

CAPÍTULO IV

EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA FORMA DE ESTADO DEMOCRÁTICO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: SOBRE LAS POSIBILIDADES DE REALIZACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA ACTUAL

Si limitar el poder político significa limitar a los detentadores del poder, entonces, éste sería el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo.⁵⁴⁵ Pero, ¿es que acaso esta idea nuclear de limitar el poder desde cualquiera de sus flancos es una realidad en el Estado constitucional actual? Es decir, si partimos del hecho de que la Constitución, como dice Hesse, requiere que la cooperación, la responsabilidad y el control queden asegurados a fin de evitar el abuso del poder,⁵⁴⁶ colegiríamos entonces que no se puede concebir un Estado constitucional que no descansara en determinados controles; ante esto último, la pregunta se impone: ¿qué operatividad tienen, en la *praxis* constitucional actual, los controles jurídicos, políticos o sociales? Porque si bien es cierto que la aplicación del control de la constitucionalidad por parte de los tribunales constitucionales es la faceta más relevante del sistema de control, también es cierto que las exigencias de todo auténtico Estado de derecho⁵⁴⁷ pueden igualmente concretarse a través de otras instituciones fiscalizadoras; entre ellas la de control parlamentario.⁵⁴⁸

⁵⁴⁵ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, p. 29.

⁵⁴⁶ Hesse, Konrad, “Concepto y cualidad de la Constitución”, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 19. Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 1989, pp. 276 y 277.

⁵⁴⁷ En opinión de Elías Díaz, las características generales que corresponden a todo auténtico Estado de derecho serían el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de la administración y, por último, el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales. Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981, p. 31.

⁵⁴⁸ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, cit., nota 202, p. 41.

En pocas palabras: ¿es una realidad o no la aplicación del control parlamentario del gobierno en el Estado constitucional actual? Y decimos actual porque si se confrontara el verdadero papel que juega hoy en día el control parlamentario, hablando en términos conceptuales, con aquel que de acuerdo a la doctrina clásica liberal debería ejercer, entonces, quizás se podría hablar de un déficit de la institución del control parlamentario de acuerdo, insistimos, a los postulados básicos del Estado liberal de derecho.

Pero ocurre que, por ejemplo, si se realizara el análisis de un instrumento de control como lo sería la moción de censura constructiva en un régimen parlamentario de gobierno, y se concluyera que aquél viene a ser puramente teatral y retórico por el hecho de que es carente de consecuencias jurídicas, tal y como ya lo ha dicho algún autor⁵⁴⁹ lo cierto es que con esta crítica no sólo se estaría intentando desvirtuar el sistema parlamentario que reconoce dicho mecanismo, por su supuesta inoperatividad o falta de eficacia, sino también la propia institución parlamentaria. De forma que en estos términos estaríamos asistiendo no solamente a una crisis del principio representativo, sino también de la democracia misma, y lo que podría ser peor, de aquella Constitución que, presuponiendo la presencia y actividad de órganos que son ayudados por controles, logra su realización a través de la actualización del orden jurídico que garantiza la función de las tareas estatales y elimina el abuso de las competencias de poder que ella establece.⁵⁵⁰

Sin duda, es ampliamente aceptada por la doctrina la actual crisis que vive el concepto de Constitución⁵⁵¹ —debida, entre otros factores, a los cambios estructurales que se han producido en el seno del Parlamento, y que para efectos de nuestra investigación es el que aquí nos interesa abordar—, lo que irremediamente nos llevaría también a contemplar, en el caso del concepto de control parlamentario, el alejamiento que se

⁵⁴⁹ Capella, Juan Ramón, “Presentación”, *Las sombras del sistema constitucional español*, Madrid, Trotta, 2003, p. 11.

⁵⁵⁰ Hesse, Konrad, “Concepto y cualidad de la Constitución”, *op. cit.*, nota 546, p. 14.

⁵⁵¹ Por todos, las obras del profesor Pablo Lucas Verdú: *La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar. La teoría de Rudolf Smend*, Madrid, Tecnos, 1997; *La Constitución en la encrucijada (Palingenesia iuris policiti)*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1994 y “¿Crisis del concepto de Constitución? La Constitución Española entre la norma y la realidad”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 75, Madrid, 1998.

da entre el clásico principio de división de poderes y su desempeño práctico en la actualidad; es decir, las discordancias entre teoría y praxis constitucional. Pero más que hacer mención de esta supuesta crisis, con el déficit que ello supone, lo que nos interesa poner de relieve, para los fines de nuestro estudio, es que la Constitución es la que proporciona el fundamento de legitimidad en cuanto que es un sistema de normas con arreglo a las cuales se determinan los límites y las condiciones que habrán de seguir los órganos para ejercer los poderes del Estado,⁵⁵² porque no hay que olvidar que históricamente la Constitución es la última forma jurídica de ordenación del poder, en la cual prima el “principio de igualdad en contraposición a cualquier clase de absolutismo”.⁵⁵³

En este sentido, tanto el texto constitucional español como el mexicano han expresado una elección en favor del Estado democrático,⁵⁵⁴ lo cual supone la admisión del principio democrático que informará de su propia existencia y por tanto del ordenamiento jurídico que él produzca, convirtiéndose así en la columna vertebral de todo el sistema constitucional.⁵⁵⁵ De esta forma, la democracia —al estar vinculada con el principio de la soberanía popular— hace que éste adopte una configuración determinada, en cuyo contenido encontramos que el poder del Estado ha de articularse de tal manera que tanto su organización como su ejercicio deriven siempre de la voluntad mayoritaria del pueblo o puedan ser atribuidos a él.⁵⁵⁶

De ahí que lograr la construcción de la democracia como forma de Estado, es decir, la forma en la que ésta debe ser organizada para que su ejercicio se constituya, se legitime y se controle por el pueblo en condiciones de igualdad consistiría en admitir la existencia de una unidad de

⁵⁵² García-Pelayo, Manuel, “La Constitución”, *Obras Completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. III, p. 2921.

⁵⁵³ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, p. 46.

⁵⁵⁴ La Constitución española en su numeral 1.1 señala: “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho...”; por su parte, el texto constitucional mexicano en su artículo 40 expresa: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

⁵⁵⁵ Garrorena Morales, Ángel, “Estado democrático”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. I, p. 109.

⁵⁵⁶ Böckenförde, Ernst W., “La democracia como principio constitucional”, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, cit., nota 283, p. 47.

decisión y acción. Esto demandaría la necesaria existencia de órganos de dirección que habrían de actuar a través de representantes, pero que a su vez estarían sometidos a una legitimación democrática, así como vinculados a la responsabilidad y controles democráticos, siendo entonces el pueblo quien autoriza sus acciones.⁵⁵⁷

Sin embargo, pareciera que dicha construcción democrática sigue precisamente en eso, en construcción; pues, como dijera Andrea Greppi, aunque hemos dado por hecho que el cambio de paradigma del Estado de derecho liberal al Estado constitucional de derecho ya se ha cumplido, la verdad es que no faltan indicios de que este cambio ha encontrado más dificultades de las previstas;⁵⁵⁸ dificultades que denunciarían quizás una crisis en el modelo de democracia ideal, pero que, en términos de Bovero, en realidad se trataría de “juicios críticos o condenatorios de las aberraciones de la democracia real”;⁵⁵⁹ olvidándose así que el estado natural de un régimen democrático es precisamente su constante transformación. En este sentido, tendríamos que asumir, tal y como lo hace Bobbio, que la democracia es dinámica.⁵⁶⁰

Pero como nuestra intención aquí no es entrar en un análisis sobre las bases históricas y culturales que ha tenido la democracia moderna desde su aparición, hace ya más de doscientos años,⁵⁶¹ tampoco determinar si sus postulados liberales se han visto erosionados con el hundimiento del optimismo histórico, como ya se ha dicho de modo fatalista,⁵⁶² ni tan siquiera esbozar las diferentes teorías normativas de la democracia de los iuspublicistas contemporáneos,⁵⁶³ lo único que deseamos dejar claro es

⁵⁵⁷ Böckenförde, Ernst W., “Democracia y representación”, *op. cit.*, nota 283, pp. 142 y 143.

⁵⁵⁸ Greppi, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Trotta, 2006, p. 27.

⁵⁵⁹ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 10.

⁵⁶⁰ Bobbio, Norberto, “El futuro de la democracia”, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 16.

⁵⁶¹ Por todos, Maihofer, Werner, “Principios de una democracia en libertad”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde (coords.), *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 222-238.

⁵⁶² Minc, Alain, *La borrachera democrática*, Madrid, Temas de Hoy, 1995, p. 9.

⁵⁶³ Sobre esto véase: Gomes Canotilho, José Joaquim, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 79-92; Cascajo Castro, José Luis, “El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español”, *Revista Española de Derecho Constitu-*

que si bien es cierto que la democracia es la ideología de nuestro tiempo, tal vez no por convicción ni tampoco por rutina, sino por falta de alternativas, según Zagrebelsky,⁵⁶⁴ no es menos cierto que sólo a través de ella se consigue que el pueblo no sólo domine, sino que también gobierne; en otras palabras, es la autodeterminación y el autogobierno del pueblo lo que posibilitará la participación de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.⁵⁶⁵ Y es que, como dijera Kelsen, la democracia, al apreciar por igual la voluntad política de todos y respetar por igual toda opinión política, brinda a toda convicción política la posibilidad de manifestarse y ganarse el ánimo de los hombres en libre concurrencia; de ahí que acertadamente sea reconocido como democrático el procedimiento normativo del Parlamento, basado en la dialéctica y en la sucesión de discursos y réplicas.⁵⁶⁶

cional, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, núm. 69, 2003, pp. 115-138. Pero sobre todo la obra de Eloy García, *El Estado constitucional ante su «momento maquiavélico»*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 55 y ss.

⁵⁶⁴ Zagrebelsky, Gustavo, *La crucifixión y la democracia*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 10.

⁵⁶⁵ Böckenförde, Ernst W., “La democracia como principio constitucional”, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, cit., nota 283, pp. 52 y 53. Y es que el desarrollo constitucional ha ido configurando el principio democrático como la esencial, si no la única, fuente de legitimación del ordenamiento y de las instituciones políticas. Un ejemplo de ello, como bien dice López Guerra, lo encontramos no sólo en la búsqueda de una legitimación popular del Ejecutivo en los regímenes presidenciales, sino incluso en los regímenes parlamentarios, pues la relación de los diversos poderes con la voluntad popular y los grados de proximidad o distancia de la misma representan por ello factores a tener en cuenta para determinar su posición recíproca y su importancia relativa dentro del sistema constitucional expresamente democrático. López Guerra, Luis, “Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno...”, *op. cit.*, nota 397, p. 97. Y a final de cuentas, como perfectamente lo señala el profesor Pizzorusso: “hoy en día puede y debe afirmarse que las democracias constituyen la mejor solución jamás inventada para dotar a las sociedades humanas de una estructura política”. Pizzorusso, Alessandro, “Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo. Algunos comentarios generales”, *op. cit.*, nota 372, p. 278.

⁵⁶⁶ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, cit., nota 266, pp. 226 y 227. Al respecto, merece la pena reproducir aquí las palabras de Prieto Sanchís: “Si la democracia constituye un modelo valioso de convivencia no es simplemente porque proporciona una regla para resolver las disputas políticas, sino porque propicia mejor que otros sistemas el desarrollo de la autonomía individual, del diálogo, de la igualdad de derechos y de la participación de todos en los asuntos comunes; que es justamente lo que históricamente pretendieron impulsar las constituciones”. Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, p. 137.

De acuerdo con esto último, y siguiendo al profesor Nino, el reto estaría en alcanzar la constitución ideal del poder que estaría basada sobre una justificación de la democracia que se apoya sobre la transformación de los intereses de las personas a través de su proceso de discusión participativa y decisión mayoritaria,⁵⁶⁷ pues a fin de cuentas democracia y constitucionalismo son dos caras de la misma moneda.⁵⁶⁸ Este proceso de formación de voluntad ineludiblemente habría de materializarse a través de la acción de unos representantes elegidos por el pueblo, puesto que la democracia directa sería materialmente imposible de realizar en un sistema complejo como lo es el Estado moderno;⁵⁶⁹ pero en el que elementos de la democracia directa, como el *referéndum*, representarían “un plus de la democracia”.⁵⁷⁰

Ahora bien, de la situación en la que se encuentre actualmente el principio representativo en el Estado constitucional se desprenderán consecuencias de gran calado, por lo que, a reserva de que más adelante se tratará el tema detalladamente, es necesario hacer un último comentario. El Parlamento, entendido como pieza fundamental del sistema político, encontró su justificación primeramente como un órgano de la sociedad, ya que se había estructurado en los márgenes de la opinión pública y de la opinión burguesa;⁵⁷¹ en este sentido, los representantes del pueblo ante él habían de actuar en nombre de la nación entera, es decir, expresando libremente la voluntad nacional, de ahí que la prohibición del mandato imperativo resultase inherente a la esencia misma del sistema.⁵⁷² Pero cuando la opinión pública pasó a manos de los partidos políticos como instituciones intermedias que eran entre la sociedad y el Estado,⁵⁷³ y con ello la aparición del Estado de partidos se hizo evidente, entonces se produjeron cambios que irremediablemente llegarían a afectar el *status* del

⁵⁶⁷ Nino, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 298.

⁵⁶⁸ Palombella, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, Granada, Comares, 2000, pp. 5-11.

⁵⁶⁹ Bobbio, Norberto, “Democracia representativa y democracia directa”, *El futuro de la democracia*, *cit.*, nota 560, p. 41.

⁵⁷⁰ Böckenförde, Ernst W., “Democracia y representación”, *op. cit.*, nota 283, p. 135.

⁵⁷¹ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, *cit.*, nota 107, p. 192.

⁵⁷² Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, p. 33.

⁵⁷³ Sobre esto, véase Figueruelo Burrieza, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 1993, p. 22.

órgano legislativo.⁵⁷⁴ Esto, entre otras causas, hizo que se planteara la necesidad de racionalizar al Parlamento, para intentar alcanzar un modelo democrático-representativo más acabado.⁵⁷⁵

La necesidad de acudir a los orígenes del Parlamento, así como de su transformación y su ulterior racionalización, tiene como finalidad asumir desde ahora que un fallo negativo sobre el análisis entre el *ser* y el *deber ser* de la función de control parlamentario, podría arrojar resultados negativos a la hora de hacer un balance sobre el desarrollo democrático del Estado constitucional actual. Bajo esta línea argumentativa no se pretende, de ninguna manera, salvar la institución parlamentaria al precio que sea; porque, aunque evidentemente hay fallas en el sistema, no se puede, si se me permite la expresión, satanizarlo por el hecho de que todo intento de control que éste realice es una mera ficción, por las razones que se quieran y que más adelante analizaremos.

Es cierto que, como dice Böckenförde,⁵⁷⁶ la representación debe contener un sentido material, es decir, que la ciudadanía se vea siempre identificada con la voluntad que sus representantes logran, y qué mejor que dicha voluntad fuera producto de la deliberación entre todos los participantes, de suerte que la decisión adoptada sea más o menos satisfactoria desde el punto de vista del interés de todos los afectados.⁵⁷⁷ Pero eso es una cosa y condenar el principio representativo, porque en el Parlamento no se logra un consenso a la hora de efectuar un mecanismo de control, es otra bastante distinta.

Estamos convencidos que la lucha por la Constitución es la lucha por limitar el poder. Con el paso de las revoluciones dieciochescas aparecieron sendas constituciones, en las que los derechos fundamentales limitaban el poder del Estado a la protección y el equilibrio de la libertad individual y la división de poderes prevenía el abuso de poder.⁵⁷⁸ En este

⁵⁷⁴ Véase al respecto García-Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, cit., nota 440, y Vega García, Pedro de, "Presentación", *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.

⁵⁷⁵ Véase Mirkiné-Guetzevitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, cit., nota 268.

⁵⁷⁶ Böckenförde, Ernst W., "Democracia y representación", *op. cit.*, nota 283, p. 146.

⁵⁷⁷ Moreno Rodríguez-Alcalá, Diego, "Una aproximación a la concepción deliberativa de la democracia", *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, núm. 16, 2005, p. 317.

⁵⁷⁸ Grima, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2006, p. 29.

sentido, y asumiendo a plenitud estas ideas, es responsabilidad del constitucionalista sacar a la luz la esencia prístina del control parlamentario y revalorarlo si es necesario, porque en ningún caso se le puede rechazar *a priori* ahí donde la práctica democrática es más retórica que práctica. Ese será nuestro cometido durante las siguientes páginas.

El rastreo del origen histórico del Parlamento inglés, la significación y los fundamentos teóricos del principio representativo aparecido tras las revoluciones ocurridas en ambos lados del Atlántico, así como la concepción clásica del Parlamento formada durante el siglo XIX, nos darán los elementos que confrontaremos con las transformaciones que vivió la institución parlamentaria y todo el sistema político de Europa occidental durante la primera mitad del siglo XX, con excepción de Inglaterra. Con ello se comprobará que cuando la dinámica de la democracia nos lleva por otros derroteros, se nos impone la obligación de replantearnos en qué circunstancias realiza el Parlamento su función de control, porque de antemano asumimos que tal función sí la lleva a cabo. Para realizar esta tarea será necesario verificar quién realiza ese control en el seno del Parlamento, si lo hacen ambas cámaras, si sólo lo realiza una de ellas, o quizás una parte de ellas, lo que por último nos llevará a saber cuáles son sus consecuencias jurídicas. A fin de cuentas y en definitiva, nuestra única intención aquí es redefinir las características de una institución nuclear del Estado constitucional como lo es el control parlamentario.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Hitos históricos y rasgos definitorios de la moderna democracia parlamentaria

Se entiende por Parlamento aquel órgano de la representación política por excelencia, configurado por representantes surgidos, al menos en los regímenes democráticos, de unas elecciones con sufragio universal, directo y secreto;⁵⁷⁹ de suerte que esta institución política se forma por una o varias asambleas, o “cámaras”, compuesta cada una por un número ele-

⁵⁷⁹ Gil Robles, José Ma. y Pérez Serrano, Nicolás, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1977, p. 173.

vado de miembros, y cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes.⁵⁸⁰ Sin embargo, entendido con esta generalidad, el término “parlamento” cubre realidades demasiado diferentes; diferencias que atienden por un lado la palabra utilizada para definir tal objeto (*Reichstag*, en Suecia; *États Généraux*, en Francia; *Landständen*, en Alemania) o los diferentes estadios históricos en que se desarrolla, pues en el fondo las asambleas medievales y los parlamentos contemporáneos son realidades tan distintas como lo son el Estado feudal y el Estado demoliberal moderno, con cuyas estructuras se corresponden.⁵⁸¹

En este sentido, dichas asambleas medievales o “preparlamentos”, como lo señala Sartori, no sólo se adscriben a una concepción y a una estructura feudal de la sociedad, sino que no están vinculados por ninguna apreciable continuidad, ni ideal ni histórica, con los parlamentos actuales.⁵⁸² Ante lo dicho, la excepción la hace el parlamento inglés, que, al prescindir del poder absoluto de la realeza normanda, consigue una transformación paulatina de la ordenación estamental en el Estado parlamentario moderno; es decir, el constitucionalismo inglés, al crear nuevas instituciones y adaptar otras antiguas a nuevos fines, lograba disolver el

⁵⁸⁰ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 209, p. 179.

⁵⁸¹ Garrorena Morales, Ángel, “Parlamento”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. II, p. 61.

⁵⁸² Para el italiano no era ni ideal porque en la mayoría de los casos eran cuerpos consultivos y judiciales —como lo era, por ejemplo, el *Parlement* de París y cuya principal función fue la de registrar las ordenanzas del soberano— o incluso simples asambleas de contribuyentes como lo fueron los Estados Generales. Igualmente, tampoco están vinculados históricamente porque las monarquías centralizadas y la edad del absolutismo no permitieron —al menos en el continente— que echaran raíces las semillas lanzadas por los preparlamentos medievales. Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política, cit.*, nota 363, pp. 188 y 189. Para Ángel Garrorena el Parlamento medieval presenta rasgos fácilmente identificables en contraposición con el moderno; el medieval es: a) una estructura compleja y descentralizada, b) es una estructura que ocupa la posición de *regnum*, es decir, que pertenece a la sociedad mas no al Estado, c) es una asamblea con contenidos, funciones y justificación claramente feudales. En cambio el Parlamento moderno: a) deja de ser una estructura compleja para pasar a representar a una homogénea sociedad, b) pasa a ocupar el lugar del soberano y, c) sus funciones cambian, pues ahora la sociedad que se encuentra representada actúa como verdadero poder, esto es, ejerce directamente aquellas potestades (legislativa, tributaria...) que inciden de un modo más sensible sobre la libertad o la propiedad de los ciudadanos. Garrorena Morales, Ángel, Voz “Parlamento”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional, cit.*, nota 498, t. II, pp. 61 y 62.

Estado estamental a la vez que delineaba el nuevo Estado parlamentario liberal.⁵⁸³

Ahora bien, reconociendo que existen diferencias reveladoras entre lo que la doctrina italiana denomina “preparlamentos” por un lado, y los parlamentos modernos por el otro, lo cierto es que no se puede comprender —como ocurriría con cualquier otra institución, concepto e instrumento de la democracia representativa moderna— su esencia prístina si no atendemos la construcción histórica de los diferentes modelos de representación política en el Estado moderno; en pocas palabras, a la formación de los parlamentos.⁵⁸⁴

A. El Parlamento inglés: origen y modelo paradigmático del régimen parlamentario

Hablar sin más del Parlamento o del régimen parlamentario quizá no acusaría mayor problema, pero adolecería de datos que de ninguna manera pueden ser presupuestos. Es así que hablar del Parlamento inglés es hablar de la continuidad entre las asambleas medievales y el parlamento moderno; es decir, es conocer el origen y la trayectoria que ha tenido el órgano representativo por antonomasia, y en este sentido, nadie más au-

⁵⁸³ Naef, Werner, *La idea del Estado en la Edad moderna*, Madrid, Nueva Época, 1947, pp. 15 y 16. También García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 23, 1984, pp. 249-251. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, cit., nota 99, pp. 291-294. Para Gaetano Mosca hasta el siglo XVI sólo Sicilia y Gran Bretaña habían conseguido transformar gradualmente, sin abandonarlas jamás del todo, las antiguas constituciones feudales, evitando así el absolutismo que duró cerca de dos siglos en todo el continente europeo. Sin embargo, posteriormente sólo Inglaterra podría continuar el proceso que debía imprimir en la fisonomía de las viejas instituciones feudales y medievales muchos de los rasgos característicos más importantes de las constituciones representativas modernas. Mosca, Gaetano, *Derecho constitucional*, cit., nota 462, p. 65.

⁵⁸⁴ En este sentido, estamos completamente de acuerdo con Ángel Garrorena quien sostiene que las transformaciones producidas en el terreno de la representación durante los últimos doscientos años no pueden ser entendidas como un proceso en el que se realiza y expresa la superación del momento liberal-burgués de dicha categoría en su posterior momento democrático, sino como un proceso que se produce precisamente en el sentido de la intensificación y profundización de cuanto estaba implicado en sus originarios presupuestos burgueses. Garrorena Morales, Ángel, “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación”, en Garrorena Morales, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, cit., nota 301, p. 28.

torizado que un inglés para afirmar que el origen y la evolución del Parlamento no son ajenos al significado del mismo.

