, Madrid, Ed. Tecnos, 1963, pág. 102.

(36) Véanse los trabajos de MANUEL RAMÍREZ: «El reforzamiento de la participación política», en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1992, y «Partidos políticos en España: Hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual», en *Régimen Jurídico de los Partidos Políticos y Constitución*, coeditado por el Centro de Estudios Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, págs. 13 a 31.

da en el acontecer de nuestro funcionamiento parlamentario. Los asuntos llegan al Pleno bien atados y, de antemano, casi siempre se sabe el final antes de comenzar la discusión.

c) Midiendo la fuerza de los partidos, la fundamental tarea del control parlamentario suele convertirse en estudiado espectáculo de cara a próximas elecciones y, habitualmente, con ausencia de sanción política o jurídica. Montero Gibert y García Morillo han destacado, por demás, el papel meramente simbólico de la moción de censura, sobre todo en el caso español (37). Y el mismo Klaus von Beyme hace tiempo que, con datos comparados, demostró la inutilidad de la figura de la «moción de censura constructiva», señalando su escasísima incidencia a la hora de ser causa de la caída de un gobierno (38).

d) La disciplina de voto, el imperio del grupo parlamentario y la hegemonía de los partidos a través de la configuración de las listas cerradas en los procesos electorales, según hemos ya analizado, apuntillan la debilidad del proceso político antes de llegar al Parlamento y durante sus sesiones.

Si a todo esto se une la pobreza del mismo discurso parlamentario que por doquier estamos contemplando, lo del flujo y reflujo de la opinión pública en el Parlamento queda puesto en solfa. Pedro de Vega lo anunció con lucidez cuando nuestro texto constitucional tenía pocos meses de vigencia: «El Parlamento va a dejar de ser el lugar donde se discute y, en consecuencia, donde a través de la discusión puede obtenerse la verdad.» Y ello en un doble sentido. Primero, por la ausencia de una auténtica discusión achacable a defectos generales del sistema. Y segundo, porque en los Parlamentos ya no se busca, mediante la confrontación de pareceres, «una especie de verdad objetiva» de carácter general y universal. Y termina así su engarce con la opinión pública: «Cuando se discute en los Parlamentos lo que se busca es el aplauso, es la ratificación. Frente a la opinión pública crítica aparece entonces la opinión pública manipulada» (39).

Cuando el divorcio acontece, aparecen con él dos consecuencias. La primera está ahí y, en principio, no resulta tan dañina para la relación entre Parlamento y opinión pública. Me refiero al hecho de que, en la actualidad, el papel formador e informador hacia la opinión ha sido asumido por los diversos medios de comunicación social. La tenaz línea política de un periódico, el enfoque de una tertulia radiofónica y, sobre todo, la aparición en un espacio de televisión han acabado por ser mucho más importantes que un debate parlamentario. De ahí la conciencia general de la trascen-

(37) Véase JOSÉ R. MONTERO y J. GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario*, en la Col. «Temas Clave de la Constitución Española», Madrid, Ed. Tecnos, 1984.

(38) KLAUS V. BEYME: «El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, cit., págs. 375 y sigs.

(39) PEDRO DE VEGA: «Parlamento y opinión pública», en *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Cátedra de Derecho Político, 1980, pág. 26.

dencia de estos nuevos «formadores de la opinión» y su inevitable empleo en las campañas electorales.

Mayor gravedad posee la segunda consecuencia. La aparición de la idea y hasta del argumento de la «doble legitimidad». La del hemiciclo por un lado y la «de la calle» por otro. Conocemos recientes casos en nuestro país en los que, ante la aprobación parlamentaria de ciertas medidas laborales, los sindicatos no han dudado en acudir al expediente de este peligroso argumento.

Sin duda estamos ante la consecuencia más grave que al juego parlamentario puede asestar la estructura de partidos, sus mayorías o sus pactos. Hablar de «otra legitimidad» distinta y hasta opuesta a la que posee la institución depositaria de la soberanía es poner en cuestión algo más, mucho más, llegaríamos a decir, que la cuestión concreta de quién tiene mayor grado de razón ante un aspecto concreto.

El peligroso riesgo de la doble legitimidad puede llevar a la guerra abierta entre quienes creen defender unos intereses fuera del Parlamento y quienes, por contra, creen haber monopolizado esa defensa dentro del mismo. Entonces es cuando de verdad el divorcio resulta alarmante tanto para la subsistencia del Estado social y democrático de Derecho cuanto para la misma estabilidad del sistema democrático. Cuando aquí se llega, la crisis deja de ser pasajera y reclama, con urgencia, eficaces terapias que intenten recompensar la relación dañada.