Por ello, y de acuerdo con esto último, Walter Bagehot, en uno de los estudios más brillantes acerca de la Constitución inglesa, afirmaba que aun cuando la naturaleza real entre las asambleas medievales y el parlamento moderno era sumamente distinta —puesto que el actual es un cuerpo *que gobierna* mientras que el parlamento medieval era un cuerpo *expresivo*— no se podía hablar de una distinción entre ellos, ya que gradualmente las principales asambleas llamadas por el soberano inglés irían tomando la precisa y definitiva forma de *Lords* y *Commons*, tal y como la conocemos hoy en día.⁵⁸⁵ Más aún, como dice Sir Ivor Jennings, su desarrollo desde la Edad Media no se ha interrumpido jamás; cambiaron las dinastías, se alteró el poder, pero la ruptura con el pasado fue tan insignificante que pudo taparse con una capa de legalidad.⁵⁸⁶

⁵⁸⁵ Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Londres, Oxford University Press, 1955, p. 245. En opinión de Scott Gordon, aunque William Blackstone ya había hecho referencia a la soberanía del Parlamento en sus *Commentaries on the Laws for England* (1765-1769), donde por cierto su concepto de Parlamento es ambiguo y no será sino hasta mediados del siglo XIX cuando se realice una coherente teoría de la soberanía parlamentaria por la pluma de Walter Bagehot, y que, según Gordon, será ligeramente superada por la teoría de A. V. Dicey. Sin embargo, aunque ambos consideran que es en el Parlamento el lugar donde reside la *soberanía de Inglaterra*, existe una marcada diferencia en sus teorías; pues mientras que para Bagehot la soberanía atiende a una doctrina política, Dicey entiende que aquélla es esencialmente jurídica. Gordon, Scott, *Controlling the State. Constitutionalism from Athens to Today*, Harvard University Press, 1999, pp. 36 y 37.

⁵⁸⁶ Para nuestro autor, una de las ventajas de la Constitución inglesa es que, tal y como lo había dicho De Lolme, no existe. De suerte que, para él, una Constitución no escrita, como la inglesa, es ventajosa por dos razones; en primer lugar, porque como la Constitución inglesa no es producto de la ideología, sino que representa las experiencias acumuladas por siglos de labor práctica del gobierno hace que cada año se vaya poniendo en marcha por el camino de la libertad sin que sea ésta planeada; en segundo lugar, porque tiene la ventaja de ser flexible, puesto que representa una complicada reunión de leyes, decisiones judiciales, costumbres, tradiciones y convenciones. Jennings, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, cit., nota 103, pp. 11-13. Por ello, el profesor Lucas Verdú al señalar que un país puede poseer una flamante Constitución perfectamente codificada y, sin embargo, no *vivirla* en modo alguno, encuentra que el pueblo inglés es el único pueblo en el mundo que ha vivido y vive su Constitución, que la concibe como *modo de vida completo*. Por tanto, para él, la historia británica es la de su Constitución, pues ambas se identifican mutuamente. Lucas Verdú, Pablo, “Alabanza y menosprecio de la Constitución inglesa”, *op. cit.*, nota 120, p. 62. Un excelente trabajo en el cual se esboza lo que probablemente sería un texto constitucional inglés, es el publicado por el Institute

Esto, entre otras cosas más, era lo que hacía que la Constitución inglesa fuera concebida como el mayor logro alcanzado, pues había sabido hacer uso de los elementos políticos que la gran mayoría de los Estados europeos heredaron de la época medieval.⁵⁸⁷ Es por ello que la Constitución inglesa desde sus primeros orígenes ha mostrado que tiene algo de especial que la distingue de las demás, pues, diría De Lolme: “ésta nació como resultado de tres autoridades, destinando a Inglaterra a ser morada de la filosofía y la libertad, que son compañeras inseparables”.⁵⁸⁸

El sistema feudal anglonormando que siguió en 1066 a la última invasión a Inglaterra por parte de Guillermo el Conquistador, permitió que por medio de una distribución de derechos y deberes entre el rey y los grandes vasallos de éste se evitase el absolutismo.⁵⁸⁹ Ello fue así puesto que después de la conquista —que es donde se debe buscar el fundamento de la Constitución inglesa— y luego de repartir las tierras entre sí, los vasallos se separaban, por lo que en un principio no tenían ningún tipo de dependencia respecto al rey, sino hacia la asamblea general de la nación. Pero ante la sublevación de los ingleses y los normandos, el rey de Inglaterra tuvo que sujetar a unos y otros por igual, imponiendo el yugo del despotismo a fin de preservar la unidad del reino.⁵⁹⁰

for Public Policy Research, bajo el título *A Written Constitution for the United Kingdom*, Blackburn, Robert (ed.), Londres, 1993.

⁵⁸⁷ Bagehot, Walter, *The English Constitution*, cit., nota 585, p. 3.

⁵⁸⁸ De Lolme, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 130.

⁵⁸⁹ Jennings, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, cit., nota 103, p. 22. La característica esencial del feudalismo medieval la constituía su naturaleza contractual, independientemente de la forma que adoptase: señor y vasallo estaban unidos mutuamente por derechos y deberes. En este sentido, para los fines del gobierno y la elaboración del derecho, el rey feudal tenía que actuar bajo consulta y acuerdo con las otras partes del contrato feudal o, cuando menos, con los barones; por tanto, esto último colocaba al rey feudal en un nivel fundamentalmente diferente al del rey teocrático. Ullman, Walter, *Principios de gobierno y Política en la Edad Media*, Madrid, Revista de Occidente, 1971, pp. 155 y 156.

⁵⁹⁰ De Lolme, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, cit., nota 588, pp. 117-122. Esto fue precisamente lo que, a juicio de De Lolme, hizo que Inglaterra fuera una nación libre, pues, a diferencia de lo que ocurrió en la desunida Francia, la isla estaba dividida en feudos cuyos poseedores, dependientes de la Corona, se encontraban obligados a tomar las armas y acudir a sus banderas al primer aviso. Igualmente se arrogó la prerrogativa de imponer tributos, y usurpó todo el Poder Ejecutivo del gobierno.

Aproximadamente un siglo después de la conquista y apaciguados los odios entre vencidos y vencedores, la nobleza comenzó a sentir agriamente los efectos del poder más amplio y arbitrario que ejercía el rey; inmediatamente explotaron sediciones y tumultos que culminarían en 1215 cuando el rey Juan Sin Tierra fue obligado a jurar la carta magna.⁵⁹¹ De esta manera, y puesto que se deseaba conservar la autoridad real, los nobles limitaban el poder del gobierno real sometiéndolo al imperio de la ley;⁵⁹² es decir, la carta magna indicaba terminantemente que el rey estaba sujeto al derecho,⁵⁹³ por lo que se habla que para el siglo XIII Inglaterra ya era una especie de monarquía constitucional.⁵⁹⁴

El aspecto más relevante contenido dentro de la carta magna consiste en que con ella se determinará, mediante el *consilium regni* (preparlamento), una nueva situación en la cual los magnates del reino, todos unidos y junto

⁵⁹¹ Mosca, Gaetano, *Derecho constitucional, cit.*, nota 462, p. 66. El conflicto entre el rey Juan y sus barones se debe principalmente, como lo señala Ullmann, a la pugna que resulta de la contraposición del derecho teocrático aplicado por el rey frente al feudal que reclamaban los vasallos. Es decir, dado que el ejercicio de las funciones gubernamentales de Juan afectaban a los barones, estos últimos pedían un *debido procedimiento legal*, y que para ellos no era otra cosa más que el debido procedimiento según el derecho feudal, y no debido procedimiento según la *voluntas* monárquica. Ullman, Walter, *Principios de gobierno y política en la Edad Media, cit.*, nota 589, pp. 159-163. Sobre la importancia de la carta magna en el constitucionalismo inglés, Dorado Porras, Javier, *Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 120-136.

⁵⁹² Black, Antony, *El pensamiento político en Europa, 1250-1450, cit.*, nota 175, p. 236.

⁵⁹³ Esto último sería formulado por Henry Bracton en 1259 en el primer tratado sistemático de derecho, *quod rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et lege*. Jennings, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña, cit.*, nota 103. En este sentido, Bracton dirá que el mandato del príncipe sólo se convierte en ley vinculante cuando es conforme con esta *lex regia*, lo que el juramento limita a las resoluciones o decretos oficiales de la *curia* del rey; sin embargo, en ese mismo pasaje dirá que el “rey no debería tener par, mucho menos superior”. Por ello, para McIlwain, el pensamiento de Bracton es una patente contradicción, pues lo mismo sirvió durante los siglos posteriores a una doble tradición, constitucional la una, absolutista la otra. McIlwain, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno, cit.*, nota 180, pp. 96 y 97.

⁵⁹⁴ Ésta es la opinión de Hallan, Stubs, Gneist, Green, Glasson, Boutmy, etcétera, quienes ven en la carta magna una especie de liberalismo indiferenciado del moderno, ya que, consideran que no sólo existe una igualdad estructural entre la ordenación política medieval y la moderna constitución representativa, sino una continuidad estructural, dado que en la historia inglesa el intermedio absolutista apenas tuvo existencia. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado, cit.*, nota 23, p. 249.

al rey, tienden a representar la comunidad política en su totalidad, de acuerdo al conjunto de derechos y relaciones existentes en ella;⁵⁹⁵ en razón de esto, el rey ya no llamaría al *concilium* únicamente a las personas más importantes en Inglaterra para que le aconsejaran cuando él lo deseara,⁵⁹⁶ sino que ahora se le obligaría a convocar periódicamente a un consejo común a los arzobispos, condes y barones más importantes.⁵⁹⁷ Ya para 1254 las transformaciones de la carta magna comienzan a aparecer, estableciéndose que los caballeros de cada condado designasen a cuatro de ellos para que los representaran ante el *Commune concilium regni*, así como también, algunos años después, los ayuntamientos de cierta importancia consiguieron enviar algunos representantes ante las asambleas.⁵⁹⁸ Gradualmente, como dice Maitland, la idea que se debe tener de la asamblea nacional irá experimentando un cambio; ésta dejará de ser una asamblea feudal de barones para transformarse en una asamblea integrada por los tres estamentos del reino: clérigos, *lords* y *commons*.⁵⁹⁹ Por ello, el germen de la moderna institución parlamentaria se debe buscar en el llamado que se hace a los caballeros de los condados en 1254 y al Parlamento de Enrique III por parte de Simón de Montfort de 1265.⁶⁰⁰

El desarrollo legal posterior a la carta magna se basó en la idea de la comunidad del reino constituida por el rey y los barones.⁶⁰¹ El sistema feudal defendido por los barones ingleses imponía que el rey debía hallarse sometido a Dios y a la ley; y en este sentido, la ley debía ser elaborada por todas las partes del reino, sin que aquélla pudiera ser cambiada o anulada sin el consentimiento de todos los que participaron en su creación.⁶⁰² Dichas

⁵⁹⁵ Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, cit., nota 102, p. 48.

⁵⁹⁶ Bagehot, Walter, *The English Constitution*, cit., nota 585, p. 245.

⁵⁹⁷ Jennings, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, cit., nota 103, p. 28.

⁵⁹⁸ Mosca, Gaetano, *Derecho constitucional*, cit., nota 462, p. 67.

⁵⁹⁹ Maitland, F.W., *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1961, p. 16.

⁶⁰⁰ Rogers, Robert y Walters, Rhodri, *How Parliament Works*, Londres, Pearson Longman, 2006, p. 2.

⁶⁰¹ De esta forma, el reino formaba una dualidad en la que cada una de sus partes tenía sus derechos y obligaciones. Fundamento normativo de este sistema son la tradición feudal de lealtad recíproca y mutuas obligaciones. Es así que el sistema constaba de dos elementos: el *Rex* y el *Regnum*. García-Pelayo, Manuel, "La constitución estamental", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1949, pp. 106 y 107.

⁶⁰² Ullmann, Walter, *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 145. En opinión de Hayek, la concepción de la creación del derecho, tal y como la entendemos ahora, será aceptada sólo de manera gradual durante la baja Edad

circunstancias permitieron la aplicación de los principios feudales en Inglaterra, marcando así el desarrollo constitucional de los siglos venideros, pues, tal y como diría McIlwain, la asamblea feudal se convirtió en parlamento nacional, con el resultado de que el *quid pro quo* feudal se convirtió en una garantía dada por los representantes de la comunidad en correspondencia al asentimiento real a sus proposiciones.⁶⁰³

En fin, de manera creciente, estable e institucionalizada, irá evolucionando gradualmente el Parlamento de Inglaterra, en el que junto al rey estarán representadas todas las más significativas instituciones políticas y realidades territoriales del reino; por lo que para el año 1322 puede leerse la siguiente declaración del Parlamento inglés: “Todo lo que debe decidirse por el reino y por la totalidad de la comunidad política, debe ser discutido y determinado en el Parlamento, por el rey nuestro señor, con el consenso de los preladados, de los condes, de los barones y de los *commoners* del reino, según la antigua costumbre”.⁶⁰⁴ La base de la Constitución inglesa, entonces, es que la autoridad legislativa pertenece al Parlamento, el cual se compone por el rey, la Cámara de los Lores, y de la de los Comunes, y cuyas facultades son las de establecer leyes, de abrogarlas, alterarlas o interpretarlas.⁶⁰⁵

Ahora bien, el tiempo transcurrirá y junto a la carta magna de 1215 otros documentos semejantes aparecerán por aquellos siglos de la Edad Media en otros reinos cristianos, que, aun con las instituciones que éstos produjeron, no sobrevivieron a la aparición del Estado moderno, que en el continente vio triunfar en todas partes a la Monarquía absoluta.⁶⁰⁶ En este

Media cuando el Parlamento pase de ser *cuerpo descubridor del derecho* para convertirse un uno *creador* del mismo. Hayek, F. A., *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1960, pp. 162 y 163. En este sentido, la supremacía del derecho —el cual era primeramente expresión de la costumbre y después del consejo y consentimiento de la comunidad— fue el primer elemento de la concepción de la libertad política, y que se encuentra perfectamente expresado en la carta magna, y que significaba que el rey o príncipe tenía una autoridad, augusta si se quiere, pero limitada, no absoluta. Carlyle, A. J., *La libertad política. Historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos*, Madrid, FCE, 1982, p. 31.

⁶⁰³ Citado por Ullmann, Walter, *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, *cit.*, nota 139, p. 145.

⁶⁰⁴ Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, *cit.*, nota 102, p. 51.

⁶⁰⁵ De Lolme, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, *cit.*, nota 588, p. 141.

⁶⁰⁶ Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico. Desde la “Parliament Act” de 1991*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 16. Entre estos documentos pueden recordarse la Bula de oro húngara de 1222, el Privilegio general aragonés de 1283

sentido, la situación en Inglaterra se presentaría de manera diferente, ya que el ligero absolutismo que apenas llegaría a entrever lograría ser limitado por el Parlamento. En efecto, aún cuando en la época del gobierno conciliar de los Tudors el centro del sistema era el rey, pues la más importante legislación del reino en este periodo era emanado, o bien directamente por el Consejo, o bien por el Parlamento mediante *Bills* promovidos por consejeros, sería erróneo pensar que ante esa muestra de docilidad por parte del Parlamento éste hubiera perdido toda su significación; mas al contrario, son precisamente los acontecimientos de este periodo los que proporcionan la base para la teoría de su soberanía.⁶⁰⁷ Es decir, indiscutiblemente el Parlamento era la suprema autoridad; sin embargo, entre sus sesiones cortas y sus largos periodos de receso, los parlamentos iban y venían, a lo que se aunaba la mediocre habilidad de su personal, por lo que frente a ello, el Consejo, al estar siempre presente y trabajando, continuamente vigilante y activo, le proporcionaría a la Corona el más fino intelecto y la más firme ayuda en los momentos recurrentes de crisis que sufría la Inglaterra de aquella época.⁶⁰⁸

Una vez analizados los orígenes de las asambleas feudales, que serían el germen de los modernos parlamentos, no tiene sentido que hagamos un intenso repaso cronológico de los acontecimientos que se sucedieron a partir del reinado de Jacobo I (Estuardo) en 1603 hasta la llegada al trono por parte de la casa de Hannover y con ello, el correspondiente triunfo del Parlamento. Basta con señalar que una vez destituido de la *Court of Pleas*,

o, el Tratado de Tubinga de 1514. Igualmente, el Parlamento inglés no era el único en su tipo durante esa época, junto a él estaban también los Estados Generales en Francia, las Cortes en la Península Ibérica, y los *Landtage* o asambleas territoriales en Alemania. Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, *cit.*, nota 102, p. 51. En atención a esto último, Carlyle sostiene que fue en España donde los representantes de las ciudades fueron convocados por primera vez a los grandes consejos del reino, más de cien años antes del Parlamento modelo de 1295, en Inglaterra. Carlyle, A. J., *La libertad política...*, *cit.*, nota 102, p. 33.

⁶⁰⁷ García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, *cit.*, nota 23, pp. 257-260. En este sentido, tal y como lo señala Keir, durante el periodo conciliar no se reconoce ningún principio de separación de poderes en virtud de la actuación que realizaba el Consejo. Éste era un instrumento para legislar e imponer tributos, y donde tendría también entre sus funciones la de administrar, supervisar la administración de otros, incluso sin omitir a la propia Iglesia, así como las funciones jurisdiccionales del reino. Keir, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, Londres, Adam and Charles Black, 1960, p. 113.

⁶⁰⁸ *Ibidem*, pp. 113 y 114.

por parte de Jacobo I, Sir Eduard Coke entró a formar parte del Parlamento, proponiendo en 1628 la *Petition of Rights*.⁶⁰⁹ En 1642 el *Long Parliament* presenta ante el rey las *Nineteen Propositions*, por las que le solicita a éste el derecho de nombrar a los consejeros, jueces, oficiales del reino y jefes militares. Sin embargo, ante la negativa del rey, Inglaterra será orillada a la Guerra Civil.⁶¹⁰ Iniciada ésta y tras la ejecución del rey el 19 de enero de 1649, el 19 de mayo del mismo año Inglaterra se declara, mediante un acta promulgada por el Parlamento, como una *Commonwealth* en donde sin rey alguno o Cámara de los *Lords* se introduce un gobierno militar que, bajo la dictadura de Oliver Cromwell intentará dar a Inglaterra una Constitución escrita a través de una serie de documentos, entre los que se destaca el *Instrument of Government* de 1653.⁶¹¹

Para 1660 se reinstaura la Monarquía en Inglaterra, la cual era esencialmente un retorno al gobierno del derecho. Es decir, ello significaba

⁶⁰⁹ Jennings, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña, cit.*, nota 103, p. 33. Hayek, F. A., *The Constitution of Liberty, cit.*, nota 602, p. 168. De Lolme, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra, cit.*, nota 588, p. 245. Sobre la teoría del *Fundamental Law* en Coke, y su transformación en la teoría de la soberanía parlamentaria, véase sobretodo la primera parte de la obra de Dorado Porras, Javier, *Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII, cit.*, nota 591, pp. 33-244.

⁶¹⁰ Esta situación era consecuencia de las innumerables desavenencias entre el rey Carlos I y el Parlamento, pero que igualmente ya venían presentándose desde el débil reinado de Jacobo I. Pues en efecto, ya desde entonces el Parlamento había ido exigiendo más poderes en detrimento del rey, tal y como se señala en la clásica obra de François Guizot, por lo que en 1621, esperando Jacobo I una diputación de la cámara que llevaba un serio mensaje, dijo con ironía: “Preparad doce sillones, que voy a recibir doce reyes”. Guizot, François, *Historia de la Revolución de Inglaterra*, Barcelona, Imprenta de Francisco Oliva, 1837, t. I, pp. 14 y 15. Por otro lado, como bien lo señala Fioravanti, de haber prosperado las *Nineteen Propotitions* se hubiera roto sin duda el tradicional equilibrio que comprendía una Monarquía ampliamente limitada por el Parlamento, pero también la titularidad regia del gobierno. “En otras palabras [dirá], la antigua constitución mixta prohibía la monarquía absoluta, pero también, e inseparablemente, la parlamentarización del gobierno”. Fioravanti, Maurizio, *Constitución..., cit.*, nota 102, p. 68. Brevemente, y de acuerdo con Francis Wormuth, fácilmente se pueden encontrar las causas inmediatas que dieran origen a la Guerra Civil; la imposición tributaria de Carlos I sin la autorización del Parlamento causaron sobre la población inglesa un miedo absolutismo. Así como también los arrestos arbitrarios y los procedimientos extraordinarios por la Cámara Estrellada fueron considerados como una amenaza para los derechos legales de los ciudadanos. Wormuth, Francis D., *The Origins of Modern Constitutionalism*, Nueva York, Harper & Brothers, 1949, pp. 44 y 45.

⁶¹¹ García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado, cit.*, nota 23, pp. 265 y 266.

principalmente un repudio a la arbitrariedad, tanto del rey como de los civiles o los militares, para regresar a un sistema de gobierno basado en el Parlamento y las cortes del *Common Law*.⁶¹² Pero aquí, el Parlamento aún no libraba su mayor batalla, entre otras cosas porque Carlos II no comprendía por qué debía tratar de sus asuntos con un atajo de individuos (*a set of fellows*).⁶¹³ En efecto, durante el reinado de éste, Inglaterra se vio agitada por las turbulencias causadas por las constantes luchas entre católicos y anglicanos, exacerbándose aún más el sentimiento ante las sospechas del catolicismo profesado por el rey, por lo que el Parlamento se negó a otorgarle subsidios a éste para sus gastos domésticos.⁶¹⁴ Con la muerte del rey, su hermano Jacobo II le sucedería en el trono, pero debido a su declarado catolicismo igualmente se granjearía el desprecio de la mayoría de los ingleses,⁶¹⁵ lo que obligaría a que en junio de 1688 una comisión del Parlamento integrada por siete *pares*, tres *tories* y cuatro *whigs*, invitaran a Guillermo de Orange, yerno del rey, para destronarlo.⁶¹⁶ Y así, con la huida a Francia por parte de Jacobo II, y declarando el Parlamento como reyes de Inglaterra a Guillermo y Ana, es como llegamos a la más conservadora de las revoluciones, a la vez que la más liberal de todas: la *Glorious Revolution* o *Bloodless Revolution* y, con ella, al triunfo de la soberanía del Parlamento.⁶¹⁷

⁶¹² Keir, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, cit., nota 607, pp. 230 y 231.

⁶¹³ Jennings, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*, cit., nota 103, p. 35.

⁶¹⁴ Guizot, François, *Historia de la Revolución de Inglaterra*, cit., nota 610, t. III, pp. 147-155.

⁶¹⁵ A la muerte del rey Carlos I el descontento popular ya estaba a punto de estallar en su contra debido a su catolicismo. Es así que, la oposición entre la Corona y el Parlamento llega jurídicamente a su punto más agudo cuando éste promulga en 1687 su *Declaración de indulgencia*, que suspendía en bloque una serie de estatutos promulgados por el Parlamento en defensa de la Iglesia anglicana. Pues si bien es cierto que siempre se había reconocido al rey el derecho de dispensar la aplicación de un estatuto particular en un caso dado, también es cierto que, si este poder se extendía a las leyes en bloque, entonces era claro que quedaban rotos todos los frenos del sistema el rey se convertía en *legibus solutus*, y no habría más ley que la voluntad del rey. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 23, p. 266.

⁶¹⁶ Keir, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, cit., nota 607, p. 267.

⁶¹⁷ Trevelyan, G. M., *La Revolución inglesa: 1688-1689*, FCE, México, 1963, pp. 10 y 11. Sobre la cronología de los diversos sucesos político-constitucionales en torno a la abdicación del trono de Jacobo y la entronización de Guillermo de Orange, quien por cierto también se pregunta sobre la legalidad o posible ilegalidad efectuada por parte del

Ya después de la *Glorious Revolution*, el triunfo del Parlamento era indiscutible, pues, tal y como dice Guizot, 1688 es la época de la verdadera libertad de Inglaterra. La nación representada por su Parlamento fijó los límites por tanto tiempo indecisos de los derechos del rey y de los del pueblo, y prescribió al príncipe de Orange las condiciones bajo las cuales debía reinar.⁶¹⁸ Es decir, esta revolución terminó en una serie de actas en las cuales no se consideró más interés que el del pueblo,⁶¹⁹ como las contenidas en el célebre *Bill of Rights* de 1689 y que consolidaría aún más la soberanía del Parlamento inglés.⁶²⁰ En ésta se confirmaba la línea en la cual Inglaterra se caracteriza por una fuerte y cada vez más irreversible primacía del Parlamento, afirmando de manera respetuosa la tradición del gobierno mixto y del contrapeso de los poderes que caracterizaba profundamente su historia.⁶²¹

De esta manera, la idea de que la Constitución inglesa estaba en un estado de saludable equilibrio era compartida por todos; rey, *lords* y *commons* estaban totalmente de acuerdo en no transgredir los derechos de cualquiera de ellos, ni ser tampoco una amenaza contra la libertad, lo cual suponía ser el resultado del reparto de poder entre los tres elementos que formaban el Parlamento inglés.⁶²² Estamos ya, en definitiva, ante el reconocimiento de la soberanía parlamentaria en Inglaterra lograda tras las limitaciones impuestas al rey.⁶²³ Pero más que limita-

Parlamento para la coronación del sucesor de Jacobo, véase Maitland, F. W., *The Constitutional History of England*, cit., nota 509, pp. 283 y 284. Ésta parece ser también la opinión de Kier cuando señala que, para finales de año (1688), Guillermo entra de *facto* en posesión del capital y el gobierno, debido al exilio de Jacobo. Keir, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, cit., nota 607, p. 268.

⁶¹⁸ Guizot, François, *Historia de la Revolución de Inglaterra*, cit., nota 610, t. III, p. 160.

⁶¹⁹ De Lolme, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, cit., nota 588, p. 245.

⁶²⁰ Maitland, F. W., *The Constitutional History of England*, cit., nota 509, p. 284.

⁶²¹ Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, cit., nota 102, p. 90. Además del juramento que hizo el rey del *Bill of Rights* de 1689 para lograr al fin la soberanía del Parlamento, podemos encontrar la *Triennial Act* 1694 por el que obligaba al rey a convocar al Parlamento al menos cada tres años, o el *Act of Settlement* de 1700 que preveía que el rey había de tratar los asuntos en el seno del Consejo y con la firma de un consejero. Keir, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, cit., nota 607, p. 268.

⁶²² Wormuth, Francis D., *The Origins of Modern Constitutionalism*, Nueva York, Harper & Brothers, 1949, p. 174.

⁶²³ Para Dicey el principio de la soberanía del Parlamento significa, ni más ni menos, la manera en que concretamente ha sido definido el Parlamento bajo la Constitución in-

ciones derivadas de los estatutos (*Bills, Acts*), las cuales por cierto destruyen pocos poderes regios, esas derivan sobre todo de convenciones constitucionales y de la nueva institución del Gabinete que comienza a desenvolverse a partir de este periodo, surgiendo así el presupuesto capital del gobierno parlamentario; es decir, la necesidad por parte del Gabinete de poseer la confianza del Parlamento, y por consiguiente, la fiscalización por éste de la política del Ejecutivo.⁶²⁴

El Parlamento inglés, en su constante lucha por disminuir cada vez más los poderes de la Corona hasta convertirla en una Monarquía limitada, irá produciendo cambios en la estructura constitucional más como un producto residual de una lucha por el poder que como el resultado de un propósito consciente, ayudado en esto por situaciones coyuntura-

glesa; es decir, juntos, la reina, *lords* y *commons* constituyen el Parlamento. Por lo cual, para él, esta soberanía sería el derecho a hacer y abrogar la ley, además del desconocimiento, por parte de la Constitución inglesa, del derecho a ignorar o dejar de lado la ley del Parlamento por cualquier grupo o persona. Dicey, A. V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, McMillan, 1987, pp. 39 y 40. Sobre la concepción “jurídica” de Dicey véase, Gordon, Scott, *Controlling the State. Constitutionalism from Athens to Today*, cit., nota 585, pp. 43-53. Sin embargo, en Inglaterra las posturas actuales consideran que el término *soberanía legislativa* se corresponde más con la realidad actual del siglo XXI, que aquél acuñado en siglos pasados como *soberanía parlamentaria*. Entre estas posiciones podemos mencionar las de Robert Rogers y Rhodri Walters, afirmándolo de la siguiente manera: a) para ellos claramente el Parlamento no es soberano en el sentido de que encarne cualquier concepto de soberanía nacional, aunque puede contribuir a un sentimiento de ésta; b) tampoco es soberano en el sentido de que rivalice con la reina para ser el titular del Estado; c) el Parlamento no es el centro de las decisiones diarias del gobierno. Es el gobierno el que conduce los negocios del Estado, a menudo actuando con los poderes y recursos que le han sido otorgados por el Parlamento, y reclamando su autoridad de gobierno en virtud de su mayoría en la Cámara de los Comunes. En definitiva, aunque el Parlamento pueda influir en las acciones de gobierno, no se puede considerar de ninguna manera que éste gobierne. Finalmente, es el gobierno quien, por orden real, prorroga y disuelve el Parlamento. Por todo ello concluyen que, cuando la gente se refiere a la *soberanía parlamentaria* en realidad lo está haciendo a la supremacía legislativa del Parlamento, puesto que esto se correspondería con las palabras del siglo XIX de la pluma de Dicey: “el derecho a hacer y abrogar la ley”. Rogers, Robert y Walters, Rhodri, *How Parliament Works*, cit., nota 600, pp. 79 y 80. Sobre el principio de *soberanía parlamentaria* en el Reino Unido véase también, Bradley, Antony W., “The sovereignty of Parliament —form or substance?”, en Jowell, Jeffrey y Dawn, Oliver (coords.), *The Changing Constitution*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, pp. 23-58. Oliver, Dawn, *Constitutional Reform in the UK*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 29-34.

⁶²⁴ García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 23, p. 270.

les, así como por la debilidad de algunos reyes, es decir, el Parlamento aprovechó la debilidad de la Monarquía en su beneficio.⁶²⁵ Éste es el caso del Gabinete, el cual se iría transformando en una institución formal sólo a partir de la subida al trono de Jorge I en 1714, quien normalmente se hallaba ausente de las deliberaciones del *Cabinet*, debido a que como príncipe electo de Hannover se ocupaba más de los asuntos alemanes que de los negocios del reino de Inglaterra.⁶²⁶ Así pues, este hecho resulta ser de suma relevancia para nuestro estudio, pues nos muestra cómo, producto de una convención constitucional inglesa, se configura dentro de este sistema constitucional la institución de la responsabilidad ministerial que dejaría, si se nos permite la expresión, al rey en una especie de burbuja que lo protegería de posibles ataques por parte del Parlamento.⁶²⁷

En efecto, como tanto el rey Jorge I como su sucesor tenían poco interés por los asuntos internos del reino inglés —a lo que se puede agregar el hecho de que ninguno conocía la lengua inglesa, además de que pasaban más tiempo en Hannover que en la Isla Británica—, el *Cabinet* iniciaba sus reuniones sin la presencia del monarca y, en consecuencia, los resultados de la discusión eran comunicados al rey a través de un ministro.⁶²⁸ Así, el *Cabinet* tomó la costumbre de reunirse sin que el rey estuviera presente, sometiendo sin más a su firma las decisiones que en su ausencia se hubieran acordado, de suerte que este órgano no reconocido legalmente en la Constitución inglesa, llegó a ser poco a poco el que de

⁶²⁵ Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico...*, cit., nota 606, p. 16.

⁶²⁶ Hood Phillips, Owen y Jackson, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 2001, p. 340.

⁶²⁷ Siguiendo la tesis de Dicey, resulta esencial la distinción entre leyes y convenciones constitucionales; las primeras consisten en las reglas que son ejecutadas y reconocidas por las cortes, y que juntas forman un cuerpo legal en el propio sentido del término; las segundas consisten en costumbres, prácticas, máximas o preceptos que no son ni reconocidos ni ejecutados por las cortes, pero que aunque no forman un cuerpo de leyes son éticas constitucionales y políticas. Dicey, A. V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., nota 623, p. 417. En este sentido, para Munro el estudio del derecho constitucional (inglés) forzosamente requiere atender a dos tipos de reglas (legales); el de las leyes y el de las convenciones. Munro, Colin R., *Studies in Constitutional Law*, Londres, Butterworths, 1987, pp. 52 y 53. Un estudio sobre el desarrollo de las convenciones constitucionales en el sistema constitucional inglés el de Marshall, Geoffrey, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Polyical Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

⁶²⁸ Maitland, F. W., *The Constitutional History of England*, cit., nota 599, p. 395.

hecho ejercería el Poder Ejecutivo.⁶²⁹ Y, aunque las críticas sobre este sistema ministerial no se hicieron esperar, lo cierto es que con el tiempo se confirmó esta práctica como un eficaz mecanismo de limitación y control del poder.⁶³⁰

En efecto, las ideas políticas irán creciendo gradualmente; el sistema de partidos y el principio de dependencia del gobierno mediante la confianza del Parlamento, especialmente en la Cámara de los Comunes, permitirá su desarrollo durante todo el siglo XVIII, o mejor conocido como el periodo histórico de la *long eighteenth-century*.⁶³¹ Esto último podría haber sido acentuado por el hecho de la degeneración mental que afectaba a Jorge III, la despreciable personalidad de Jorge IV, o las cualidades intransigentes de Guillermo IV; de tal suerte que para 1782 el sistema ministerial dependiente de la confianza del rey llegaría a su quiebra,⁶³² y

⁶²⁹ Una característica peculiar en el sistema constitucional inglés la podemos encontrar en el hecho de que las reglas sobre las principales instituciones del gobierno ejecutivo no son principalmente reglas en estricto derecho. En este sentido, tanto la Monarquía como el Consejo Privado están insertados en el cuerpo legal. Pero en el caso del Gabinete, así como el primer ministro podemos decir que están difícilmente reconocidos en el Estatuto, por lo que son casi delineados de manera invisible. Y es que, aún cuando el primer ministro como la pieza clave dentro de la estructura del Gabinete que es no es mencionado en ningún *Act Parliament* hasta 1917, únicamente en relación a su salario y pensión, por lo que sus derechos y deberes son determinados casi exclusivamente por usos y costumbres constitucionales. De Smith Stanley y Brazier, Rodney, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Penguin Books, 1998, pp. 166 y 167. Por ello, para Eric Barendt la ausencia de cualquier declaración legal acerca de los poderes del primer ministro y el Gabinete demuestran claramente el divorcio en el Reino Unido entre la ley constitucional y la práctica constitucional. Barendt, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, p. 113.

⁶³⁰ Wormuth, Francis D., *The Origins of Modern Constitutionalism*, *cit.*, nota 610, pp. 176-183.

⁶³¹ Sobre los diferentes avatares surgidos durante este periodo histórico, véase el trabajo de Noelia González, quien señala que la *long eighteenth-century* vendría a ser un periodo altamente controvertido al que se le ha asignado un cierto carácter fundacional de la particular modernidad anglosajona, cuyo arranque se hallaría en el hito fundamental de la *Glorious Revolution*. González Adánez, Noelia, *Crisis de los imperios. Monarquías y representación política en Inglaterra y España, 1763-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 30.

⁶³² Keir, David Lindsay, *The Constitutional History of Modern Britain. Since 1485*, *cit.*, nota 607, pp. 381 y 382. El 20 de marzo de 1782 al Ministerio de Lord North, mediante un voto directo de censura, se le retiró la confianza de la Cámara de los Comunes. Ante ello, el rey le escribiría a Lord North: “por fin ha llegado el día fatal en que los infortunios de este tiempo y el repentino cambio de los sentimientos de la Cámara de los

para 1832 con la *Reform Act* se determinaría que en lo sucesivo el ministro debía depender de la confianza de la mayoría en la Cámara de los Comunes, y, en última instancia, del electorado.⁶³³

Esta última introducción de los ministros en el Parlamento le ha dado la organización actual al gobierno parlamentario bajo tres principios fundamentales que, según Todd, serían en primer lugar la necesidad de un completo acuerdo en materia política, o en otras palabras, una homogeneidad ideológica entre los miembros del Gabinete, lo cual no es más que la pertenencia a un mismo partido político; por otro lado, también sería necesaria la renovación del Gabinete entero como consecuencia de su dependencia respecto a las mayorías parlamentarias y, por último, la existencia de un primer ministro como medio para asegurar el funcionamiento de la máquina ministerial y el cumplimiento de una política aceptable a la vez por el soberano y por el Parlamento.⁶³⁴

En definitiva, el régimen parlamentario inglés termina por consolidarse en el momento en que se le reconoce al Parlamento el derecho a otorgarle su confianza al gobierno. Ahora el Ejecutivo es responsable ante el Parlamento y éste puede disolver el vínculo fiduciario en el momento en que le retire su confianza mediante una moción de censura (*vote of want of confidence*). La perfección del sistema llegaría años más tarde, pero en el sistema parlamentario la responsabilidad política y el voto de censura estarán presentes en Inglaterra desde los inicios del siglo XIX.⁶³⁵

Comunes me han forzado a cambiar a mis ministros...". Todd, A., *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, Madrid, La España moderna, 1950, t. I, p. 330.

⁶³³ En 1834 el líder *Tory* Robert Peel solicita al rey la renuncia de Melbourne; el rey le otorga la disolución, pero los *tories* únicamente alcanzan la minoría hasta 1841. En el último año del Ministerio *Whig* los Comunes votan en contra suya en lo relativo al presupuesto, pero aquéllos prefieren permanecer en el cargo. Por esta razón, Peel, al promover una moción en la que señalaba que permanecer en el cargo bajo estas circunstancias era atentar en contra del espíritu de la Constitución, logra la disolución a la vez que sienta un importante e histórico precedente. Hood Phillips, Owen y Jackson, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, cit., nota 626, p. 342. Más sobre Sir Robert Peel y la *Reform Act* de 1832 véase Livingston Schuyler, Robert y Comstock Weston, Corinne, *British Constitutional History Since 1832*, Princeton, D. Van Nostrand Company, 1957, pp. 114-118.

⁶³⁴ Todd, A., *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, cit., nota 632, t. I, p. 320. Véase también la obra de Fraga Iribarne, Manuel, *El Gabinete Inglés*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1954, pp. 11 y 12.

⁶³⁵ La perfección comienza a realizarse desde los inicios del siglo XIX a través de las reformas electorales de 1832 y 1867; elección del primer ministro por el partido vencedor en las elecciones, desde finales de los años 30; así como la dimisión inmediata del

Ahora bien, en lo que a constitucionalismo se refiere, es evidente que el desarrollo que se dio en Inglaterra y Europa continental hasta finales del siglo XVIII discurrió por vías completamente diferentes. Y explicamos por qué. Ya hemos visto que para finales del siglo XVII, específicamente con la *Glorious Revolution* de 1688, el Parlamento inglés puso en marcha un proceso que acabaría operando la sustitución del principio de la soberanía del monarca por la soberanía parlamentaria. De ahí que a partir de ese momento la legitimidad del poder descansara en los representantes de la sociedad. Pero en Francia la soberanía monárquica desaparecería hasta la llegada de la Constitución de 1791, en la cual se afirmaba que la soberanía residía esencialmente en la nación, a la vez que se prohibía expresamente el mandato imperativo.⁶³⁶

De acuerdo con esto, lo trascendental aquí sería que, según se ha dicho más arriba, la aparición del Estado constitucional y el principio representativo implicó irremediablemente la negación del principio imperativo, a la vez que propiciaba la caída del Antiguo Régimen. Dicho esto, y antes de que analicemos el régimen parlamentario y las transformaciones que harían necesaria su racionalización, es necesario delimitar, aunque sea de manera sucinta, la fundamentación teórica de la representación política que encuentra sus orígenes en los momentos revolucionarios a finales del siglo XVIII. Es importante señalar esto último ya que, a la postre, la representación es el presupuesto cardinal sobre el cual se apoya la condición misma del Parlamento como institución representativa.⁶³⁷ De ahí que,

primer ministro al perder su partido las elecciones, para los años setenta. Vírgala Foruria, Eduardo, “Los orígenes en Inglaterra...”, *op. cit.*, nota 319, p. 765.

⁶³⁶ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, *cit.*, nota 314, pp. 641-649.

⁶³⁷ Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 17 y 18. En este apartado nos adherimos completamente a la tesis sostenida por Garrorena, la cual da cuenta de que las transformaciones producidas en el terreno de la representación durante los últimos doscientos años no pueden ser entendidas como un proceso que expresa la superación de su momento burgués para entrar en otro democrático, sino que, es necesario pasar revista a los presupuestos del ideal burgués a fin de hacer entrar por fin la representación en su “momento democrático”. *Ibidem*, p. 20. Por ello, como dijera Giuseppe Duso: “volver a reflexionar problemáticamente sobre esta génesis de la representación política, y sobre su ligamen con la moderna soberanía, puede ser particularmente útil en un momento como el actual, en el que la moderna conceptualización política ya no parece adecuada a la comprensión de los procesos actuales”. “Génesis y lógica de la representación política moderna”, en J. Bastida, Francisco (coord.), *La representación política*, Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional, núm. 3, 2004, p. 73.

cuando Loewenstein afirme que la técnica de la representación ha sido una invención tan decisiva para el desarrollo político de Occidente como lo ha sido para la humanidad la invención del vapor, la electricidad o la fuerza atómica, lo haga bajo el entendido de que la idea de la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación, así como a la técnica gubernamental que se basa en ella, es decir, fue la técnica de la representación política la que hizo posible que la institución del Parlamento fuera un detentador del poder separado e independiente del gobierno.⁶³⁸

Por esta razón, es necesario hacer mención del efecto transformador más importante entre el modelo de representación en su etapa medieval respecto a su correlativo moderno, puesto que en él está una de las claves interpretativas de la función de control que ejerce el Parlamento, en su calidad de órgano representante del pueblo. Dicha transformación consiste en que en el Medioevo la autoridad política central permanecía en manos del poder monárquico, y el Parlamento era más bien el instrumento de contención de éste; en el moderno, por el contrario, el Parlamento como expresión más directa de la soberanía popular tiene un papel de protagonista más que de antagonista;⁶³⁹ por eso se dirá que “la lucha por el gobierno representativo corresponde al tránsito de la Monarquía constitucional a la Monarquía parlamentaria”, lo que supone una tensión entre las titularidades representativas de la nación y el rey.⁶⁴⁰ En este sentido, las consecuencias que se derivaron de la transposición de atribución soberana a favor del pueblo afectaron de manera considerable el concepto de representación política, y con él, la construcción del Estado democrático, pues, siguiendo a Garrarena, hemos pasado de la “representación ante el poder” al concepto “representación-poder”, lo que a la postre significa que ahora *representar* no es “actuar ante”, sino “estar por”, es decir, no es actuar por nosotros ante el poder, sino estar por nosotros en el poder.⁶⁴¹ En definitiva, es así como el Parlamento se convirtió en el órgano del Estado

⁶³⁸ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, pp. 57-60.

⁶³⁹ Cotta, Maurizio, “Parlamentos y representación”, en Pasquino, G. et al., *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988, p. 278.

⁶⁴⁰ Ollero, Carlos, “El sistema representativo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 1961, p. 4.

⁶⁴¹ Garrarena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, cit., nota 637, pp. 49 y 50.

que representa a la nación, precisamente porque pasó de la parte de los *súbditos* a la del *Estado*.⁶⁴²

B. *Fundamentación teórica del principio representativo en las postrimerías del siglo XVIII*

El modelo de la representación política se nutrió, en principio, de importantes aportaciones por parte de la teoría inglesa,⁶⁴³ sin embargo, no será hasta finales del siglo XVIII cuando se intensifique el debate sobre la idea de la representación política,⁶⁴⁴ principalmente en la etapa prerrevolucionaria francesa, que a la postre logrará una democracia representativa un tanto relativa, puesto que sólo con el ulterior reconocimiento del sufragio universal se logrará hablar de una coincidencia entre democracia y representación,⁶⁴⁵ pero que, sin embargo, ya la soberanía está pensada a

⁶⁴² Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política, cit.*, nota 363, p. 230.

⁶⁴³ En opinión de Hanna Pitkin, Thomas Hobbes es el único de entre los grandes teóricos de la política que ofrece un completo y sistemático desarrollo del significado conceptual de representación. Y, aclara además, que aunque al inglés no se le contempla por lo general como un teórico de la representación, lo cierto es que la representación desempeña un papel central en la principal obra política de Hobbes. Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 4 y 15. En efecto, para Hobbes el poder soberano será el producto de la “unión” de todos los hombres que previamente han dado su “autorización”, lo que explica de la siguiente manera: “Una multitud de hombres deviene una persona cuando estos hombres son representados por un hombre o una persona; esto puede hacerse con el consentimiento de todos y cada uno de los miembros de la multitud en cuestión. Pues es la unidad del representante, y no la unidad de los representados, lo que hace a la persona una; y es el representante quien sustenta a la persona, sólo a una persona. Hablando de una multitud, la unidad no puede entenderse de otra manera”. Hobbes, Thomas, *Leviatán, cit.*, nota 199, capítulo XVI, p. 137.

⁶⁴⁴ Sobre esto, véase toda la primera parte de la obra de Fisichella, Domenico, *La rappresentanza politica*, Milán, Giuffrè, 1983, pp. 55-137.

⁶⁴⁵ Hemos adjetivado así la democracia representativa francesa del siglo XVIII, por cuanto que, y siguiendo la tesis de Bovero: “un régimen político puede ser definido como una democracia —cualquiera que sea su forma específica— cuando todos los sujetos a los cuales son dirigidas las decisiones colectivas tienen el derecho-poder de participar...”, es decir: “son democracias en la medida en que el derecho de participación política sea distribuida de manera igual entre todos los miembros de la colectividad, sin exclusiones de nacimiento, género, de clase o de censo”. Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores, cit.*, nota 559, p. 42. De ahí que sea impreciso, como bien lo señala Torres del Moral, identificar la Revolución francesa con el nacimiento de la democracia representativa, puesto que en el pensamiento político de la

favor del pueblo.⁶⁴⁶ De esta manera, las bases para la formación del gobierno representativo estuvieron sentadas, primeramente, desde el triunfo de la *Glorious Revolution*; posteriormente las colonias americanas, que habían tenido experiencia con asambleas representativas y su lema revolucionario *no taxation without representation*⁶⁴⁷ (ninguna tributación sin representación), confirmarían que la única manera de imponer impuestos era a través de la convocatoria de representantes electos; y por último, la crisis financiera en Francia llevaría a la Monarquía a convocar a los *États Généraux*, a la vez que le reconocía al pueblo un derecho inalienable para autorizar la carga impositiva.⁶⁴⁸

Todas estas inflexiones hicieron que, como dice Manin, se reconociera que la fórmula de elección era la mejor opción para la designación de los representantes del pueblo. De ahí se explica que el consentimiento del pueblo sea un principio básico para la formación de cualquier tipo de go-

época aparecen “democracia” y “representación” como conceptos contradictorios y excluyentes, debido a que se determinó que la soberanía nacional no necesitaba comportar el sufragio universal, por lo que, mediante el sufragio censitario, votaban sólo los propietarios y categorías sociales asimiladas a ellos. Torres del Moral, Antonio, “Derecho de representación política y democracia representativa”, *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Madrid, COLEX, 2003, p. 28. Porque, tal y como dice Javier Pérez Royo, únicamente con el reconocimiento del sufragio universal se consigue la coincidencia entre Estado representativo material (definido en negativo como no propiedad de *nadie*) con el Estado representativo formal (definido en positivo como expresión política de *todos*). “Entre ese nadie y ese todos está toda la historia del Estado constitucional como forma política”. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional, cit.*, nota 314, p. 622. Pero esta situación hay que entenderla en sus justos términos, pues no es que la burguesía-liberal fuera antidemocrática en el sentido que hoy la podemos entender, pues, como nos dice Santamaría, si en efecto democracia y representación se presentan como conceptos diferentes es por la simple y sencilla razón de que el régimen liberal se afirma inicialmente frente al absolutismo, pero casi de forma simultánea frente a una democracia que puede ser una nueva amenaza, la amenaza del despotismo de las masas, de las mayorías o de las clases trabajadoras. Santamaría Ossorio, Julián, “Democracia parlamentaria y sistemas de partidos”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El Parlamento a debate, cit.*, nota 290, p. 174.