VI. CONCLUSION: POSIBLES VIAS PARA SALIR DE LA CRISIS

Habíamos hecho especial énfasis en el comienzo de estas líneas en las perspectivas desde la que abordábamos la actual problemática del Parlamento. Lejos de una crítica para poner en tela de juicio la institución, desde cualquiera de los puntos de partida no democráticos allí esbozados, nos habíamos situado en un análisis «desde dentro». Dentro de la democracia, del carácter imprescindible de los partidos políticos y de la necesidad de una Cámara, depositaria del poder legislativo.

Por ello, a la hora de concluir este trabajo nos vemos en el serio compromiso de apuntar salidas para la crisis. Posiblemente incompletas, pero no incompatibles con la institución parlamentaria.

Diremos, ante todo, que, a pesar de todo lo anteriormente dicho, el Parlamento sigue residenciando la necesidad de su existencia en dos menesteres fundamentales. Por una parte, el ejercicio de la función de control del ejecutivo, del gobierno. Con las matizaciones antes señaladas y a pesar de ellas. Se ha hablado de que, por mor de la incidencia de la estructura de partidos, de lo que había que hablar es de «el controlador, controlado». En efecto, se limita en no poco la insoslayable función controladora. Pero ahí quedan residuos, amplios residuos para impedir, de una forma u otra, los excesos del poder-gobierno. Y por otra, el Parlamento siempre tendrá la fun-

ción de legitimación formal, a nivel legal, de decisiones venidas del ejecutivo o encauzadas por los grupos que lo integran. Esto no es requisito secundario, ni mucho menos, sino principio básico del Estado de Derecho.

A partir de ahí, ¿mediante qué otras vías puede salirse el anquilosamiento actual? ¿De qué forma intentar superar la crisis actual? Aunque algo hemos ido deslizando en apartados anteriores, valga como conclusión la sintetizada enumeración de las que estimamos más urgentes y viables:

1) *El rescate de la sociedad civil.* Usamos un término con no mucha precisión conceptual al pensar en su origen teórico. Si se prefiere, el rescate del protagonismo del tejido social. La necesidad de potenciar el protagonismo de la amplia red de asociaciones, instituciones o entidades que reflejan, expresan y defienden sus legítimos intereses. No se trata de sustituir a los partidos. Se trata de «ponerlos en su sitio». De reconducirlos a las esferas de canales de participación, de selección de líderes o de máquinas simplificadoras de los procesos electorales. Pero junto a eso hay que fortalecer y dar protagonismo al empuje de ese entramado social que va de los colegios profesionales a las asociaciones de consumidores, de las universidades a los sindicatos, por poner algunos ejemplos.

A esto se refieren las muy actuales tendencias del llamado *corporatismo*, término muy en boga actualmente en el contexto anglosajón y entre nosotros difundido principalmente por Salvador Giner (40). Huelga decir que no se trata del viejo *corporativismo* tan caro a los regímenes autoritarios pasados o presentes. Es otra cosa. Es canalizar demandas de una sociedad sin pasar necesariamente por los partidos políticos, pero siempre salvando el principio democrático de la representación. Defendiendo no quién es designado para ello, sino quién para ello es elegido. Así se salva el escollo de los malos entendidos. De hecho, algo se produce ya, en escasa medida, cuando se remite al diálogo con «los agentes sociales» en materia laboral o económica. Pues bien, de lo que hablamos es de extender este pacato precedente al resto del mundo asociativo que la llena de riqueza. Y el Parlamento bien puede beneficiarse de esta presencia de grupos de intereses, articulados, reconocidos y controlados. También hay precedentes de ello en el terreno comparado y también fue una de las demandas que quedó marginada durante la elaboración de nuestro actual texto constitucional. No estamos diciendo, por ende, nada herético.

2) *El énfasis en la necesidad del consenso de los afectados.* Al igual que la anterior ampliación del pluralismo, estamos ante otro de los supuestos del actual Estado social y democrático de Derecho, como ya vimos al detenernos en los vaivenes del equilibrio de poderes.

Se trata de la consulta previa a los afectados. Con su conocimiento y, si es posible, con el mayor grado de su consentimiento, la decisión política posteriormente

(40) Véase, por ejemplo, la reciente obra de SALVADOR GINER, en colaboración con XAVIER ARBÓS: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI de España Edit., 1993.

adoptada en el binomio Gobierno-Parlamento, tendrá más fuerza. Durará más. Contará con mayor dosis de legitimidad. Y volvemos a la aclaración: tampoco esto daña al sistema democrático. Al contrario, lo refuerza.