⁶⁴⁶ Esta es la opinión de Alf Ross, quien dirá: “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 del pueblo”. Ross, Alf, *¿Por qué democracia?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 32.

⁶⁴⁷ Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación, cit.*, nota 643, p. 4.

⁶⁴⁸ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional, cit.*, nota 314, p. 623.

bierno que se deseara elegir,⁶⁴⁹ lo que, por cierto, ya había sido reconocido por John Locke cuando decía: “Al ser los hombres, como ya se ha dicho, todos libres por naturaleza, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de esa condición y puesto bajo el poder político de otro sin su consentimiento”;⁶⁵⁰ es decir, cuando se estableció el gobierno representativo, la tradición medieval y las teorías modernas del derecho natural convergieron para hacer del consentimiento y la voluntad de los gobernados la única fuente de legitimidad y obligación política.⁶⁵¹ En tal contexto, la elección pasaba a revestir un nuevo significado: en cuanto expresión de la voluntad de los ciudadanos constituye el único acto que puede legitimar al cuerpo representativo: “sin elección no hay representación”.⁶⁵² Una vez aceptada la necesidad de la “representación” política del pueblo, así como el modo en que ésta se iba a conseguir, es decir, a través de una elección, se presentarían otras cuestiones de diversa índole, tal y como lo veremos en seguida.

En primera instancia encontramos que el concepto de representación política está íntimamente ligado con el tema de la naturaleza sustancial de las instituciones preparlamentarias o asambleas medievales y los modernos parlamentos, por cuanto se encuentran diferencias acuciantes entre un modelo y otro. Por un lado, para la teoría política medieval, el pueblo únicamente estará representado a través del monarca, por lo que, en virtud del *Paktum* entre él y el pueblo, se convertirá en *maior populo*

⁶⁴⁹ De acuerdo con Manin, una vez que se tuvo aceptado que la fuente de poder y la fundación de la obligación política se ubicaba en el consentimiento de la voluntad de los gobernados, entonces, también se tuvo claro que el fundamento de más legitimidad y de obligación política lo tenía el método de “elección” sobre el de “sorteo”, pues este último de ninguna manera podía ser percibido como una expresión de consentimiento. Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, cit., nota 297, p. 110. Sin embargo, Cotta señala que una excepción a esto último la encontramos en el sistema constitucional inglés, ya que nos recuerda que todavía hoy el parlamento británico conserva en la Cámara de los Lores un vestigio formalmente intacto del parlamentarismo medieval, *momificado* dentro de una institución representativa. Cotta, Maurizio, “Parlamentos y representación”, *op. cit.*, nota 639, p. 276.

⁶⁵⁰ Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, cit., nota 215, p. 111.

⁶⁵¹ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, cit., nota 297, p. 116. De ahí que Sieyès se pregunte: “¿dónde está la procuración, cuando no hay elección libre y general?”; ya que, con base en las elecciones “los caracteres de una buena representación son lo más esencial que hay para formar una buena legislatura”. Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, cit., nota 223, capítulo IV, p. 74.

⁶⁵² Duso, Giseppe, “Génesis lógica de la representación política moderna”, *La representación política*, cit., nota 637, p. 79.

o *maior princeps*;⁶⁵³ mientras que en los sistemas representativos modernos el *locus* estaría en los parlamentos. De ahí que, como dice Cotta, básicamente se podría señalar que en el parlamentarismo premoderno encontramos una representación de tipo corporativo, mientras que en el parlamentarismo moderno aquélla sería de tipo individualista.⁶⁵⁴

De esta manera, en Inglaterra primero y en Francia después, se desarrollará el proceso de transformación de los contenidos de la representación, pero aunque el término se mantenga, ésta se referirá a sujetos distintos. En Inglaterra, el debilitamiento del monarca en beneficio del Parlamento trae como consecuencia que sea éste el representante de todo el reino y que los parlamentarios se liberen de las ataduras del mandato imperativo asentando su relación con los electores en un principio de confianza que garantiza su total independencia.⁶⁵⁵ Por otra parte, en Francia una de las claves implicadas en la formulación originaria del moderno concepto de representación estaría en el argumento de la representación como condición de existencia de la soberanía nacional; argumento que le serviría a los constituyentes franceses de 1791 para invertir el esquema que reconocía la representación del Estado a cargo del monarca por otro en el cual el sujeto de imputaciones soberanas debería ser la nación misma; pero para ello, dicha nación cobraría realidad únicamente a través de sus representantes. De ahí que la construcción de la soberanía nacional se resolviera mediante la “sustitución de la representación absorbiva del monarca por la representación electiva del Parlamento”.⁶⁵⁶

Es necesario reconocer que en Inglaterra se llegaría al mandato representativo por razones pragmáticas, por cuanto que dicho principio le otorgaba una gran flexibilidad al representante en su actuación, de suerte que éste, a través de la fórmula inglesa del *trust* basada en la figura testameta-

⁶⁵³ Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *op. cit.*, nota 572, p. 26.

⁶⁵⁴ Cotta, Maurizio, “Parlamentos y representación”, *op. cit.*, nota 639, p. 278.

⁶⁵⁵ Portero Molina, José A., “Sobre la representación política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 10, 1991, p. 91.

⁶⁵⁶ Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, *cit.*, nota 637, pp. 23-28. Esa era la situación en Francia, al menos, hasta el último cuarto del siglo XVIII, pues, para 1758, Emer de Vattel escribía que “el carácter representativo del soberano se sustenta en que representa a su nación; por ello, el monarca reúne en su persona toda la majestad que pertenece a la nación como un cuerpo unitario”. Citado por, Häberle, Peter, “Representación en la Unión Europea. Una contribución a una teoría constitucional europea”, *La representación política*, *cit.*, nota 637, p. 254.

ria del fideicomiso, contaba con la confianza del representado.⁶⁵⁷ Ahora bien, ya para 1653, con el *Agreement of the People*, se daba por supuesto que los representantes tenían la suprema confianza (*trust*) en orden al cuidado del conjunto.⁶⁵⁸ Pero será Edmund Burke en su célebre *Discurso a los electores de Bristol*, de 1774, quien ponga política y doctrinalmente de manifiesto la necesidad del modelo representativo burgués,⁶⁵⁹ y, con él, la consagración del mandato representativo; haciéndolo en los siguientes términos:

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener... sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado de Bristol, sino un miembro del Parlamento.⁶⁶⁰

De acuerdo con todo esto, es cierto que las razones y motivaciones prácticas que determinaron en Inglaterra la sustitución del mandato imperativo por el mandato representativo también se hicieron notar en el proceso revolucionario francés.⁶⁶¹ Esto se debió, en gran parte, a la enorme influencia filosófica que tuvieron tanto Montesquieu como De Lolme cuando realizaron la defensa del principio representativo en contraposición a las posturas democráticas más radicales de la época, y cuyo máximo exponente sería Rousseau.⁶⁶² Sin embargo, también es cierto que, ya

⁶⁵⁷ Caamaño, F. citado por Abellán, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996, pp. 167 y 168.

⁶⁵⁸ Torres del Moral, Antonio, “Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 14, 1982, p. 9.

⁶⁵⁹ Abellán, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento...”, *op. cit.*, nota 657, p. 168.

⁶⁶⁰ Burke, Edmund, “Discurso a los electores de Bristol (1774)”, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 312 y 313.

⁶⁶¹ Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *op. cit.*, nota 572, p. 28.

⁶⁶² Al respecto, Maurizio Fioravanti recuerda que cuando en abril de 1762 fue publicado el *Contrato social* de Jean-Jacques Rousseau, el escándalo fue grande y, sobre todo, fueron grandes los temores ante el poder soberano, que en la obra del ginebrino se atribuía directamente al pueblo; por esta razón, el Procurador General de la ciudad de Gine-

con anterioridad, los *Federalist Papers* de los nacientes Estados Unidos (1787) habían concebido la forma de Estado republicana como “una democracia representativa”.⁶⁶³

Efectivamente, la idea dominante en el plano teórico que impregna toda la obra del *Federalist* es la distinción elaborada por Madison entre régimen democrático y régimen republicano.⁶⁶⁴ Así pues, dirá que las democracias —“por la que entiende una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno”— han dado siempre el espectáculo de su turbulencia y pugnas, probando, una y otra vez, lo breves que son sus vidas como violentas son sus muertes; razón por la cual, una República, o sea, un gobierno en que tiene efecto el sistema de representación, ofrece, a través de sus distintas perspectivas, la solución a los problemas de gobierno que requiere una comunidad.⁶⁶⁵

Por otra parte, Jean Jacques Rousseau, al defender la democracia directa —por la que entendía el gobierno de todos—, dirá “que el pueblo inglés cree ser libre: se equivoca mucho; no lo es sino durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos es esclavo, no es nada. En los breves momentos de libertad, el uso que hace de ella merece que la pierda”.⁶⁶⁶ Sin embargo, Montesquieu, como buen cono-

bra proscribió la obra en cuestión, prohibiendo la reproducción y difusión de la misma. Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, *cit.*, nota 102, p. 82.

⁶⁶³ Häberle, Peter, “Representación en la Unión Europea...”, *op. cit.*, nota 656, p. 254.

⁶⁶⁴ Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, nota 1002, p. 107.

⁶⁶⁵ AA. VV., *El Federalista*, México, FCE, 2001, núm. 10, p. 39. Igualmente en Hamilton encontramos —aún cuando el régimen representativo resulta ser el mejor régimen posible— un ánimo por limitar el poder de los representantes, pues dirá que “en una asamblea popular, los representantes del pueblo parecen imaginarse en ciertas ocasiones que son el pueblo mismo y dan muestras violentas de impaciencia y enfado a la menor señal de oposición que proceda de otro sector”, *ibidem*, núm. LXXI, p. 305. De ahí se entiende que, según Portero Molina, los Federalistas no enfatizan tanto la dimensión personal de la representación como la importancia de un sistema electoral que garantice a los electores que sus intereses no serán traicionados por el Parlamento, que es el verdadero significado de la representación. Portero Molina, José A., “Sobre la representación política”, *op. cit.*, nota 655, p. 94.

⁶⁶⁶ Es ampliamente conocida la postura de Rousseau acerca del “principio representativo”, y que se resume, según sus palabras, así: “La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y ésta no puede ser representada: es ella misma o es otra; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser, sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivo. Toda ley no ratificada en persona por el

cedor de la Constitución inglesa que era, señalaría que “la gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia”;⁶⁶⁷ por lo tanto, para el francés “el pueblo es admirable cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar parte de su autoridad, porque no tiene que tomar decisiones más que a propósito de cosas que no puede ignorar y de hechos que caen bajo el dominio de los sentidos”.⁶⁶⁸ Y en parecidos términos a los del barón de la Brède, Jean Louis de Lolme comprendió que

...la mayor parte de la muchedumbre está ocupada en acudir a su propia subsistencia, no tiene tiempo, y por razón de su mala educación, no tiene tampoco instrucción necesaria para funciones de esta especie... Así también el mayor número de ciudadanos tiene que entregarse a ciertas personas de más talento que ellos para ejecutar aquellas cosas que requieren muchas cualidades en los que tienen que hacerlas.

De acuerdo a todas estas consideraciones, el francés concluye que “la multitud, por lo mismo que es una multitud, no puede resolver nunca con madurez”.⁶⁶⁹

Ahora bien, recordando que *L' Encyclopédie* era el mejor documento sobre las ideas de la burguesía francesa del siglo XVIII,⁶⁷⁰ donde, por cierto, aparece la voz *representantes* —probablemente de la pluma de D'Holbach—, se explica el hecho de que el liberalismo doctrinario no

pueblo es nula; no es una ley”. Rousseau, Jean Jacques, *Contrato social*, Madrid, Espasa, 1972, libro III, cap. XV, p. 112. De ahí que el radicalismo de Rousseau, al constituir una contraposición y defensa de los procedimientos democráticos directos (en el Legislativo) frente a la teoría de la representación democrática que estaba ya fuertemente consolidada tanto en la práctica como en los tratados teóricos, le lleve a navegar contra corriente. Bajo este orden de ideas, él era perfectamente consiente de la aceptación casi generalizada de los procedimientos de la representación política, sin embargo él no vacila ni un instante en denunciar a ésta como una estrategia fraudulenta para secuestrar la iniciativa legislativa popular reconocida al nivel de los principios. En este sentido, tanto la revolución americana como la francesa supondrán un rotundo mentís a sus previsiones. Rubio Carracedo, José, *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 134 y 135.

⁶⁶⁷ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, cit., nota 216, p. 12.

⁶⁶⁸ *Ibidem*, p. 109.

⁶⁶⁹ De Lolme, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*, cit., nota 588, p. 205.

⁶⁷⁰ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, cit., nota 245, p. 317.

tendrá más que asomarse a los filósofos franceses, y en especial a su más genuino órgano de expresión, y donde se dice que “los representantes de una nación son ciudadanos elegidos que en un gobierno moderado son encargados por la sociedad de hablar en su nombre, defender sus intereses, impedir que se les oprima y colaborar en la administración”.⁶⁷¹ Sin embargo, en este artículo aún persiste el mismo fundamento de participación política que en el antiguo régimen, tanto en su etapa feudal como en la absolutista⁶⁷² cuando dice:

Estas asambleas, para ser útiles y justas, deberían estar compuestas por aquellos a quienes sus posesiones hacen ciudadanos, y cuya situación y cultura les colocan en condiciones de conocer los intereses de la nación y las necesidades de los pueblos: en una palabra, es la propiedad la que hace al ciudadano; es decir, es en función del poder económico como el hombre adquiere el derecho de hacerse representar.⁶⁷³

Pero si nos preguntamos por el origen de la representación política tal cual la pensamos hoy en día, el momento histórico que inmediatamente llama nuestra atención es el constituido por la Revolución Francesa.⁶⁷⁴ Para ello, decíamos anteriormente, los ideólogos revolucionarios tendrían que hacer abstracción de la doctrina de la soberanía nacional a fin de *arrancar* el poder de las manos del monarca y depositarlas en las del pueblo, quedando demostrado, como bien apunta Carré de Malberg, que “el régimen representativo tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional, así como, recíprocamente el concepto de soberanía nacional conduce esencialmente al gobierno representativo”.⁶⁷⁵ De ahí que el antagonista histórico que va a entrar en liza, como titular de la soberanía y expresión de la representación política, sea la nación, que, cargada de significación sociológica, se llegará a constituir en una fuerza

⁶⁷¹ “Representantes”, en AA. VV., *La Enciclopedia (selección de artículos políticos)*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 172.

⁶⁷² Torres del Moral, Antonio, “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, *op. cit.*, nota 645, p. 162.

⁶⁷³ “Representantes”, *op. cit.*, nota 671, pp. 180 y 181.

⁶⁷⁴ Duso, Giseppe, “Génesis lógica de la representación política moderna”, *op. cit.*, nota 652, p. 73.

⁶⁷⁵ Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 1948, p. 914.

política decisiva, y cuyo profundo significado vendrá dado por el abate Sieyès.⁶⁷⁶

Ahora bien, cuando en el proceso revolucionario francés se planteó la cuestión de la naturaleza de la representación y del carácter del mandato, siempre se tuvieron presentes las desventajas que ofrecía la democracia directa frente a las ventajas del sistema representativo.⁶⁷⁷ De acuerdo con esto, es sabido que Condorcet, aun cuando utiliza por primera vez el concepto de democracia representativa, defendió siempre la participación directa popular, al menos para la aprobación de la Constitución y de la Declaración de Derechos,⁶⁷⁸ sin embargo, será Sieyès quien habrá de llevar el peso de la concepción del gobierno representativo frente a las propuestas de democracia directa.⁶⁷⁹ De ahí que el abate francés entendiera la soberanía nacional no como un poder fraccionado individualmente o por distritos, sino como un poder indiviso de la nación como un todo,⁶⁸⁰ por lo que la nación vendría a ser “un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por la misma legislatura”.⁶⁸¹

A mayor abundamiento, para Sieyès es preciso acudir a la naturaleza misma de la democracia y del gobierno representativo, a fin de encontrar el mejor régimen de gobierno posible; haciéndolo en los siguientes términos:

Los ciudadanos pueden dar su confianza a alguno de ellos. Para la utilidad común designan representantes mucho más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar su propia voluntad a este respecto. La otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley es concurrir uno mismo inmediatamente para hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa

⁶⁷⁶ Ollero, Carlos, “El sistema representativo”, *op. cit.*, nota 640, p. 3.

⁶⁷⁷ Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *op. cit.*, nota 572, p. 31.

⁶⁷⁸ Torres del Moral, Antonio, “Derecho de representación política...”, *op. cit.*, nota 645, p. 30. La misma opinión del autor la encontramos en la *Introducción* que hace de la obra de Condorcet, *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Madrid, Nacional, 1980, p. 46.

⁶⁷⁹ Portero Molina, José A., “Sobre la representación política”, *op. cit.*, nota 655, p. 95.

⁶⁸⁰ Torres del Moral, Antonio, “Crisis del mandato representativo...”, *op. cit.*, nota 658, p. 10 y en “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, *op. cit.*, nota 654, p. 173.

⁶⁸¹ Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, *cit.*, nota 223, capítulo I, p. 29.

al gobierno representativo.⁶⁸² La diferencia entre estos dos sistemas políticos es enorme.

Bajo estos argumentos, Sieyès se decantará por el gobierno representativo de la siguiente manera:

La elección entre estos dos métodos de hacer la ley no puede ser dudosa entre nosotros. La gran pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene bastante instrucción ni bastantes momentos de ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que han de gobernar a Francia; su parecer es, pues, el de nombrarse representantes. Y puesto que es el mayor número, los hombres esclarecidos, así como los demás, deben someterse a él.⁶⁸³

Pero su concepción del gobierno representativo también es crucial, sobre todo en lo relativo al control político hacia la figura del Parlamento. Efectivamente, resulta decisiva la exclusión de la independencia absoluta de representante que Sieyès propone, por cuanto la confianza (*trust*) que impregna todo el sistema político debe impedir la alienación de los derechos del elector y la autonomía absoluta del elegido, bajo diversos mecanismos de control.⁶⁸⁴ De ahí que su modelo de base democrática y edificio representativo presente rasgos totalmente originales, tales como la reducción al máximo del tiempo del mandato parlamentario (dos o tres años) y renovación anual por tercios; posibilidad de revocación y radiación de los diputados por las asambleas primarias; reorganización integral igualitaria del territorio político; fomento de una auténtica opinión pública y, por último, creación de una auténtica moral ciudadana.⁶⁸⁵

Por otro lado, y de acuerdo con esto último, no cabe olvidar que el reconocimiento constitucional del principio de publicidad parlamentaria representó un gran avance en la construcción de la democracia moderna. En este sentido, defender la publicidad de los actos del Parlamento significó, por un lado, romper con el carácter secreto de la política, propio de las concepciones dictatoriales y absolutistas, y, por el otro, eliminar el

⁶⁸² Citado por Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, cit., nota 675, p. 963.

⁶⁸³ *Idem*.

⁶⁸⁴ Maíz, Ramón, "Estado constitucional y gobierno representativo en E. J. Sieyès", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 72, 1991, p. 79.

⁶⁸⁵ *Ibidem*, p. 80.

distanciamiento entre representantes y representados.⁶⁸⁶ De tal suerte que la voluntad de los diputados, que equivalía a la de la nación, reflejaba públicamente los valores e intereses colectivos de la opinión pública burguesa,⁶⁸⁷ sin embargo, en ningún caso podríamos aceptar que, con la conjunción de estas tres categorías liberales (representación, Parlamento y publicidad) en el constitucionalismo dieciochesco, estemos ante un sistema constitucional acabado; al contrario, éstas experimentaron, durante los últimos dos siglos, profundas transformaciones a fin de adecuar la concepción liberal de la representación y la publicidad al desarrollo y profundización de la democracia representativa.⁶⁸⁸ Para lograr esto, la adecuación de la concepción liberal de la representación a la nueva realidad democrática se llevaría a cabo desde la desmitificación del principio de la soberanía nacional, logrado a través del pragmatismo *utilitarista*.⁶⁸⁹

De acuerdo con esto, y ya para terminar con la fundamentación teórica del principio representativo liberal, debemos señalar dos aspectos importantes acerca del *utilitarismo*. Primeramente, éste parte de un realismo escéptico acerca de la condición humana y del pluralismo moral de la sociedad, de lo que se deriva una concepción de la democracia que implica la reducción de las desigualdades sociales y la necesidad de fuertes mecanismos institucionales de control de los gobernantes y la participación popular, y por último, que su examen debe remitirse forzosamente a su reconocido fundador, Jeremy Bentham.⁶⁹⁰

⁶⁸⁶ Sin embargo, y siguiendo al profesor De Vega, es necesario aclarar que países que durante más de dos siglos habían desconocido la institución parlamentaria, por una simple paradoja, proclamaron los principios del parlamentarismo moderno que en Inglaterra todavía se presentaban como exigencias sociales, o en el mejor de los casos, como prácticas políticas, pero sin confirmación legal o estatutaria. Vega García, Pedro de, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985, pp. 45-50.

⁶⁸⁷ Abellán, Ángel Manuel, *El estatuto de los partidos parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 140.

⁶⁸⁸ Abellán, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento...”, *op. cit.*, nota 657, p. 171.

⁶⁸⁹ Portero Molina, José A., “Sobre la representación política”, *op. cit.*, nota 655, p. 99.

⁶⁹⁰ Colomer, Joseph M., “Teoría de la democracia en el utilitarismo (en torno al pensamiento político de Jeremy Bentham)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 57, 1987, p. 8. De acuerdo con Touchard, el utilitarismo tomó diversas formas según los países y según los problemas a resolver: política del *sentido común* en Voltaire, subordinación de la política a la economía en los enciclopedistas, en Diderot mezcla de liberalismo económico y de autoridad política en los fisiócratas, radicalismo filosófico y maltusianismo liberal

En este sentido, sobre la base de un criterio racional del bien social como la mayor felicidad del mayor número de individuos en una sociedad,⁶⁹¹ los *utilitaristas* argumentarán de forma diversa que todos los hombres, o la mayoría de ellos por lo general, están motivados por sus propios intereses, lo que haría que cada individuo fuera el único guardián de confianza de su propio interés.⁶⁹² Es decir, para los utilitaristas que se situaban frente al optimismo antropológico imperante en la época,⁶⁹³ ningún gobierno puede actuar realmente por los mejores intereses de los sujetos que de él dependen; de suerte que se podría pensar que la representación, según el enfoque que ellos hacen, se hace imposible ahí donde el representante (al ser un hombre) puede actuar sólo en su propio interés.⁶⁹⁴ Por esta razón, como dice MacPherson, el problema político consistía en encontrar un sistema para elegir y autorizar gobiernos que establecieran y protegieran una sociedad de mercado libre, y que al mismo tiempo protegieran a los ciudadanos de la rapacidad de los gobiernos.⁶⁹⁵

Bentham encontraba la solución al problema anteriormente planteado en el reconocimiento de la democracia como la mejor forma de Estado, lo cual implicaba a la República como la forma de gobierno más adecuada a los principios utilitarios y a la democracia representativa, así como también la más coherente con la soberanía popular.⁶⁹⁶ Es decir, el modelo político del inglés no es otro más que el Estado constitucional, articulado desde los principios fundamentales del utilitarismo y libre de toda connotación iusnaturalista; un régimen de libertad y democracia que sustituye los principios estructurales del Estado nacido con las revoluciones

en Inglaterra. Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas, cit.*, nota 245, p. 314. Por otra parte, Matteucci considera que el *utilitarismo* fue sobrevalorado por el indudable peso que tuvo en el radicalismo inglés, en el movimiento para las reformas jurídicas, económicas y electorales de los primeros decenios de siglo; sin embargo, sólo se trató de un paréntesis, pues con John Stuart Mill se reafirma el liberalismo ético, que marcará todo el liberalismo inglés desde ese momento. Metteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Madrid, Trotta, 1998, p. 266.

⁶⁹¹ MacPherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982, p. 37.

⁶⁹² Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación, cit.*, nota 643, pp. 219 y 220.

⁶⁹³ Colomer, Joseph M., “Teoría de la democracia en el utilitarismo...”, *op. cit.*, nota 690, p. 8.

⁶⁹⁴ Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación, cit.*, nota 643, pp. 220 y 221.

⁶⁹⁵ Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época, cit.*, nota 691, p. 47.

⁶⁹⁶ Varela Suanzes, Joaquín, “La monarquía en la teoría constitucional británica durante el primer tercio del siglo XIX”, *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 23, 1994, pp. 37 y 38.

del siglo XVIII por otros correlativos a su visión utilitarista.⁶⁹⁷ Esta solución propuesta por Bentham, y que en palabras de Pendas García podría ser denominada con todo rigor como democracia radical, se construiría a partir de la atribución al pueblo de la titularidad de la soberanía, para después delegar a una minoría las funciones políticas que tiendan a hacer más eficaz la expresión y ejecución de la voluntad del soberano.⁶⁹⁸ En este sentido: “el pueblo es el soberano, y ello convierte al Parlamento en omnícompetente, pero no en omnipotente, como habían defendido Coke o Blakstone”.⁶⁹⁹

De esta forma, sería a través de la representación como, según la teoría utilitarista de Bentham, se podría originar una congruencia entre el interés del gobierno y la comunidad.⁷⁰⁰ De ahí que la representación hace posible que todos participen en el gobierno actuando como el juez último, por cuanto hace que el gobernante actúe de acuerdo a los intereses de los sujetos gobernados.⁷⁰¹ De acuerdo con esto último, va tomando cuerpo la idea de la responsabilidad política del representante, frente a la confianza ilimitada en su capacidad intelectual y su superior rectitud moral.⁷⁰² En este sentido es

⁶⁹⁷ Pendas García, Benigno, *Jeremy Bentham: política y derecho en los orígenes del Estado constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 324.

⁶⁹⁸ *Ibidem*, pp. 324 y 325.

⁶⁹⁹ Merece la pena hacer una transcripción de la opinión de Pendas García sobre el tema de la soberanía en Bentham: “La soberanía popular se funda, no en un principio abstracto, ni en una consideración teórica, sino en su capacidad para expresar el principio de la mayor felicidad para el mayor número. Para ser exactos: los representantes, en una democracia, están más interesados en actuar de acuerdo con el interés general, porque necesitan asegurarse los votos de la mayoría de los electores; mientras que, a la inversa, los agentes del monarca tenderán a obtener mayor recompensa sacrificando el interés general al deseo de quien les proporciona el cargo”. *Ibidem*, p. 326. Sobre la teoría de la supremacía parlamentaria en Sir Edward Coke, véase principalmente el capítulo primero de la obra de Javier Dorado Porrás, *La lucha por la Constitución. Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, *cit.*, nota 591, pp. 33-136.

⁷⁰⁰ Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, *cit.*, nota 643, p. 223.

⁷⁰¹ *Ibidem*, p. 227. De ahí que, como señala el profesor Abellán, considerar que la razón universal ya no puede residenciarse en la voluntad de la nación, expresada por unos diputados moralmente superiores, no hay más que un paso. Por lo que, de modo diferente a la representación clásica, cabe ahora entender la representación como reflejo de la variedad de voluntades individuales, que se materializan bien por sujetos personales o bien por grupos, intereses e ideologías específicos. Abellán, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento...”, *op. cit.*, nota 657, p. 171.

⁷⁰² Portero Molina, José A., “Sobre la representación política”, *op. cit.*, nota 655, p. 100.

evidente que Bentham amplía el campo de la teoría democrática de su época, ya que, en el objetivo de la maximización de la responsabilidad de las elites gobernantes, encuentra un terreno en el que se complementan la concepción de la democracia como protección del ciudadano y la concepción de la democracia como participación.⁷⁰³ Para Bentham, la participación de las distintas clases en el supremo Poder Legislativo es vital, por cuanto facilita frecuentes cambios de condición entre gobernantes y gobernados, lo cual hace que los gobernantes sean responsables ante los electores y el país; pues en definitiva, el poder no sólo debe estar auténticamente legitimado por el pueblo, también debe ser controlado por el pueblo y, en consecuencia, responsable ante él.⁷⁰⁴ Ésta es, en suma, la gran aportación de Jeremy Bentham, pues, siguiendo a Colomer, es evidente la pasión del inglés por las reformas, en la que impresiona su infatigable interés por el respeto del derecho y la necesidad de controlar los abusos del poder; de ahí que su pensamiento enlace perfectamente con los problemas básicos a los que ha querido dar respuesta el moderno Estado de derecho.⁷⁰⁵

C. Desarrollo del control político derivado del principio representativo liberal en el constitucionalismo decimonónico

En el siglo XIX, momento en que aparece el Estado de derecho, la burguesía demandaba la garantía de los derechos de los ciudadanos y la limitación del poder estatal. De esta manera, la idea del control político parecía inmanente a la propia lógica del sistema inaugurado tiempo después de los sucesos revolucionarios de finales del siglo XVIII; sin embargo, durante este periodo, tanto el Estado de derecho como la institución de control político no irán más allá del discurso, por lo que prácticamente se producirá su desaparición.⁷⁰⁶

⁷⁰³ Colomer, Joseph M., “Teoría de la democracia en el utilitarismo...”, *op. cit.*, nota 690, p. 20.

⁷⁰⁴ Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, *cit.*, nota 102, p. 102.

⁷⁰⁵ Colomer, Joseph M., “Teoría de la democracia en el utilitarismo...”, *op. cit.*, nota 690, p. 24.

⁷⁰⁶ Artola, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, *cit.*, nota 208, p. 73. Pues como bien dijera Vanossi, las múltiples expresiones del constitucionalismo decimonónico revelan que en el afán de sus protagonistas campeaba la idea de hacer “todo por el pueblo y para el pueblo, pero sin el pueblo”. Por esta razón, durante este tiempo el punto de equilibrio que supone todo sistema constitucional estaba situado mas cerca del *liber* que del

Ahora bien, como ya se ha dicho más atrás, no se puede generalizar la situación constitucional del siglo XIX en ambos lados del Atlántico, puesto que mientras Europa continental se encontraba enfrascada en una lucha por cambiar de régimen político, es decir, el absolutismo, en los Estados Unidos, después de alcanzar su independencia, se dedicaron a configurar una ingeniería constitucional que posibilitara, a través de una verdadera separación y de un perfecto equilibrio de poderes, la creación de mecanismos de control con el único afán de evitar el abuso por parte de alguno de los poderes del Estado. De ahí que se diga que la piedra angular en el pensamiento constitucional norteamericano será “el concepto de poder sometido a control”.⁷⁰⁷ Entonces, partiendo de la premisa de una estabilidad político-constitucional en la experiencia norteamericana —sobre todo en lo que a control político se refiere—, las siguientes páginas serán dedicadas al análisis del concepto clásico del régimen parlamentario a fin de determinar qué ocurrió con la institución del control parlamentario en la práctica constitucional europea decimonónica, y con ello esclarecer los hechos que plantearon la supuesta crisis en el régimen parlamentario clásico y que, a la postre, obligaría a la racionalización del mismo.⁷⁰⁸

En este sentido, y hecha la advertencia anterior, primeramente nos encontramos con un concepto clásico del régimen parlamentario, de la pluma de Mauricio Hauriou para quien dicho régimen se caracteriza por ser aquel donde “el Poder Ejecutivo se confía a un monarca hereditario o a un presidente de la República, asistido por los ministros nombrados por él y ante él responsables, pero responsables también, y sobre todo, ante el Parlamento, sin cuya confianza no pueden gobernar”.⁷⁰⁹ De ahí que al-

demos. Vanossi, Jorge Reinaldo, “Democracia constitucional: pluralismo y control”, *op. cit.*, nota 274, p. 17.

⁷⁰⁷ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, *cit.*, nota 202, p. 27. En parecidos términos véase, Blanco Valdés, Roberto L., “La configuración del concepto de Constitución...”, *op. cit.*, nota 226, pp. 15 y ss.

⁷⁰⁸ Como se ha expresado en el texto, hemos dejado de lado el análisis de la experiencia norteamericana del control político durante el siglo XIX por las razones ya expuestas durante el segundo capítulo de este trabajo, razón por la cual nos remitimos a las opiniones allá expresadas.

⁷⁰⁹ Hauriou encuentra los rasgos definitorios del régimen parlamentario después de confrontar éste con el sistema presidencialista norteamericano; deduciendo que en el régimen parlamentario se encuentra un Consejo de ministros y la responsabilidad colectiva del Gabinete ante el Parlamento, por los enlaces y las colaboraciones entre el Poder Eje-

gún autor entienda que: “el régimen parlamentario reposa esencialmente sobre el concepto de la igualdad de los dos órganos del Estado, el Parlamento y el Gobierno, sobre su íntima colaboración en todo lo que constituye la actividad del Estado y sobre la acción que ejerce el uno sobre el otro, con el fin de limitarse recíprocamente”.⁷¹⁰

Pero, de acuerdo con lo anterior, León Duguit señala que habría que cumplir tres condiciones necesarias a fin de conseguir la total realización del régimen parlamentario; en este sentido, la primera condición sería que tanto el Parlamento como el gobierno se encuentren en situación paritaria en prestigio e influencia sea cual fuere el origen de estos dos órganos;⁷¹¹ la segunda característica sería aquella que nos hace entender este sistema como una repartición de las funciones del Estado en diferentes órganos pero no de una separación de poderes, pues, dice Duguit, se debería de hacer abstracción de la vieja norma del Parlamento inglés, según la cual el Parlamento es uno, y éste comprende en su unidad la Corona, la Cámara de los Lords y la Cámara de los Comunes, lo que se correspondería completamente con la esencia misma del régimen parlamentario;⁷¹² el tercer y último elemento se encontraría en la acción recíproca que el Parlamento y el gobierno ejercen el uno sobre el otro, es decir, el derecho de disolución que tiene el gobierno así como la responsabilidad política del Gabinete, que son los dos medios esenciales de dicha acción, pues de esta forma los órganos se limitan y se ponderan recíprocamente.⁷¹³

Otra concepción clásica del régimen parlamentario la encontramos en palabras de George Burdeau, para quien el régimen parlamentario sería

cutivo y el Legislativo, y por el hecho de que el Poder Ejecutivo sólo puede gobernar si el Gabinete asegura, de manera continua, la confianza del Parlamento. En síntesis, la noción del régimen parlamentario para Hauriou se puede resumir según sus propias palabras: “Es una forma de gobierno, a base de régimen representativo y de separación flexible de poderes, en la cual se establece una colaboración continua entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, por intermediación de un órgano ejecutivo que es el Consejo de ministros, que comparte con el jefe del Estado la dirección del gobierno, pero que no puede gobernar sino asegurándose la confianza continua del Parlamento, ante el cual es políticamente responsable”. Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, cit., nota 252, pp. 389 y 390.

⁷¹⁰ Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, cit., nota 339, pp. 181 y 182.

⁷¹¹ *Ibidem*, p. 181.

⁷¹² *Ibidem*, p. 182.

⁷¹³ *Ibidem*, p. 185.

“aquel en el que la dirección de los asuntos públicos pertenece al Parlamento y al jefe del Estado, siendo intermediario un Gabinete responsable ante el Parlamento”.⁷¹⁴ Pero quizá la concepción más afortunada sea la de Karl Loewenstein quien, en su clásica obra *Teoría de la Constitución*, considera que el régimen parlamentario “es el intento de establecer entre los dos independientes y separados detentadores del poder —Asamblea y gobierno— un equilibrio que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro, en donde además, ambos están sometidos a mutuas restricciones y controles —controles interórganicos—, donde el control político está también distribuido entre ellos”.⁷¹⁵

Sin embargo, esta concepción del régimen parlamentario clásico atiende igualmente a un tipo ideal de régimen, pues, tal y como dice Loewenstein, desde 1789 la historia del gobierno constitucional no es sino la búsqueda de la fórmula mágica para crear y mantener un equilibrio estable entre el gobierno y el Parlamento; no obstante, para él, dicha búsqueda ha sido infructuosa, ya que casi en todos los tiempos uno u otro poder ha pesado más en la balanza de la dinámica del poder, y las oscilaciones entre liderazgo del Ejecutivo y la supremacía del Parlamento parecen ser inherentes y esenciales a la práctica del gobierno constitucional.⁷¹⁶

Todas las ideas expuestas aquí ponen de relieve el hecho de que, en principio, el Parlamento al fin aparecía como el centro del Estado consti-

⁷¹⁴ Burdeau, Georges, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Nacional, 1981, p. 201.

⁷¹⁵ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, pp. 104 y 105.

⁷¹⁶ De cualquier forma, para Loewenstein existen elementos que deben de subsistir en cualquier variación del régimen parlamentario. Es así que en este régimen los miembros del gobierno o gabinete deben ser integrantes del Parlamento; asimismo, el gabinete está constituido por los jefes del partido mayoritario, teniendo dicho gabinete una estructura piramidal, en cuya cúspide se encuentra el primer ministro reconocido como un líder. Este gobierno o gabinete permanecerá en el cargo siempre y cuando mantenga la confianza del Parlamento, pues de lo contrario perderá la legitimación para gobernar. Tanto el gobierno como el Parlamento deben participar en las decisiones políticas fundamentales. Sin embargo, la función que realice el gobierno deberá ser constantemente sometida a una fiscalización por parte del Parlamento, alcanzando así el régimen parlamentario su punto álgido mediante el control político. Pero para que se pueda dar en rigor un control parlamentario, es necesario que ambos detentadores del poder cuenten con instrumentos para contenerse recíprocamente, y que en consecuencia, se encuentren equilibrados mutuamente. Estos instrumentos evidentemente son la exigencia de responsabilidad política del gobierno, así como el derecho de disolución del Parlamento que tiene el gobierno. *Ibidem*, pp. 105 y 106.

tucional representativo,⁷¹⁷ de ahí que la piedra angular en el régimen parlamentario sea la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, pues de la configuración que se logra en dicha relación se consigue equilibrar los poderes del Estado. Sin embargo, y de acuerdo con las opiniones que hemos visto anteriormente, esta situación es única y exclusivamente válida en un régimen parlamentario ideal.⁷¹⁸

Ahora bien, partiendo de la concepción clásica del régimen parlamentario —“ideal” si se quiere—, y del hecho de que la libertad del ciudadano jamás estará asegurada ahí donde la actuación del órgano ejecutivo no está legitimada, bien por una decisión de la mayoría de los representantes de la Asamblea —sistema parlamentario—, bien por la decisión de la voluntad popular a través del voto directo —sistema presidencial—; entonces, se debe insistir en la idea de que un sistema constitucional sería aquel que encuentra sus límites, entre otros medios, a través de la función de control que realiza el órgano legislativo sobre la actuación del

⁷¹⁷ Es necesario matizar esta afirmación, según la cual el Parlamento fue durante algún tiempo el centro neurálgico del sistema político; pues, como bien dice Torres del Moral, ni siquiera en los regímenes liberales decimonónicos se puede hablar de una supremacía total del Parlamento, pero que, de igual manera, sirve para enmarcar una teoría del Parlamento mejor o peor ceñida a la realidad. Torres del Moral, Antonio, “Cortes Generales y centralidad política”, *op. cit.*, nota 407, p. 1061.

⁷¹⁸ En esta misma línea argumentativa también encontramos a Carré de Malberg quien, al analizar la concepción clásica del régimen parlamentario, mantendrá que efectivamente el régimen parlamentario como punto de partida implica el dualismo de autoridades estatales —Legislativo y Ejecutivo—, pero que, por otro lado, su principal objeto es atenuar ese dualismo, hasta el punto de reducirlo a nada, o poco menos. Es por ello, que para el francés, el parlamentarismo mantiene “nominalmente la separación de poderes, pero en realidad, todas las instituciones y tendencias que lo caracterizan se hallan combinadas en vista de un resultado final, que es el predominio de una de las dos autoridades sobre la otra”, y así concluirá, que, “el fin a que atiende es directamente la realización de la unidad del poder, asegurando la preponderancia de la voluntad parlamentaria. Es perfectamente exacto que este modo de gobierno supone el dualismo, pero sólo lo supone para combatirlo y paralizarlo”. Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, *cit.*, nota 675, pp. 815 y 816. Esta última opinión, es un claro ejemplo de lo que representó el *parlamentarismo salvaje*, materializado durante el parlamentarismo galo de la III República y en el que la Asamblea reunió —*de facto* si se quiere— todos los poderes estatales, iniciándose así, la llamada crisis del régimen parlamentario. En el que un claro ejemplo del poder casi absoluto que tenía la Asamblea francesa queda de manifiesto con la vieja frase, de acuerdo a la concepción clásica del Parlamento decimonónico, que ésta “podía hacerlo todo, menos convertir a un hombre en mujer”. García Morillo, Joaquín, “Mitos y realidades del parlamentarismo”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, mayo-agosto de 1991, pp. 118-122.

Ejecutivo —aun ahí donde éste no depende de la confianza de aquél—. Es preciso, pues, reconocer que

...la llave de la libertad se halla en el Ejecutivo subordinado al pueblo, a la mayoría parlamentaria, controlado cotidianamente por esa mayoría. Acaso se intente garantizar la libertad por medios diferentes: declaraciones de derechos, introducción del sufragio universal, control constitucional de las leyes, etcétera; pero todas estas instituciones y todas las formas de garantía de las libertades individuales no son eficaces en tanto que el Ejecutivo sea independiente del sufragio, es decir, de la mayoría parlamentaria.⁷¹⁹

Éste es, en definitiva, el ideal que inspiró la obra del liberalismo antes y después de los movimientos revolucionarios dieciochescos. Por ello, en Inglaterra, al término de la *Glorious Revolution* ya se podía hablar de una soberanía parlamentaria puesto que la nación representada por su Parlamento fijó los límites de los derechos del rey y de los del pueblo, y prescribió al príncipe de Orange las condiciones bajo las cuales debía reinar. De ahí que Guizot dijera que “1688 es la época de la verdadera libertad de Inglaterra”.⁷²⁰ Sería, por lo tanto, el prestigio conseguido por el régimen parlamentario inglés debido a su eficacia práctica, lo que conduciría en el siglo XIX a que los demás países europeos importaran el modelo parlamentario de gobierno.⁷²¹ Como consecuencia de la difusión que se hace de éste, el gobierno parlamentario clásico será —al menos nominalmente hablando— completamente adoptado en Europa continental a fines de la primera mitad del siglo XIX.⁷²²

Pero resulta imprescindible recordar que la aplicación que se hizo del régimen parlamentario en los recientes sistemas constitucionales europeos, en modo alguno significó un pleno y completo desarrollo de la institución del control parlamentario del gobierno. Y es que si efecti-

⁷¹⁹ Mirkine-Guetzevitch, Boris, “Los orígenes del parlamentarismo europeo”, *Revista de Derecho Público*, núm. 17, 1933, p. 141.

⁷²⁰ Guizot, François, *Historia de la Revolución de Inglaterra*, cit., nota 610, t. III, p. 160.

⁷²¹ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, p. 687.

⁷²² En este sentido, Biscaretti nos recuerda que Bélgica lo acogió en 1831; Francia lo adoptaría establemente en 1830 con Luis Felipe; Italia lo aceptó, de hecho, inmediatamente después de la emanación del Estatuto; así como otros Estados, sobre todo del norte de Europa, lo acogieron en los mismos años. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, cit., nota 99, p. 248. También Nohlen, Dieter, “Parlamentarismo”, en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 599.

vamente en Francia, en 1830, se comprendió que la significación del constitucionalismo era que el rey debía de escoger a sus ministros de entre la mayoría, lo que irremediamente llevaría a Thiers a formular el célebre aforismo: “*el rey reina pero no gobierna*”;⁷²³ lo cierto es que la “neutralidad” de la Corona, según la expresión de Constant,⁷²⁴ no pasó en la práctica francesa de una mera teorización;⁷²⁵ siendo ésta, en definitiva, una mera hipótesis sin fundamento, aunque realizable únicamente en Inglaterra.⁷²⁶

Por esta razón, en Francia se tuvo que fortalecer las instituciones administrativas a fin de contener la acción disolvente de las asambleas.⁷²⁷ De ahí que, Duguít señalara que:

⁷²³ Mirkine-Guetzevitch, Boris, “Los orígenes del parlamentarismo europeo”, *op. cit.*, nota 719, p. 132. Con la llegada de Luis Felipe al trono francés, el régimen parlamentario se seguiría escrupulosamente, a tal punto que la Constitución francesa de 1830 y la belga de 1831 serían la fuente en la que se inspiraron los redactores del Estatuto Albertino de 1848. Mosca, Gaetano, *Derecho constitucional, cit.*, nota 462, p. 93.

⁷²⁴ Básicamente la tesis de Constant se puede resumir de acuerdo con el siguiente párrafo: “los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son tres resortes que deben cooperar, cada uno en su campo, al movimiento general; pero cuando estos resortes se descomponen y se cruzan, colisionan y se estorban, se necesita una fuerza que los ponga en su lugar. Esta fuerza no puede estar en ninguno de esos resortes, pues la utilizaría para destruir a los otros. Es preciso que esté fuera, que de alguna forma sea neutral para que su acción se pueda aplicar allí donde sea necesaria y para que sea preservadora, reparadora, sin ser hostil. La monarquía constitucional crea ese poder neutral en la persona del jefe del Estado. Y concluye: “el verdadero interés del jefe del Estado no está en que uno de los poderes derroque al otro, sino en que todos se apoyen mutuamente, se escuchen y actúen en armonía”. Constant, Benjamín, “Principios de política”, *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 22.

⁷²⁵ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder, cit.*, nota 202, p. 32.

⁷²⁶ Artola, Miguel, *Constitucionalismo en la Historia, cit.* nota 208, p. 269. Este hecho ha sido analizado perfectamente por Bluntschli, quien considera que efectivamente Francia fue la primera que imitó la forma de democracia representativa (1793 y 1795) de la cual ha hecho muchos ensayos (1848 y 1870) aunque sin éxito durable. Ahora bien, para él, esto se debe principalmente al hecho de que “el francés ama y proclama las bellas palabras de libertad, de igualdad y fraternidad, pero sus recuerdos son monárquicos, y sus costumbres poco republicanas; hallase más dispuesto a invocar al Estado que a ayudarse a sí mismo; es más amigo de la gloria y del poder que de la legalidad y del modesto trabajo privado y, en fin, sus tendencias centralizadoras son más favorables a la Monarquía que a la República”. Bluntschli, J. G., *Derecho público universal*, Madrid, Góngora y Compañía, 1880, p. 389.

⁷²⁷ Tal y como lo señala García de Enterría, el origen y desarrollo de las instituciones administrativas lo podemos encontrar en la Francia predemocrática; ya que surge en el

...en Francia no se practicaba el sistema parlamentario en su justo sentido y aplicación; la preponderancia política pertenece exclusivamente al Parlamento, en concreto, a la Cámara de Diputados, porque dirá que el presidente de la República no es ya, de hecho, considerado como un órgano del Parlamento, sino un simple comisario del Parlamento.⁷²⁸

Es por ello que cuando Mauricio Hauriou reconoció que “se había dicho con mucha precisión que Francia tenía dos constituciones: la de 1875 para el Poder Legislativo y la del año VIII para el Poder Ejecutivo”,⁷²⁹ no dudó en congratularse por la victoria alcanzada por las “vigorous instituciones administrativas”, ya que éstas fueron la única salvación ante la falsa “creencia de la soberanía del Parlamento”,⁷³⁰ y porque, para él “eran las leyes del año VIII, la Constitución del 22 frimario y la ley de pluvioso las que fundaron, sobre la base autoritaria y jerárquica, el Poder Ejecutivo, haciendo de esta institución central del Estado la heredera de las tradiciones del poder minoritario de la Monarquía”.⁷³¹

Ahora bien, otras constituciones, especialmente la de Prusia de 1850, habrían de correr la misma suerte que la Constitución gala, salvo la Constitución belga de 1831, con la cual comenzaría la nueva era de las

sistema imperial puro (1806) hasta la instauración de la III República de 1875, periodo evidentemente poco democrático, pero que sin embargo sentará con resolución las bases de lo que será el derecho administrativo francés. Éste nace como un sistema de legalización general que, por cierto, no interfiere en nada en la autonomía de posición del autócrata, antes bien permite a éste un mejor control de su administración y le concentra en gobernar por medio de leyes generales, cuya iniciativa y sanción él controla, a la vez que le permite presentar ante sus súbditos espacios apreciables de libertad bajo la ley, desconocidos por el antiguo régimen arcaico. García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 35-42. También del mismo autor, *La lengua de los derechos...*, *cit.*, nota 224, pp. 181 y ss.