Recientemente se ha divulgado entre nosotros, con el título de *Democracia y Constitución*, una serie de trabajos de Hans Peter Schneider. En uno de ellos, con el atractivo título de «Soberano sin poder (Representación y participación del pueblo como problema de legitimación de la soberanía democrática)», este autor hace una llamada al amplio consenso a la hora de adoptar las denominadas «decisiones de nuevo tipo». Son las de consecuencias irreversibles. Las que requieren algo más del acuerdo mayoritario de un momento dado. Precisamente porque, pasando el tiempo y las generaciones, perduran en la posteridad y tienen muy difícil vuelta atrás. El veredicto de Schneider es claro: hay que pasar de la democracia de la opinión a la *democracia de la codecisión*. La que no es sólo representativa y de partidos. La que es de intereses afectados y apela a su consulta (41).

Parecen caber pocas dudas de que las decisiones que llegaran al hemiciclo parlamentario precedidas de esta anuencia de los intereses afectados, sobre todo en aquellos temas que afectan al mismo Estado y deben no quedar al paio de los inevitables cambios gubernamentales (desde una política exterior a la política militar o educativa) legitiman con mayor fuerza el refrendo final de la aprobación por el Parlamento.

3) *La superación de la crisis en el funcionamiento de los partidos*. Lamentablemente, la vigente Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978 espera sin éxito una puesta al día. Se aprobó antes de la Constitución y, por supuesto, antes de que se efectuara el rodaje de nuestra democracia excesivamente ceñida al modelo representativo.

Los fallos de dicho rodaje se han ido evidenciando. Me atrevería a afirmar que, incluso, demasiado pronto para nuestra joven democracia. Cuando hemos expuesto la problemática del Estado de Partidos hemos hecho alusión a algunos de ellos: férreo sistema de listas cerradas y bloqueadas, férrea disciplina de voto en el hemiciclo parlamentario, innegable falla en el funcionamiento democrático en el mismo seno de los partidos (aspecto que, a nuestro entender, debió y debe encomendarse como competencia el Tribunal Constitucional), frecuencia en los casos de transfuguismo político, excesivo poder de las oligarquías de los aparatos que todo lo pueden, etc.

Es demasiado largo el rosario de defectos acumulados en tan poco tiempo. Y a ello se deben dos consecuencias claramente perniciosas para el mismo sistema: el peligro de la doble legitimidad antes citado y la crisis de la valoración social por parte de la ciudadanía. Difícil decir qué es peor. Lo primero daña con fuerza la soberanía del Parlamento. Lo segundo, fácilmente comprobable en los sondeos de opinión, cues-

(41) HANS PETER SCHNEIDER: *Democracia y Constitución*, prólogo de Luis López Guerra, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 252 y sigs.

tiona la fortaleza en estos instrumentos que venimos defendiendo como inseparables de la actual democracia.

Las soluciones deben venir, en este punto, tanto por una nueva Ley de Partidos que actualice la obsoleta regulación de 1978 cuanto por un proceso de socialización política en el que los partidos han de ser, a la vez, sujeto y objeto. Han de recuperar su casi inexistente actividad de instancias socializadoras hacia el valor de su propia necesidad. Pero, de igual forma, han de «predicar con el ejemplo», eliminando de sus conductas los males que les atenazan y desprestigian.

4) *El fomento e incremento de las vías de participación directa.* Hemos defendido este postulado en numerosas ocasiones y no quisiéramos repetir lo sobradamente dicho. Dos de nuestras monografías han profundizado en este aspecto (42). A ellas nos remitimos.

Tras comprender el énfasis en el modelo de participación por vía de representantes surgidos de los partidos, que se puso durante el proceso constituyente, hace años que venimos denunciando la cicatería con las formas de participación directa: petición, iniciativa, referéndum, etc. Nunca nos convencieron los argumentos que en su día se utilizaron para intentar justificar dicha cicatería.

Y hoy, al escribir la conclusión final de este trabajo, menos que nunca. Bien reguladas, se trata de caminos a través de los cuales pueden llegar al Parlamento tanto la participación como la defensa de intereses. La fructífera consecuencia de esta revitalización de lo siempre mirado con desconfianza no puede ser otra que una mayor viveza tanto para la legitimación parlamentaria cuanto para la mejora del sistema democrático establecido.

Conjugando estas vías brevemente enumeradas, entiendo que haremos un notable esfuerzo por refrescar nuestra democracia y, en tanto que pieza fundamental de la misma, reforzar el Parlamento y superar muchos de sus problemas actuales.

(42) MANUEL RAMÍREZ: *La participación política*, en la Col. «Temas Clave de la Constitución Española», Madrid, Ed. Tecnos, 1985, y *Partidos políticos y Constitución (Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.