⁷²⁸ Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, *cit.*, nota 339, pp. 186 y 187.

⁷²⁹ Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, *cit.*, nota 252, p. 145. Merece la pena recordar las palabras de Carré, a propósito de la supremacía asamblearia recogida en la Constitución de 1875: “en el estado actual del derecho público francés, considerado el Ejecutivo en la persona del jefe o de sus ministros, ya no tiene ese poder inicial, sino que sólo puede querer y actuar mientras posea, no sólo la confianza y el apoyo de las asambleas, sino también la aprobación de éstas, al menos de un modo tácito; su voluntad no puede moverse más que bajo el imperio de la voluntad del Parlamento”. Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, *cit.*, nota 675, p.1092.

⁷³⁰ Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, *cit.*, nota 252, pp. 145 y 156.

⁷³¹ *Ibidem*, p. 145.

constituciones de régimen parlamentario, en que el Ejecutivo es una función de la Asamblea legislativa.⁷³² En este sentido, y dejando de lado el hecho de que las constituciones del ochocientos fueron cartas otorgadas por el monarca —salvo Francia (1848, 1875) y Bélgica (1831)—,⁷³³ lo que ocurrió en la práctica constitucional alemana fue que se trató más de un pseudo-constitucionalismo o constitucionalismo ilusorio, puesto que no daba al pueblo ninguna garantía; tanto es así que la característica fundamental del texto constitucional prusiano radicaba en la negación de la teoría de la soberanía popular, de suerte que el rey lo era en Prusia no por delegación de la soberanía popular, sino por la gracia de Dios.⁷³⁴ De este modo, y en definitiva, el rey seguía siendo el soberano en la misma forma que lo era antes de introducirse el régimen constitucional,⁷³⁵ y no dejaría de serlo hasta el fin de la Primera Guerra Mundial.⁷³⁶

Efectivamente, en Alemania, después de los acontecimientos de 1848 y tras la fundación del Imperio,⁷³⁷ el documento constitucional era ley sólo en tanto que se refiriera a los súbditos, por lo que la regulación normativa de la Corona quedaba fuera de cualquier delimitación por parte de la Constitución y porque, en última instancia, el monarca continuaba en posesión del poder estatal originario. En consecuencia, la Constitución no limitaba el poder del rey; de ahí que ésta no fuera un *fundamento*, sino un *ingrediente* del sistema;⁷³⁸ por eso, y a favor de la soberanía monárquica, Stahl dirá que “el poder del monarca existe antes y por encima del

⁷³² Mirkine-Guetzevitch, Boris, “Los orígenes del parlamentarismo europeo”, *op. cit.*, nota 719, p. 135. La Constitución belga en su artículo 78, señalaba: “El rey no tiene más poderes que los que le atribuye finalmente la Constitución y las leyes particulares dictadas en virtud de la Constitución misma”. Desde el punto de vista constitucional, dirá Guetzevitch, esta última otorga vida a un Estado, llamado a dar bien pronto la vuelta al mundo: la Monarquía parlamentaria. *Idem*.

⁷³³ Matteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad...*, *cit.*, nota 223, p. 286.

⁷³⁴ Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1962, p. 210.

⁷³⁵ Mirkine-Guetzevitch, Boris, “Los orígenes del parlamentarismo europeo”, *op. cit.*, nota 719, p. 136.

⁷³⁶ Matteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad...*, *op. cit.*, nota 223, p. 287.

⁷³⁷ Sobre los detalles más relevantes acerca de los acontecimientos de 1848, véase la afortunada obra de Sosa Wagner, Francisco, *Maestros alemanes del derecho público*, 2a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 36-44.

⁷³⁸ Grimm, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, *cit.*, nota 270, pp. 143-145.

pueblo, y en él debe confundirse todo el pueblo”.⁷³⁹ De ahí que como dijera Robert von Mohl: “las limitaciones al poder total del Estado sólo llegaban hasta donde la Corona había estimado aconsejable o razonable; los derechos de las representaciones populares eran excepciones y no la regla”.⁷⁴⁰ Sin embargo, aun cuando el canciller, a diferencia del emperador, sí era responsable ante el Parlamento, dicha responsabilidad jamás se configuraría con nítidos perfiles jurídicos, ya que, al no poder ser derribado por un voto de censura, el poder parlamentario fue en rigor más bien caso.⁷⁴¹

Pero lo que subyace bajo esta idea prusiana de la prioridad estatal, ya a finales del siglo XIX, es la intención de reconducir el principio monárquico y el de la representación popular hacia una dimensión institucional de poderes del Estado en sí limitados por el derecho público estatal; es decir, hacia una soberanía del Estado que será capaz de impedir a la vez tanto la soberanía popular como la soberanía monárquica.⁷⁴² De esta manera, en la polémica en torno a la titularidad de la soberanía entre príncipe o pueblo, resulta que el Estado es el único poder soberano, en el que el príncipe, los ministros o las cámaras representativas son meros órganos de aquél, en tanto quedan sometidos a la “idea ética del bien común”, es decir, al Estado.⁷⁴³

⁷³⁹ Mirkine-Guetzevitch, Boris, “Los orígenes del parlamentarismo europeo”, *op. cit.*, nota 719, p. 136.

⁷⁴⁰ Rotteck, Welcker, Pfizer y Mohl, “Sobre las etapas históricas del sistema representativo en Alemania”, *Liberalismo alemán en el siglo XIX (1815-1848)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 184.

⁷⁴¹ Sosa Wagner, Francisco, *Maestros alemanes del derecho público, cit.*, nota 737, p. 66. Hay que recordar que la monarquía constitucional que rige en Alemania, entre 1850 y 1918, consiste en que el monarca es la máxima representación del Estado; el Poder Legislativo reside conjuntamente en las cámaras y en el rey. Sin embargo, un proyecto legislativo sólo se convierte en ley si el monarca no le niega la sanción; el rey reina y gobierna en cooperación con sus ministros, por cuanto el ministerio no es el exponente político de la mayoría parlamentaria, sino que sus componentes son libremente nombrados y despedidos por el rey; los ministros son responsables ante el Parlamento como contrapunto de la irresponsabilidad del monarca, pero ésta no es de carácter político, sino que se limita a la inconstitucionalidad de sus actos. En definitiva, el sistema se basaba en el poder de disposición por parte del rey sobre el ejército y la burocracia o, más concretamente, “el Estado constitucional era un Estado militar y funcional, no un Estado de partidos”. García-Peláyo, Manuel, *El Estado de Partidos, cit.*, nota 440, pp. 17-22.

⁷⁴² Fioravanti, Maurizio, *Constitución..., cit.*, nota 102, p. 140.

⁷⁴³ Sosa Wagner, *Maestros alemanes del derecho público, cit.*, nota 737, pp. 76 y 77.

En este sentido, George Jellinek, quien desarrolló al máximo la *Teoría general del Estado*,⁷⁴⁴ dirá que el “soberano es el Estado y no otro”;⁷⁴⁵ de esta manera: “tras la soberanía del príncipe y la soberanía popular, el proceso culmina en la soberanía del Estado”.⁷⁴⁶ Por ello, para la teoría del alemán ni el Estado ni su máxima expresión, la ley, tendrán límites externos que los frenen, ya que el “Estado soberano es el único que puede, dentro de las limitaciones jurídicas que a sí mismo se haya puesto, ordenar, de una manera libre, el campo de su actividad”.⁷⁴⁷ De ahí que la idea de la división y equilibrio de poderes desaparece en esta construcción y, por lo mismo, el control político no será elemento ni de la Constitución ni de su teoría,⁷⁴⁸ ya que se podrá contemplar que la mejor garantía de la juridicidad del Estado es la juridicidad de su administración y de su burocracia, tanto si cuenta con una Constitución como cuando ésta no existe. Por lo tanto, “una Constitución sin administración es un papel mojado y, llegado el caso, la administración puede jugar el papel de la Constitución”.⁷⁴⁹

También Jellinek, al afirmar que como todo Estado necesita de un órgano supremo que lo ponga y conserve en actividad, y que de modo definitivo resuelva sobre las modificaciones del orden jurídico, dirá que en las monarquías típicas dicho órgano sería el monarca mismo. De tal suerte que en el imperio alemán de la época, el rey de Prusia, quien a la vez es el emperador de Alemania, sería el órgano que estaría llamado a determinar la Constitución.⁷⁵⁰ De acuerdo con esto último, lo más trascendental de la teoría de nuestro autor no es, según nuestro estudio, a quién le otorga la soberanía —pues para él ésta “no es nota esencial del poder del

⁷⁴⁴ Como bien lo señala Stern, el derecho del Estado en Alemania experimentó su renacimiento a finales del siglo XIX en la teoría general del derecho, justo cuando empezaba a perder nivel con el fortalecimiento publicístico del Imperio y del derecho del Estado territorial. Dicha reelaboración vino por parte de autores como H. Rehm o R. Schmidt, pero sobretodo por G. Jellinek. Stern Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 157 y 158.

⁷⁴⁵ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, cit., nota 108, p. 449.

⁷⁴⁶ Gallego Anabitarte, Alfredo, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 163.

⁷⁴⁷ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, cit., nota 108, p. 449.

⁷⁴⁸ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, cit., nota 202, p. 35.

⁷⁴⁹ Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, cit., nota 734, pp. 225 y 226.

⁷⁵⁰ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, cit., nota 108, pp. 496 y 497.

Estado”—, sino quién tiene el poder para transformar el sistema constitucional; es decir, el monarca. Y en definitiva, este evidente sentimiento filial hacia la monarquía se hará presente inclusive en la República de Weimar, donde se diría que en un gremio predominantemente conservador hubo republicanos de razón, pero monárquicos de corazón.⁷⁵¹ Lo cual habría de dejar una pesada herencia a aquella República que sólo sobrevivió durante cinco años, pues, como dice Kriele, la derrota del movimiento democrático en Alemania se confirmaría a menudo en forma humillante,⁷⁵² y a ello contribuiría de forma decisiva la total ausencia del control parlamentario en aquel pseudo-constitucionalismo alemán.

Ésta fue la situación del control parlamentario en los recién instaurados regímenes parlamentarios en Europa continental, ante lo cual era evidente que algo ocurría. ¿Qué pasaba? Es que, ¿acaso el modelo parlamentario, inspirado en el inglés, simplemente se había aplicado de manera equivocada respecto a su original?, ¿estaban dadas o no las condiciones políticas y sociales para la realización y desarrollo del régimen parlamentario? O, ¿es que simplemente, al tratarse de un modelo idílico producto de una literatura romántica del Parlamento inglés—recuérdese a Montesquieu, Guizot o De Lolme—, sus resultados prácticos hacían aún más fatalistas los postulados liberales en los cuales aquél encontraba su inspiración primigenia?

De manera relativa, se podría decir que el problema con que se encontró el régimen parlamentario en Europa continental estaría en cualquiera de las cuestiones anteriormente planteadas; sin embargo, esto no dejaría clara la cuestión de fondo. Es decir, partiendo ya de una concepción clásica del régimen parlamentario, en la cual es un hecho la necesidad del Parlamento en cualquier Estado constitucional, lo cierto es que a principios del siglo XX el régimen parlamentario no sólo encontraría dificultades para su desarrollo, sino que además, partiendo desde la misma concepción clásica, se intentaría demostrar que el Parlamento se encontraba totalmente alejado de los ideales en los cuales encontraba su esencia prístina. En resumen, si las condiciones político-sociales estaban dadas o no, ahora ya daba igual, porque, atendiendo a ese modelo de Parlamento ideal o romántico, la producción legislativa, que antaño era considerada

⁷⁵¹ Carreras Ares, J. J., “Introducción”, en Carreras Ares, J. J. (ed.), *El Estado alemán (1870-1992)*, Madrid, Marcial Pons, 1992, pp. 12 y ss.

⁷⁵² Kriele, Martin, *Introducción a la teoría del Estado*, cit., nota 177, p. 429.

como expresión racional producto de la discusión pública, ya no era posible en el Estado de masas de la época, debido, entre otras causas, al cada vez más creciente protagonismo de los partidos políticos. De ahí que, en definitiva, el Parlamento ya no fuera visto como el símbolo de la representación política de la nación, por lo que se planteaba la necesidad de buscar dicha representación en otro lugar, lo que irremediablemente llevaría a desaparecer la institución del control parlamentario.

D. *Quiebra de los presupuestos del principio representativo liberal y resurgimiento del Estado democrático de derecho*

En los albores del siglo XX, la discusión en torno a la crisis de la naturaleza representativa del Parlamento fue un tema recurrente en toda Europa continental, como consecuencia, en muchos de los casos, de prácticas democráticas que habían logrado configurar sendas dictaduras asamblearias. Ello fue posible debido a la hipertrofia que habían sufrido los poderes del Parlamento, por lo que, tras una intensa pugna en contra del poder real, se produciría un trasvase de dictadura monárquica hacia otra de cariz parlamentario. Pero esas críticas al Parlamento no sólo apuntaron a esa hegemonía parlamentaria, sino también a la democracia representativa. Veamos por qué.

a. La crisis del principio representativo ante el Estado de partidos

En un principio, el Parlamento, entendido como pieza fundamental del sistema político, encontró su justificación como un órgano de la sociedad, ya que se estructuró en los márgenes de la opinión pública, configurada principalmente por la burguesía, y también porque la opinión pública carecía de una organización que la comprendiera de un modo unitario.⁷⁵³ De ahí que John Stuart Mill dijera que:

...el Parlamento es el lugar donde no solamente la opinión de la nación, y en la medida de lo posible, la de los hombres egregios del país, puede manifestarse públicamente y provocar la discusión. En él cada ciudadano puede estar seguro de encontrar a alguien que exprese su propia opinión,

⁷⁵³ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, cit., nota 107, p. 194.

también o mejor como pudiera hacerlo él mismo, y no sólo ante amigos y partidarios, sino también ante adversarios que le hicieran sufrir la prueba de argumentaciones contrarias. En él es donde aquellos, cuya opinión resulte vencida, sienten la íntima satisfacción de haber sido escuchados y contradichos, no por un capricho arbitrario, sino por razones consideradas superiores por los representantes de la mayoría de la nación.⁷⁵⁴

Es precisamente bajo esta línea argumentativa en donde el principio democrático representativo encuentra su fundamento, íntimamente relacionado, por cierto, con la teoría de la soberanía nacional.⁷⁵⁵

En definitiva, éste parecía ser el concepto de ley en las constituciones posrevolucionarias.⁷⁵⁶ Sin embargo, la función mediadora que ejercía el público ilustrado entre el Estado y la sociedad sufriría un trasvase hacia

⁷⁵⁴ Mill, John Stuart, *Le gouvernement représentatif*, citado por Figueruelo Burrieza, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, cit., nota 573, p. 16.

⁷⁵⁵ Efectivamente, la fórmula de la representación en el Parlamento liberal era simple: por medio de la representación con mandato general no imperativo, las asambleas son la expresión más directa de la soberanía nacional; por medio de los ciudadanos activos, dichas asambleas trasladan la racionalidad inmanente de esa voluntad general, de esa soberanía nacional. Aparicio Pérez, Miguel Ángel, “Parlamento liberal y parlamento actual (algunos rasgos teóricos significativos)”, *op. cit.*, nota 407, p. 78.

⁷⁵⁶ Cabo Martín, Carlos de, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 17-25. En el mismo sentido, Díez-Picazo, Luis M., “Concepto de ley y tipos de leyes”, en Garrarena Morales, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, cit., nota 301, p. 144. Ahora bien, en el pensamiento liberal, tal y como lo recuerda la profesora Figueruelo, el concepto de ley implicaba necesariamente los momentos de la universalidad y la verdad —es decir, lo justo es lo correcto—. En este sentido, en la estructura de la ley cabe apreciar la estructura de la publicidad burguesa; la universalidad de las leyes sólo es posible cuando la autonomía de la esfera privada lo permite, excluyendo de la materia legislativa situaciones de interés particulares y limitando la regulación de la norma a las condiciones generales que logren ese equilibrio de intereses. A su vez, el momento de la verdad puede ser garantizado en la medida en que una opinión pública, elevada por mediación del Parlamento a órgano del Estado, permite elaborar normas que satisfagan el interés general a través de la discusión pública. Figueruelo Burrieza, Ángela, “Opinión pública, principio de publicidad...”, *op. cit.*, nota 450, pp. 13 y 14. En el mismo sentido, Pedro de Vega afirma que la identificación social entre discusión y verdad se manifestará a nivel parlamentario en la identificación de la ley, obtenida por deliberación, con el momento de justicia. De ahí que el Parlamento venga a ser prolongación de la opinión pública. Vega García, Pedro de, “El principio de publicidad parlamentaria...”, *op. cit.*, nota 686, p. 55. Más sobre el concepto de ley bajo el Estado burgués de derecho en Grimm, Dieter, “Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de derecho”, en López Pina, Antonio (dir.), *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Servicio de publicaciones del Senado, 1994, pp. 41-46.

instituciones surgidas en el ámbito privado como las asociaciones, o en el público como los partidos políticos. De esta forma, la opinión pública enraizada en la sociedad verá abandonada la conexión de raciocinio público con la función legislativa y con el control del poder, pues a partir de la crisis del liberalismo serán desarrolladas desde la esfera pública, y a través de los medios de comunicación de masas, esas instituciones que desarrollan y consiguen la aquiescencia del público mediatizado.⁷⁵⁷ De acuerdo a esto, la opinión pública pasaría a manos de instituciones intermedias entre la sociedad y el Estado, es decir, a los partidos políticos. En una palabra, dirá García-Pelayo, la relación ciudadano-Estado queda mediatizada por las grandes organizaciones (partidos políticos): “son éstas y no la universalidad de los ciudadanos ni tampoco los particulares, los que plantean demandas y proporcionan apoyos estimables a la acción estatal o a la estabilidad de un sistema”;⁷⁵⁸ de ahí que Radbruch señale que el “Estado de partidos es aquel en el cual los partidos políticos son los órganos últimos de creación de todos los órganos políticos del Estado”.⁷⁵⁹

A consecuencia de todo ello, se configurará una separación tajante entre la discusión pública y la creación de la norma legal, con lo cual, bajo el desencadenamiento de otra serie de cambios como la intervención cada vez mayor por parte del poder público en tareas asistenciales, el legislador se verá obligado a facultar al Ejecutivo para legislar, bien por legislación delegada, bien por vía de decretos-ley.⁷⁶⁰ Por lo tanto, ahora la función crítica de la publicidad burguesa será realizada por los partidos de masas en cuanto instrumentos de formación de la voluntad política; pero, al no hallarse éstos en manos del público, sino en las de quienes controlan el aparato del partido, la relación entre partidos y público por un lado, y partidos y Parlamento por el otro, se verá transformada, y de ahí que dicha situación sea el caldo de cultivo para realizar duras críticas en contra del Parlamento y, en especial, de la democracia representativa.⁷⁶¹ Porque partiendo del hecho de que el *liberalismo* se había afirmado a través del sufragio

⁷⁵⁷ Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública...*, cit., nota 255, p. 205.

⁷⁵⁸ García-Pelayo, Manuel, “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, *Obras Completas*, Madrid, CEC, 1991, t. II, pp. 111 y 112.

⁷⁵⁹ Citado por Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel, “El Estado de partidos y la vida parlamentaria”, *El Parlamento a debate*, cit., nota 290, pp. 45 y 46.

⁷⁶⁰ Figueruelo Burrieza, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, cit., nota 573, p. 22.

⁷⁶¹ *Ibidem*, p. 24.

censitario, la universalización del sufragio significaría dar un giro copernicano en la configuración de la democracia representativa liberal. A ello contribuiría de forma decisiva el inglés John Stuart Mill cuando, en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, observaba una grave paradoja durante el tránsito del individualismo al socialismo, preguntándose: “¿cómo es posible que las masas proletarias admitan la arquitectura institucional representativa creada por y para las minorías ilustradas?” Lo cual, en pocas palabras, advertía que los conceptos y los principios políticos liberales no eran aceptados por la sociedad de masas.⁷⁶²

Pero será Gerhard Leibholz quien haga el primer diagnóstico preciso del estado actual —hablamos de los inicios del siglo XX— de la democracia representativa liberal, la cual considera ha sido sustituida por el “moderno Estado de partidos” asentado en una democracia masiva.⁷⁶³ De acuerdo con esto, Leibholz entiende que la modificación en el Parlamento —como producto de su democratización— ha hecho que sean los partidos políticos, y no los diputados, quienes dominen el Parlamento, de forma que los partidos políticos se convierten en la clave del proceso legislativo; es decir, ya no son los diputados, sin otra coacción que la conciencia y el prestigio propio, quienes toman las decisiones políticas, sino los partidos políticos, en cuyo concurso puede el pueblo desorganizado, o sea la masa de los ciudadanos activos, comparecer en el terreno político como una unidad de actuación efectiva.⁷⁶⁴

⁷⁶² Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político, cit.*, nota 191, p. 183. También, Cruz Villalón, Pedro, “Teoría e ideología del partido político”, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, EDICUSA, 1977, pp. 40 y 41. De acuerdo con la “Presentación” que hace Dalmacio Negro a la obra *Del gobierno representativo* de Mill, el contexto histórico en que escribe el inglés: “es una época en que el parlamentarismo se ha degradado a ser un pretexto para la consolidación de nuevas sociedades pseudocortesanas, cuya médula son los grandes partidos políticos, los grandes poderes financieros y la masa de ilustrados que aspiran a vivir del Estado a costa de la sociedad”. Madrid, Tecnos, 1985, pp. XX y XXI.

⁷⁶³ Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna, cit.*, nota 425, pp. 27 y 28.

⁷⁶⁴ *Ibidem*, pp. 26-29. De acuerdo al fenómeno de “Estado de partidos” es evidente que, como dice Torres del Moral: “el hecho de casi monopolizar el proceso representativo lleva a los partidos a una posición de preeminencia funcional incluso sobre los órganos constitucionales del poder”. Torres del Moral, Antonio, “Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, *op. cit.*, nota 658, p. 14. De ahí que para Finer no sea exagerado decir que “el Parlamento y el Ejecutivo son apenas más que estructuras, centralmente organizadas y lugares de reunión donde se cumple la voluntad de los partidos”. Finer, Hermann,

Siguiendo el agudo análisis elaborado por Leibholz, se puede observar cómo los fundamentos liberales de la representación y el Parlamento se quebraban ante el “supuesto” falseamiento que aquéllos hacían de la realidad política, lo que ponía de manifiesto, social e históricamente, la imposibilidad de considerar la nación como un todo homogéneo, moral y supraindividual, en el que los intereses privados pudieran reconducirse a un interés común, tal y como lo predicaba el liberalismo.⁷⁶⁵ Por ello, la clásica concepción liberal de la representación se verá afectada al verse desmentidos sus presupuestos ante la realidad social que ponía de manifiesto la trascendencia de los partidos políticos.⁷⁶⁶ Entonces, si en un principio la burguesía, en su lucha contra el Antiguo Régimen, introdujo un concepto de representación puramente individualista, en el que desaparecían todas las agrupaciones intermedias, y en la que la relación representativa se producía sólo entre el representante y la nación, la fragmentación de aquel hipotético interés nacional común hacía inevitable plantearse que, o bien se seguía por la misma línea de la representación liberal, es decir, ignorando la realidad de los partidos políticos —con la consecuencia de seguir convirtiendo el derecho constitucional en algo incompleto—,⁷⁶⁷ o bien, mediante su constitucionalización se

Teoría y práctica del gobierno moderno, Madrid, Tecnos, 1964, p. 445. O que para Gramsci “en la época moderna el protagonista del nuevo príncipe no podría ser un héroe personal, sino un partido político”. Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972, p. 28.

⁷⁶⁵ Abellán, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento...”, *op. cit.*, nota 657, p. 172. Ésta fue la postura de Schumpeter, para quien no había un *bien común* unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacersele estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional. Schumpeter, J. A., *Capitalismo socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984, p. 322.

⁷⁶⁶ Portero Molina, José A., “Sobre la representación política”, *op. cit.*, nota 655, p. 101.

⁷⁶⁷ De esta manera se entiende que Rudolf Smend defendiera una teoría del Estado fundamentada sociológicamente, que, a la vez, buscara la integración del mismo, ante el hecho, entre otros más, de que “el debate parlamentario había dejado de ser el momento creador de la decisión política para pasar a convertirse cada vez más en la fachada detrás de la que se realizan con toda discreción las negociaciones entre los partidos”. Smend, Rudolf, “La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional”, *Constitución y derecho constitucional*, *cit.*, nota 419, pp. 30 y 36. Y es que, como bien señala el profesor Lucas Verdú, el derecho constitucional no se puede entender satisfactoriamente si éste únicamente se ajusta a los criterios del método positivista, puesto que sólo logra formalizaciones que enmascaran y/o se alejan de la realidad, incurriendo irremediablemente en un nominalismo jurídico. En este sentido, es una obligación, de cara a la conformación de una teoría de la Constitución responsable, atender a la realidad cons-

reconocía la existencia de éstos, debido, pues, a una realidad social que se imponía.⁷⁶⁸

En pocas palabras, ante dicho fenómeno resultaba imperativo tomar una decisión que corrigiera una teoría liberal que mostraba su inadecuación a medida que las demandas de democratización del sistema político se hacían más fuertes; de esta forma, la crisis de la representación parecería al ponerse en cuestión el presupuesto político en que ésta descansaba ante la evidente contradicción entre sus manifestaciones constitucionales y la efectiva práctica política.⁷⁶⁹ De acuerdo con esto, y asumiendo que toda la construcción teórica del Parlamento burgués debía cumplir la doble finalidad de replegar la nobleza y el absolutismo monárquico por un lado, y las masas populares y trabajadoras por el otro,⁷⁷⁰ se hacía in-

titucional que consiste en “un conjunto de factores sociopolíticos que influyen sobre la Constitución condicionándola, manteniéndola, modulándola, transformándola y, a veces, sustituyéndola”. Lucas Verdú, Pablo, “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de Política Comparada*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, núm. 2, 1980, pp. 35 y 36. También es compartida esta opinión por el Profesor Rubio Llorente cuando señala que “para salvar la discordancia entre teoría [liberal] y realidad, no hay entonces más remedio que operar sobre la teoría, puesto que no se puede operar sobre la realidad”. Rubio Llorente, “El Parlamento y la representación política”, *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 228.

⁷⁶⁸ Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *op. cit.*, nota 572, p. 35. En este sentido, Heinrich Triepel realizó una afortunada tipologización de las fases en la relación entre partidos y Estado: *Bekämpfung* (oposición), *Ignorierung* (desconocimiento), *Legalisierung* (legalización) e *Inkorporierung* (incorporación). Blanco Valdés, Roberto, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 33.

⁷⁶⁹ Solozábal, Echavarría, Juan J., “Representación y pluralismo territorial”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, 1986, p. 95. Para Jiménez Campo, la ignorancia de los partidos políticos no sólo se debió a evidentes recelos frente a la democratización del Estado o frente al pluralismo que de la sociedad surgía, sino también a la misma incompatibilidad inicial entre una cierta concepción racional del Estado constitucional democrático como sistema cerrado de órganos e instituciones y la pretensión que los partidos expresan de competir públicamente por la capacidad de decisión de un Estado que vea así contradicho un antiguo empeño: el de abolir toda subjetividad en los procesos de aplicación y, sobre todo, de creación del derecho. Jiménez Campo, Javier, “Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 26, 1988, p. 13.

⁷⁷⁰ Cabo Martín, Carlos de, “Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos”, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 44. Es que, como bien dicen Lenk y Neumann, los partidos liberales resultaban de una ambivalente posición de la sociedad civil frente al Estado, ya que el mo-

negable el hecho de que con la partidocracia los viejos principios y mecanismos de la democracia constitucional burguesa habían entrado en una honda crisis,⁷⁷¹ y por lo tanto los partidos políticos pasarían de ser vistos como un mal absoluto a ser considerados como un mal necesario.⁷⁷²

Sin embargo, aun cuando los partidos políticos son el resultado de la destrucción de la sociedad tradicional, en su forma política de *Ancien Régime*,⁷⁷³ lo cierto es que éstos permanecerán sumidos en un limbo hasta después de la segunda guerra mundial, adquiriendo entonces la condición de sujetos de derecho público.⁷⁷⁴ De ahí que en su reflejo doctrinal, los partidos políticos pasaron de no existir a ser los cauces de comunicación entre el Estado y la sociedad civil,⁷⁷⁵ acabando, de una vez por todas, con aquella tendencia dominante entre los autores de filosofía política a igno-

vimiento liberal-burgués al tiempo que reclamaba libertad respecto del Estado —manteniendo así su separación— también exigía una participación en la vida política de éste, por lo que se veía superada la separación entre Estado y sociedad. Lenk, Kurt y Neumann, Franz, “Introducción”, en Lenk K. y Neumann, F. (eds), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, p. 7.

⁷⁷¹ Vega García, Pedro de, “Presentación”, *op. cit.*, nota 574, p. 18.

⁷⁷² Verney, Douglas V., *Análisis de los sistemas políticos*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 119.

⁷⁷³ García Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, p. 27.

⁷⁷⁴ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1999, p. 34. También, Fernández Segado, Francisco, “Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, 1994, pp. 61-70. Por su parte, Pedro de Vega dirá que “el derecho constitucional anterior a la Segunda Guerra Mundial ignoró olímpicamente la realidad de los partidos y la formulación legal del concepto de representación continuó, en términos generales, siendo la misma que se expresó en la Constitución francesa de 1791”. “Significado constitucional de la representación política”, *op. cit.*, nota 572, p. 35. Efectivamente, en el constitucionalismo aparecido a partir de la posguerra, el reconocimiento que se hace del derecho de asociación vendrá a ser una excelente piedra de toque para compulsar el trasfondo del pensamiento político y sociológico de los constituyentes de cada país, en donde aun cuando no se haga una regulación especial sobre los partidos políticos, salvo algunas excepciones, lo cierto es que éstos pueden formarse libremente con la condición de que se declaren partidarios por sus programas y actos de los principios del Estado democrático. Ollero, Carlos, *El derecho constitucional de la posguerra*, Barcelona, Bosch, 1949, pp. 53-56. Pero, alcanzado ya el reconocimiento constitucional de los partidos políticos en los nuevos estados democráticos, ahora se presentaría la polémica en torno al sentido de la democracia pluralista y de su compatibilidad o no con la fiscalización ideológica sobre los grupos en que se organiza la sociedad civil. Jiménez Campo, Javier, “La intervención estatal del pluralismo (notas a una sentencia del Tribunal Constitucional)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, pp.172-179.

⁷⁷⁵ García Cotarelo, Ramón, *op. cit.*, nota 773, p. 35.

rar la realidad de los partidos políticos; situación que por cierto fue denominada como la “conspiración del silencio”.⁷⁷⁶

Por otro lado, desde finales del siglo XIX, tras la destrucción de los fundamentos de la armonía general entre la ganancia del capital, las rentas de la tierra y el salario obrero, comenzó un movimiento obrero con nuevas exigencias al Estado y a la sociedad.⁷⁷⁷ Ante ese escenario, las críticas en contra del parlamentarismo de inspiración burgués y, sobre todo, de su incidencia sobre la relación de representación, discurrirán por múltiples y diversos argumentos.⁷⁷⁸ Por un lado se dirá que el método democrático nunca funcionaría favorablemente ahí donde las naciones están enormemente divididas en su estructura social;⁷⁷⁹ es decir, es el ca-

⁷⁷⁶ Ésta es la postura de Schattschneider, quien condena la actitud crítica que tuvieron escritores, tanto demócratas como antidemócratas, respecto a la manifiesta realidad del Estado de partidos. Schattschneider, E. E., *Régimen de partidos*, Madrid, Tecnos, 1964, pp. 26 y 27.

⁷⁷⁷ Kautsky, Karl, *Parlamentarismo y democracia*, Madrid, Nacional, 1982, pp. 175 y 176.

⁷⁷⁸ Portero Molina, José A., “Sobre la representación política”, *op. cit.*, nota 655, p. 101. En este sentido, lo cierto es que las posiciones revisionistas desde dentro del mundo demoliberal no pretendían afectar tanto a los principios democráticos y representativos cuanto al esquema institucional montado como piedra angular de la representación, al parlamentarismo; con lo que, ante esa radicalización crítica, no fueron ajenos acontecimientos como: el triunfo de la Revolución bolchevique, la consolidación del fascismo italiano y la irrupción acelerada del nacionalsocialismo alemán. Ollero, Carlos, “El sistema representativo”, *op. cit.*, nota 640, p. 9. Ahora bien, Manuel Ramírez ha sido sumamente claro en lo que respecta a las críticas hechas en contra del Parlamento, pues señala que el planteamiento marxista constituye la primera crítica históricamente aparecida del Parlamento como institución soberana, todopoderosa y sedicentemente representativa del interés general de la nación, simplemente porque a la democracia parlamentaria y representativa se contraponen la llamada democracia popular; por otro lado, el rechazo al parlamentarismo que proviene del totalitarismo —ya sea éste fascista o simplemente autoritario— parte de una previa e intocable *verdad estatal* por parte del jefe del grupo dominante en el cual no cabe el juego en el hemiciclo para *verdades parciales* (partidos políticos) o de suma de opiniones que construyen la verdad de la mayoría. Ramírez, Manuel, “Presentación”, *El Parlamento a debate*, cit., nota 290, p. 10.

⁷⁷⁹ Schumpeter, J. A., *Capitalismo socialismo y democracia*, cit., nota 765, p. 378. Ésta era principalmente la teoría de Marx, quien analizaba la Constitución democrática francesa de 1848 como una forma política que habría de exacerbar las contradicciones sociales, al desproveer de garantías políticas a los detentadores del poder social y conferir poder político a las clases subordinadas; en consecuencia, razonaba, las condiciones democráticas podrían facilitar la victoria de la clase proletaria cuestionando los fundamentos de la sociedad burguesa. Offe, Claus, “Democracia de competencia entre parti-

rácter atomizado de la vida en la sociedad burguesa y la necesidad que experimenta una parte de dicha sociedad, el proletariado, de suprimir el aislamiento para sobrevivir, lo que subyace en la génesis del partido político.⁷⁸⁰ De ahí que la estructura de los partidos de masas aparezca formalmente a principios del siglo XX con los partidos socialistas.⁷⁸¹ Desde otras posiciones igualmente se atacará la rigidez interna de los mecanismos del partido político, así como el intervencionismo autoritario de sus aparatos, tal y como lo harían Ostrogorsky y Michels, al poner de manifiesto las tendencias oligárquicas producidas en el seno de las organizaciones partidarias.⁷⁸²

Por último, la democracia parlamentaria también sería atacada desde la derecha por el conservadurismo reaccionario, cuyo principal exponente fue, sin duda, Carl Schmitt.⁷⁸³ Estas críticas atenderían principalmente a los supuestos ideales en que descansaba el parlamentarismo burgués, es decir, la discusión, la publicidad y, por último, el “carácter representativo del Parlamento y del diputado”.⁷⁸⁴ En este sentido, Schmitt dirá que en un

Estado de masas el Parlamento ha sido superado, por lo que la verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (y ni siquiera comisiones parlamentarias), tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios

y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización”, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1992, p. 56.

⁷⁸⁰ Pérez Royo, Javier, “La teoría del partido político en Umberto Cerroni”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16, 1980, p. 186.

⁷⁸¹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cit., nota 6, p. 131.

⁷⁸² Vega García, Pedro de, “Presentación”, *op. cit.*, nota 574, p. 15. De acuerdo con esto, Robert Michels, al postular su “ley de hierro de la oligarquía”, afirmaba que había poca diferencia entre la dictadura individual y la dictadura de un grupo de oligarcas, en lo que a resultados prácticos se refiere; pues, para él, el principio de que una clase dominante sucede inevitablemente a otra, lejos de chocar con la concepción materialista de la historia o reemplazarla, la completa y la refuerza. En definitiva, para Michels, quien parte de un pesimismo antropológico, la lucha de clases irremediabilmente siempre culminará en la creación de nuevas oligarquías que llegarán a fundirse con las anteriores. Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sicológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991, t. II, pp. 164-180.

⁷⁸³ Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, p. 233.

⁷⁸⁴ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 178, pp. 306 y 307.

rios; así se origina la desviación y supresión de todas las responsabilidades, con lo que el sistema resulta ser, al fin, sólo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos.⁷⁸⁵

También dirá que el Parlamento ya no es el lugar donde, por medio de la discusión pública, surge la decisión, sino que ahora la deliberación radica en las conferencias que realizan los jefes de partido y sus comités.⁷⁸⁶ Por este motivo, Triepel no dudó en afirmar que debido a las profundas modificaciones que el Estado de partidos ha introducido en el funcionamiento del sistema político, se había llegado a una verdadera quiebra del parlamentarismo.⁷⁸⁷

De acuerdo con este nuevo planteamiento, como dice Caamaño, se comprende que el esquema representativo liberal quedara distorsionado, al convertirse los partidos políticos en mediadores imprescindibles para alcanzar la voluntad popular de la sociedad.⁷⁸⁸ De ahí que se diga que quizás ningún hecho muestre mejor la realidad social frente al esquema teórico de la representación burguesa que la aparición de los partidos y su protagonismo en la vida política,⁷⁸⁹ con lo cual, el Estado liberal burgués dejaría de ser aquel fugitivo de su propia realidad histórica y social.⁷⁹⁰ Y es que una vez afirmada la representación política como forma de gestión y legitimación del Estado actual,⁷⁹¹ su operatividad exigía la

⁷⁸⁵ Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, cit., nota 474, pp. 25 y ss. Es necesario recordar que el carácter de la discusión burguesa está plenamente determinado por el hecho de que el Parlamento es la prolongación de aquella opinión pública burguesa encargada de traducir y expresar la interna racionalidad y el orden natural de la sociedad; entonces, como dice Pedro de Vega: “cobra todo su sentido la afirmación de que la definición del Parlamento como órgano deliberante, y del parlamentarismo como *government by discussion*, constituye simplemente el lógico correlato del propio concepto de la opinión pública elaborado por la burguesía”. Vega García, Pedro de, “El principio de pluralidad parlamentaria...”, *op. cit.*, nota 686, p. 55.

⁷⁸⁶ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 178, p. 307.

⁷⁸⁷ Blanco Valdés, Roberto, *Los partidos políticos*, cit., nota 768, p. 51.

⁷⁸⁸ Citado por Abellán, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política”, *op. cit.*, nota 657, p. 172.

⁷⁸⁹ Cabo Martín, Carlos de, “Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos”, *op. cit.*, nota 770, p. 51.

⁷⁹⁰ Vega García, Pedro de, “Presentación”, *op. cit.*, nota 574, p. 21.

⁷⁹¹ Como lo afirma Ricardo Chueca: “no se debe olvidar nunca la influencia directa que el dispositivo de la representación tiene en el delicado proceso de legitimación del Estado actual. A la postre una cierta idea de control por el pueblo de la acción de los gobernantes es siempre en último extremo el focus de la representación”. Chueca Rodrí-

presencia de los partidos políticos como instrumentos de estructuración política de la sociedad y de racionalización del proceso electoral, a fin de hacer predecible dentro de ciertos límites y, por tanto, fiable la dirección política de la sociedad a través de la acción del Estado.⁷⁹² Así fue señalado por el Tribunal Constitucional español:

Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (artículo 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (artículo 6o.), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser jurídicamente ignorada (s. 32/85, f.2º).

Por lo tanto, y bajo esta línea argumentativa, en el Estado democrático de derecho la libertad política no consiste en un mero *hacerse representar*, sino que se concreta en un derecho fundamental de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos; donde la participación y la voluntad popular se organizan y se manifiestan con la imprescindible concurrencia de los partidos políticos.⁷⁹³

Ahora bien, la negación de que los partidos políticos fueron los causantes de la destrucción de los esquemas jurídicos y políticos sobre los que se edificó la estructura del Estado liberal se impone; ya que, como lo ha señalado Pedro de Vega: “no son los partidos quienes determinan su propia presencia, sino la crisis anterior y profunda de los supuestos en que la noción de la representación clásica se fundamentaba, y cuyo sistema estaba llamado históricamente a periclitarse”,⁷⁹⁴ de ahí que se diga que los partidos

guez, Ricardo L., “Sobre la irreductible dificultad de la representación política”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, p. 178.

⁷⁹² Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, p. 629.

⁷⁹³ Bastida Freijedo, Francisco J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pp. 209 y 210.

⁷⁹⁴ Vega García, Pedro de, “Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual”, *Working Papers*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, núm. 141, 1998, pp. 20 y 21. De ahí que, como bien señala Zampetti, aquella crisis del Estado se manifestaba más como un hecho positivo que negativo, por cuanto no es que las estructuras liberales estuvieran superadas, sino que sencillamente eran inadecuadas. Es de-

políticos fueron los chivos expiatorios que aparecieron como los únicos responsables de las desviaciones de la democracia representativa.⁷⁹⁵ Por eso, nada más cierto que afirmar que “si los partidos no existiesen, habría que volver a inventarlos para hacer posible la expresión política del pluralismo social”.⁷⁹⁶ En definitiva, no son los partidos los culpables de la destrucción del orden liberal, sino su más consciente consecuencia, al reflejar en el plano político y estatal todo el sistema de contradicciones y conflictos producidos previamente en el ámbito social.⁷⁹⁷ De ahí que el crecimiento de las masas pusiera de manifiesto la necesidad de que éstas entrasen al Parlamento, a fin de que, por medio de su representación, hicieran frente, entre otras cosas, a la omnipotencia gubernamental.⁷⁹⁸ Por eso, como bien dijera Antonio Negri, la legalización de los partidos políticos viene a representar una de las condiciones de necesario cumplimiento para el ejercicio del mecanismo de la integración popular y de la mediación social, característico del principio de representación,⁷⁹⁹ a la vez que supone la culminación de un proceso de tránsito desde la clandestinidad hasta su reconocimiento legal, y de éste a su incorporación al texto constitucional.⁸⁰⁰

En este sentido, no deja de ser significativo que Guizot y Burke considerasen que con el reconocimiento y la admisión decidida de los partidos políticos, como “elementos naturales” que son, se habría dado un gran paso hacia la paz social.⁸⁰¹ Pues a fin de cuentas, qué son los partidos sino conductos de expresión, que pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación. En definitiva, los partidos políti-

cir, no estaban superadas ya que tutelaban al ciudadano en la defensa de los derechos personales, sin embargo eran inadecuadas porque el individuo como sujeto privado, titular de los derechos sociales, no se encontraba aún canalizado en unas estructuras políticas que urgía crear (los partidos políticos). Zampetti, Pier Luigi, *Democracia y poder de los partidos. El nuevo régimen político*, Madrid, Iberoamericanas, 1970, p. 75.

⁷⁹⁵ Núñez Torres, Michael, *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de Institución...*, cit., nota 299, p. 233.

⁷⁹⁶ González Encinar, José Juan, “Representación y partidos políticos”, en Garrorena Morales, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, cit., nota 301, p. 75.

⁷⁹⁷ Porras Nadales, Antonio J. y Vega García, Pedro de, “Introducción”, en Porras Nadales, A. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 12.

⁷⁹⁸ Kautsky, Karl, *Parlamentarismo y democracia*, cit., nota 777, pp. 191 y 192.

⁷⁹⁹ Citado por Blanco Valdés, Roberto, *Los partidos políticos*, cit., nota 768, p. 34.

⁸⁰⁰ Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, cit., nota 246, p. 135.

⁸⁰¹ García Coratelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, pp. 32 y 33.

cos son un instrumento, o una agencia, para representar al pueblo y expresar sus exigencias.⁸⁰² De tal suerte que sin partidos políticos el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible.⁸⁰³

Por otro lado, atendiendo las críticas en contra de los partidos políticos que, formuladas desde ámbitos sociológicos como las de Ostrogorsky y Michels, consideran perjudicial para la democracia representativa el carácter oligárquico de éstos, podemos afirmar contundentemente que todo gobierno es oligárquico, ya que implica necesariamente el dominio de un pequeño número sobre la mayoría, lo cual, aunque no se recuerde muy a menudo, fue admitido por Rousseau al considerar que: “tomando el término en el rigor de la acepción, jamás ha existido verdadera democracia y jamás existirá. Va contra el orden natural que el mayor número gobierne y que el menor número sea gobernado”.⁸⁰⁴

Por este motivo es totalmente falso aquel argumento que postula la incompatibilidad entre los partidos políticos y el Estado, ya que, tal y como lo diría Kelsen: “sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos”.⁸⁰⁵ Por tanto, el compromiso sería lograr la mayor democratización posible en la estructura, tanto interna como externa, de los partidos políticos, de forma que el proceso de constitucionalización de los partidos requiere también de un proceso de constitucionalidad, a fin de que, por medio de este último, se configure un conjunto de formas y procedimientos de control, con lo cual se incardinaria plenamente la justicia constitucional y los sistemas de garantías, evitándose de esta manera que los partidos se conviertan en caballos de Troya y asaltantes desde dentro de la propia legalidad democrática.⁸⁰⁶

⁸⁰² Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, cit., nota 774, p. 55.

⁸⁰³ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cit., nota 6, pp. 135 y 136. Esa es la tesis principal de un trabajo del profesor Blanco Valdés, ya que considera que aun cuando a los partidos políticos “les ha tocado bailar con la más fea” —representar, organizar y resolver el conflicto que en todas partes se deriva de la existencia del pluralismo económico, político y social— éstas son, sin duda alguna, las “conexiones políticas esenciales” para la realización del deber público. Blanco Valdés, Roberto L., *Las conexiones políticas*, Madrid, Alianza, 2001, pp. 14 y 15.

⁸⁰⁴ Citado por Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Madrid, FCE, 1981, p. 450.

⁸⁰⁵ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, cit., nota 266, p. 73.

⁸⁰⁶ Vega García, Pedro de, “Presentación”, *op. cit.*, nota 299, p. 25. Sobre algunas interesantes propuestas para la democratización de los partidos políticos, véase a Blanco

Por otro lado, cuando se sostiene que la participación de los partidos políticos no sólo es perjudicial, tal y como lo hacen Schmitt y Leibholz, sino que inclusive éstos son extraños a la esencia misma del parlamentarismo, se hace sin darse cuenta de que estas críticas parten de un concepto racionalista de discusión en lugar de un concepto dialéctico, ya que, como bien señala Kriele, aquellas discusiones en las que mediante argumento y contraargumento se trataba de convencer al miembro del parlamento disidente únicamente pueden ser posibles en un pretendido cuadro ideal de parlamentarismo.⁸⁰⁷ De manera que, si dejamos de lado

Valdés, Roberto L., “Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera del fin de siglo”, en Asensi Sabater, José (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 115-155; y sobre la democratización de los partidos políticos en el derecho comparado véase igualmente el trabajo de Blanco Valdés, Roberto L., “Democracia de partidos y democracia en los partidos”, en González Encinar, J. J. (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa, 1992, pp. 41-65. Sin duda, como bien lo señala Grimm, la acogida de los partidos en la Constitución significa no sólo el reconocimiento normativo de una realidad independiente, sino también de su regulación, con lo cual se impone a los partidos un límite a su autonomía; de tal suerte que se fija su estructura básica, confiándoles únicamente su desarrollo interno. Esta limitación se explica por la función de los partidos en el sistema democrático, porque “si debe la autoridad derivarse del pueblo y referirse en su ejercicio igualmente al pueblo, entonces sólo en la medida en que los partidos permanezcan ligados a su base social puede desplegarse la democracia”. Grimm, Dieter, “Los partidos políticos”, en Benda, Ernesto *et al.* (eds.), *Manual de derecho constitucional*, Madrid, IVAP, 1996, pp. 391-411. Sobre la constitucionalización de la democracia también puede verse el trabajo de Juan Carlos Bayón, “Derechos, democracia y Constitución”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 225 y ss.

⁸⁰⁷ Para Kriele, el *concepto dialéctico de discusión* es aquel que comprende el proceso de polémica histórica que el parlamentarismo encauza en cierto sentido mediante reglas procesales y de esa manera pacífica la protege contra la radicalización destructiva de la libertad. Kriele, Martin, *Introducción a la teoría del Estado*, *cit.*, nota 177, pp. 252 y 456. Como ya se ha dicho en otra parte de nuestro trabajo, Manuel Aragón señala nitidamente cómo la crítica schmittiana al parlamentarismo parte de la construcción de un modelo ideal que el alemán hace del mismo —modelo que, evidentemente, jamás existió—, y que le sirve para denostarlo porque no existe ya en su época, cerrando los ojos —entre otros procedimientos de adopción de decisiones en el Parlamento democrático— ante el hecho de que la negociación entre partidos y no exclusivamente entre parlamentarios no tiene por qué ser incompatible con la democracia parlamentaria. Aragón Reyes, Manuel, Estudio preliminar de *Sobre el parlamentarismo*, *cit.*, nota 474, pp. 20 y 21. Sin embargo, es innegable que algunas de las afirmaciones hechas por Schmitt son todavía una realidad en el siglo XXI, inclusive aquella en donde advierte que “la democracia parlamentaria lo que encubre es la dictadura de la mayoría, que no deja de serlo (dictadura) porque

esa configuración liberal de la discusión, habría que replantearse la teoría de la representación parlamentaria en cuanto que la discusión y el debate al modo antiguo sólo sirven para que los distintos partidos o fracciones tomen una actitud frente a la opinión pública; pues, en definitiva, la opinión pública es el verdadero destinatario del discurso parlamentario contemporáneo.⁸⁰⁸

En función de lo antes dicho, debemos admitir que el Parlamento ya no es el lugar donde por medio de la libre discusión se ponderan racionalmente los argumentos y se construye la voluntad nacional, sino donde se refleja el pluralismo y donde se intenta la transacción y el acuerdo entre los diferentes puntos de vista e intereses, de cara a una rendición de cuentas a través de la explicación del voto para informar al electorado,⁸⁰⁹ es decir, el sentido de la discusión cambia de signo, ya no se debate para confrontar opiniones y argumentos, tratando de convencer al adversario, sino para ofrecer una imagen hacia fuera, válida para la popularidad entre los partidarios o a efectos eventualmente electorales.⁸¹⁰

cada cierto número de años haya elecciones”, concluyendo así que “se ha eliminado la tiranía por injusto título, pero se ha aceptado la tiranía por injusto ejercicio, o que la minoría puede estar en posesión de la verdadera voluntad del pueblo”. Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, cit., nota 474, p. 35. Ante esto último, Kelsen, al defender un Parlamento democrático basado en el principio de la mayoría, también advertía —a diferencia de la democracia puramente *roussonian*—, que la mayoría igualmente podría estar equivocada, y en ese caso, sería un Tribunal Constitucional quien solucionaría los conflictos entre los poderes del Estado. Kelsen, Hans, *La giustizia costituzionale*, cit., nota 267.

⁸⁰⁸ Murillo Ferrol, Francisco, “Publicidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, núm. 74, 1988-1989, p. 468. También, Rubio Llorente, “El Parlamento y la representación política”, *op. cit.*, nota 767, p. 238.

⁸⁰⁹ Solozábal, Echevarría, J. J., “Representación y pluralismo territorial”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, 1986, p. 96.

⁸¹⁰ Murillo Ferrol, Francisco, “Publicidad parlamentaria”, *op. cit.*, nota 808, p. 466. Esto ya habría sido esbozado por Constant cuando señalaba: “...un ministerio que obre de concierto, una mayoría estable y una oposición bien separada de ella, ningún ministerio podrá mantenerse, si no tiene a su favor el mayor número de votos o sin apelar al pueblo para nuevas elecciones. Y entonces estas elecciones serán la piedra de toque de la confianza que merezca el ministerio”. Es así como la opinión pública se convierte en el último juez de la responsabilidad, la máxima expresión de la salud social. De forma que el juego político será un reflejo fiel del estado de opinión simbolizado en la pugna entre el gobierno y la oposición; con lo cual, ningún gobierno se mantendrá cuando pierda la confianza de la Cámara. Zafra Víctor, Manuel, “En los orígenes de la responsabilidad política”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 72, 1997, p. 62.

En conclusión, como dicen Lenk y Neumann: “la situación actual de los partidos en el derecho constitucional de la República Federal Alemana [pero no sólo de ésta, sino de todo el constitucionalismo contemporáneo] apenas nos permite hacernos una idea del penoso camino de prohibición e ignorancia que han recorrido en los últimos siglos”.⁸¹¹ Sin embargo, aún cuando el reconocimiento constitucional que se hace de los partidos políticos —como órganos de la formación de la voluntad del Estado y, junto a ellos, del pluralismo político—⁸¹² es indiscutiblemente tardío, lo cierto es que, ante esa intencional huída que hizo el liberalismo —y auxiliado por el positivismo—⁸¹³ de la realidad social, su constitucionalización fue producto de un realismo político que imponía principalmente el “reconocimiento de la inevitabilidad de la lucha de partidos que forma parte de la esencia del parlamentarismo”.⁸¹⁴

En definitiva, el reconocimiento que se haga del pluralismo político —con la consecuente constitucionalización de los partidos políticos—, es un imperativo del Estado constitucional moderno; pero no sólo por ser un instrumento de participación, sino porque es un postulado axiológico de la cultura política occidental.⁸¹⁵ De forma que el tratamiento y la atención que se haga de estas instituciones portadoras de la expresión social habrán de ser, como bien dijo Kelsen, parte de un proceso de racionalización que irá de la mano de la democratización del Estado moderno.⁸¹⁶

Pero esa racionalización también habrá de atender al hecho de que el Estado constitucional, al mismo tiempo que garantiza la legitimidad democrática del poder mediante la reconducción de la manifestación de voluntad del Estado a la mayoría que se genera en la sociedad y que se expresa a través de partidos elegidos por ciudadanos libres competitivamente, tiene que garantizar la protección de las minorías, a fin de que el dominio de la mayoría no se convierta en tiránico,⁸¹⁷ tal y como lo señaló el Tribunal Constitucional español en su sentencia 32/85: “Los representantes miem-

⁸¹¹ Lenk, Kurt y Neumann, Franz, “Introducción”, *op. cit.*, nota 770, p. 10.

⁸¹² Kelsen, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, *cit.*, nota 266, p. 71.

⁸¹³ Por todos véase Lucas verdú, Pablo, “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, *op. cit.*, nota 767, pp. 33-40.

⁸¹⁴ Kriele, Martin, *Introducción a la teoría del Estado*, *cit.*, nota 177, pp. 458 y 459.

⁸¹⁵ Lucas Verdú, Pablo, “Artículo 1o. Estado social y democrático de derecho”, en Alzaga, Óscar (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, Madrid, EDERSA, 1983, p. 66.

⁸¹⁶ Kelsen, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, *cit.*, nota 266, p. 71.

⁸¹⁷ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, *cit.*, nota 314, p. 634.

bros de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta (que es el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores) sea oída sobre todos los asuntos que el órgano del que forman parte ha de conocer y resolver”.⁸¹⁸

En este sentido, y adelantándonos un poco en el desarrollo de este trabajo, podemos advertir que éste es, precisamente, el gran problema al que se enfrenta el concepto del control parlamentario en el actual Estado constitucional. Porque por un lado se ha dicho, con justa razón, que “los partidos políticos tienen su lugar allí donde reinan condiciones de competencia”, imponiéndose límites a éstos para evitar la patrimonialización de los órganos estatales.⁸¹⁹ Sin embargo, es un secreto a voces que en un régimen parlamentario la mayoría parlamentaria —llámese partido único dominante o coalición de partidos— no controla al Ejecutivo, por lo que parece razonable que en la regulación de los procedimientos destinados al control no se olvide que hay unos parlamentarios cuyo interés no es el de controlar al Ejecutivo, pero en cambio hay otros que sí tienen interés en realizarlo.⁸²⁰ Esto se explica por el hecho de que para la mayoría parlamentaria resulta ser una labor obvia apoyar el gobierno que ella misma ha formado, por lo que decae su disponibilidad para la crítica y el control del gobierno. Dicho esto, el control sólo puede provenir de la oposición, de tal modo que hoy en día la línea divisoria discurre entre la mayoría y gobierno, de un lado, y minoría de otro.⁸²¹ Esto último ya ha sido abordado al estudiar la naturaleza actual del control parlamentario del gobierno y la definitiva actuación que hace de éste la oposición parlamentaria. De manera que, a continuación realizaremos de forma concisa un repaso a los supuestos teóricos del control parlamentario clásico que, ante su alejamiento de la realidad constitucional, demandarían la racionalización de las relaciones entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, ya que, en efecto, hoy ya no cabe hablar de una crisis, pero sí de modificación o cambios profundos

⁸¹⁸ Bastida Freijedo, Francisco J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *op. cit.*, nota 793, pp. 219 y 220. Esta sentencia del Tribunal Constitucional español también es analizada detenidamente en López Guerra, Luis, “Parlamento y jurisprudencia constitucional”, en Cano Bueso, J. y Porras Nadales, A. (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 72 y 73.

⁸¹⁹ Grimm, Dieter, “Los partidos políticos”, *op. cit.*, nota 806, pp. 432 y 433.

⁸²⁰ Rubio Llorente, “El Parlamento y la representación política”, *op. cit.*, nota 767, p. 238.

⁸²¹ Grimm, Dieter, “Los partidos políticos”, *op. cit.*, nota 806, p. 433.

en el parlamentarismo contemporáneo.⁸²² Esta modificación la debemos estudiar, como no puede ser de otra manera, desde la perspectiva de la relación entre el Parlamento y el gobierno, y comprobando si aún tienen vigencia los postulados del control parlamentario clásico.

b. El control parlamentario clásico y la necesidad de racionalizar las relaciones entre Parlamento y gobierno

En este sentido, Mauricio Hauriou sostenía que en el régimen parlamentario “el Parlamento no tiene por única misión hacer las leyes; está también encargado de controlar al Ejecutivo, y el mecanismo del régimen parlamentario prueba que su función de control es aún más importante, si cabe, que su función legislativa”.⁸²³ Igualmente, para Duguit “la vieja fórmula: al Parlamento, lo legislativo; al gobierno, lo ejecutivo, es absolutamente inexacta bajo el régimen parlamentario”. El francés llega a esta conclusión luego de analizar las diferentes formas de colaboración que tienen estos dos poderes, pues, para él: “indirectamente el Parlamento se halla asociado a toda actividad gubernamental porque esta actividad se ejercita precisamente bajo su continuo control y censura, con la sanción de la responsabilidad ministerial”.⁸²⁴ En este sentido, podemos inferir que la clásica tesis de la separación de funciones, esbozada por Montesquieu, se encuentra un tanto superada. Sin embargo, esto es sólo una cuestión relativa porque al final de cuentas lo que el autor de *Del espíritu de las leyes* pretendía era que el poder frenara al poder.⁸²⁵ De tal suerte que uno de los elementos —el más importante de todos— bajo los cuales se cifra el régimen parlamentario es la relación fiduciaria—y su consiguiente responsabilidad ministerial—, con la cual no sólo se crea el gobierno, sino que lo mantiene unido por medio de un constante control que realiza el Parlamento sobre él.

⁸²² Quizás una de las posturas más sensatas sea la de Di Ciolo, quien “se plantea la duda de si la hipotética crisis no está, en realidad, ligada a la existencia de un modelo ideal de Parlamento, imposible, por supuesto, de plasmarse en la realidad”. Citado por García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, cit., nota 33, p. 24.

⁸²³ Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, cit., nota 252, p. 470.

⁸²⁴ Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, cit., nota 339, p. 182.

⁸²⁵ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, cit., nota 216, p. 107.

Por otro lado, ya hemos visto que el régimen parlamentario ha sido una victoria alcanzada por el pueblo frente al absolutismo regio; de ahí se explica que de dicha concepción del régimen parlamentario —como sistema mediante el cual el Parlamento crea y hace responsable ante él al gobierno a través de su constante control—, se desprendan otras consecuencias no menos importantes, como la llamada crisis del Parlamento que, caracterizada por la hegemonía de las asambleas, mantendría a raya al Gabinete, sobre todo por los frecuentes votos de censura del Legislativo a éste.⁸²⁶ Es decir, en aquel constitucionalismo posterior a 1918 que reaccionó contra la previa situación de carencia de democracia, abordando así la organización democrática del Estado en aquellos países que emprendían la elaboración de una nueva Constitución, lo que subyace es una total desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, lo cual implicará la adopción de modelos parlamentarios que garantizarán la primacía del Parlamento.⁸²⁷

Por este motivo, las modificaciones constitucionales abiertas tras la primera guerra mundial atendían principalmente un “proceso de racionalización del poder”, cuya tendencia, dirá Guetzévitch, es someter al derecho todo el conjunto de la vida colectiva, apareciendo

...la democracia no sólo de hecho, sino también la democracia de derecho, que se traduce por la racionalización jurídica de la voluntad general, la voluntad del pueblo, justificándose no solamente porque ella es la voluntad de la mayoría, sino porque reviste formas que garantizan la expresión más razonable y más justa de esta voluntad, aproximándose el Estado libre a la verdadera antropocracia.⁸²⁸

En efecto, el principal exponente de la *racionalización del poder* fue sin duda Boris Mirkine-Guetzévitch, quien utilizando el método histórico-empírico, reconocía el progreso de la ciencia jurídica y de las formas políticas, abandonando así el carácter filosófico y doctrinal de éstas, para convertirlas en un problema técnico. En pocas palabras, Guetzévitch abandonaba la ortodoxia doctrinal para encontrar soluciones técnicas a las crisis que se desarro-

⁸²⁶ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, cit., nota 99, p. 248.

⁸²⁷ Corcuera Atienza, Javier, “El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites”, *Estudios de derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997, t. I, p. 56.

⁸²⁸ Mirkine-Guetzévitch, Boris, *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid, España, 1931, pp. 12 y 13.

llaban en el Estado.⁸²⁹ Pero esta *racionalización* del parlamentarismo introdujo, en algunos casos, fórmulas que implicaban un fortalecimiento del Ejecutivo, al que se le atribuyeron competencias especiales en materia de suspensión de garantías o la posibilidad de dictar ordenanzas de seguridad, al tiempo que se acogía constitucionalmente la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera aprobar, con determinados controles, legislación de urgencia con fuerza de ley (decretos leyes).⁸³⁰ Recuérdese en este sentido, el artículo 48 de la Constitución de Weimar que otorgaba plenos poderes al presidente de la República en casos de alarma y excepción, cuyas consecuencias catastróficas son por todos conocidas.

En resumen, en el periodo de entreguerras, como bien dice Kägi, el auge reiterado del Estado constitucional fue solamente una coyuntura aparente, “pues muchas de las constituciones eran plantas de invernadero que no podían mantenerse en la dura realidad”.⁸³¹ De manera que será al término de la Segunda Guerra Mundial cuando se vuelva a recurrir a la racionalización del poder, pero esta vez con una tendencia de equilibrio entre los poderes estatales,⁸³² potenciándose así el sistema de restricciones efectivas del poder, y organizándose bajo la denominación de Estado de derecho democrático y social,⁸³³ y donde, por cierto:

...el control del poder se hace tanto más necesario en cuanto que en el Estado social se manifiesta, además de una gran extensión del poder, una corriente recíproca de socialización del Estado y estatalización de la sociedad que requiere la efectividad de las limitaciones y control, que, por lo demás, está estrechamente conectado con la concepción de la democracia pluralista.⁸³⁴

Es decir, las constituciones elaboradas después de la segunda posguerra no contienen los mismos postulados que los textos constitucionales

⁸²⁹ Mirkine-Guetzévitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934, pp. 200 y ss.

⁸³⁰ Corcuera Atienza, Javier, “El constitucionalismo de entreguerras...”, *op. cit.*, nota 827, p. 72.

⁸³¹ Kägi, Werner, *La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado. Investigaciones sobre las tendencias desarrolladas en el moderno derecho constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, p. 52.

⁸³² Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, *cit.*, nota 99, p. 452.

⁸³³ Aragón Reyes, Manuel, “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, p. 35.

⁸³⁴ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, *cit.*, nota 202, p. 40.

decimonónicos, ni tampoco los de principios de siglo XX —al menos en lo que a las relaciones Parlamento y gobierno se refiere, y que es lo que a nosotros nos interesa estudiar aquí—.

En la actualidad, la configuración ha cambiado y el sistema parlamentario encuentra otras dinámicas totalmente diferentes a sus variantes predecesoras. Aquella primera racionalización del poder elaborada en Europa occidental a principios del siglo XX dotaba al Poder Ejecutivo de medios para restablecer en la práctica el equilibrio y el contrapeso que habían desaparecido, intentando así compensar la superioridad adquirida por la Asamblea. Pero “ahora las asambleas son las que eligen al jefe del Estado cabeza del Ejecutivo. Éste es un principio sin excepción. Y se ha hecho así precisamente para privarle de toda posición equiparadora con los parlamentos”.⁸³⁵ De forma que el predominio del Parlamento se encuentra bajo la fórmula de la dependencia política del Ejecutivo a través de la necesidad en que, para su nacimiento y permanencia, se encuentra de obtener para su formación y merecer constantemente en su ejercicio la confianza de las cámaras.⁸³⁶

Sin embargo, ese teórico predominio asambleario es, en la práctica, del todo impreciso. De forma que, de nueva cuenta el derecho constitucional se vuelve a ver alejado de la *realidad constitucional*. Ahora, el desarrollo y la disciplina de partidos han modificado la tradicional y clásica separación de poderes y han transformado la función de oposición al gobierno.⁸³⁷ En otras palabras, en los regímenes parlamentarios gobierno y mayoría parlamentaria materialmente se ven fusionados por el mismo partido político. De ahí que Loewenstein denomine a este último como la gran “grapa de hierro” de las formas parlamentarias.⁸³⁸ Vemos, entonces, que la estructura rígidamente dualista entre Parlamento-gobierno se encuentra superada. Pero ello no empece la función de control gubernamental, ya que

...se ha producido un nuevo dualismo funcional que contempla como polos de la relación de control, por un lado, los partidos de la minoría que se expresan en la oposición parlamentaria, por otro un partido de la ma-

⁸³⁵ Ollero, Carlos, *El derecho constitucional de la postguerra, cit.*, nota 774, pp. 16 y 17.

⁸³⁶ *Ibidem*, p. 103.

⁸³⁷ Ferrando Badía, Juan, *En torno a una teoría de la oposición...*, *cit.*, nota 501, p. 25.

⁸³⁸ Citado por García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos, cit.*, nota 440, p. 91.

yoría, o una coalición mayoritaria, que se manifiestan en la mayoría parlamentaria y en el gobierno.⁸³⁹

Este fenómeno ocurrido en la práctica constitucional parlamentaria ya lo había advertido André Hauriou, pues, luego de señalar que en Gran Bretaña lo esencial del poder político residía en el hecho de que ésta “está gobernada por el partido político que tiene la mayoría en la Cámara de los Comunes y cuyo estado mayor está instalado en el Gabinete, presidiendo el primer ministro sus destinos”, intuía que se podría caer en la dictadura del Comité de Salvación Pública, ya que el Gabinete se apoya en la mayoría de la Asamblea. Para André Hauriou el verdadero equilibrio entre el poder decisivo que tiene el partido, o, en su defecto, el primer ministro y el Parlamento radica en la *oposición*; es decir: “en el «misterio» de la oposición que se resume en la frase de Gladstone: «la confianza mutua entre los dos partido»”. En efecto, y esto es en resumidas cuentas lo que sucede en el parlamentarismo de Europa continental desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días. Tal y como dice nuestro autor: “el equilibrio que no existe, o que no existe entre el Gabinete y los Comunes, por ser dos fuerzas soldadas entre sí por medio del partido mayoritario, se ha transformado en un equilibrio entre la mayoría y la oposición”.⁸⁴⁰

Por otra parte, Maurice Duverger afirma que “se cree que el Parlamento británico es poderoso y que existe un equilibrio de poderes entre el gobierno y él. En realidad, el Parlamento británico es débil y el bipartidismo

⁸³⁹ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado, cit.*, nota 59, p. 257.

⁸⁴⁰ A. Hauriou cita las palabras que André Mathiot declaró en el prefacio de su libro: “Si fuese necesario escoger un criterio único de la democracia liberal, optaríamos por el del puesto que se concede a la oposición”. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas, cit.*, nota 222, p. 470-472. En efecto, el reconocimiento del control ejercido por la oposición es, para Fernández Sarasola, la última tendencia liberal. Así, primeramente apareció el *control-equilibrio*, en el que la garantía de la libertad se lograba a través de sutiles juegos de fuerzas entre los órganos estatales. Posteriormente aparece el *control-sujeción*, cuyo objetivo no era otro que sujetar al Ejecutivo a la voluntad nacional soberana —cuya mayoría parlamentaria era la propietaria de la voluntad general, pues la minoría era una voluntad errada—, a la vez que lo sujetaba al Parlamento. Por último, el *control-oposición* aparece en Gran Bretaña, en donde se entendía que la minoría no era voluntad errada, sino una oposición legítima, una auténtica opción constitucional que permanecía a la espera de poder convertirse en gobierno. Fernández Sarasola, Ignacio, “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, 2000, pp. 91-93.

mo establece una concentración de poderes en beneficio del gobierno que caracteriza el parlamentarismo mayoritario”. Pues, para él, el gobierno no tiene que temer ante un voto de censura, ya que se encuentra apoyado por una mayoría parlamentaria, y que frente a él, el partido de la oposición está fuertemente atrincherado en el Parlamento, donde evidentemente puede expresar su opinión, pero no podrá hacer fracasar las decisiones tomadas por el partido que está en el poder, puesto que permanece confinado en la minoría. Así, en resumidas cuentas, Duverger concluirá que “en realidad, el Gabinete, el Parlamento y el primer ministro no son, desde cierto punto de vista, más que experiencias externas, una fachada parecida a las pelucas de los jueces o al uniforme de gala del lord alcalde de Londres”.⁸⁴¹

De cualquier forma, lo que aquí se pretende no es de ninguna manera condenar la desaparición al régimen parlamentario sólo porque la concepción clásica —y en nuestra opinión simplista en la actualidad— sostiene que el Parlamento habrá de controlar la actividad gubernamental y que en la actualidad dicha labor resulta prácticamente inoperante —cuestión que adelantamos, es bastante relativa—. Al contrario, debemos partir del entendimiento de que jamás ha existido ese Parlamento ideal que se teorizó, y que postulaba una institución como elemento central del sistema, en donde se recogieran todos los intereses de la ciudadanía, así como que sus deliberaciones fueran tomadas al calor de la discusión y la meditación, sin previsión alguna, y nunca conocidas de antemano,⁸⁴² porque, a fin de cuentas, bajo una visión retrógrada, se estaría intentando soslayar la existencia de unos *partidos políticos* que, al influir de manera decisiva en el sistema constitucional actual, también tienen una repercusión en las nuevas relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo y, en consecuencia, también en el control parlamentario.

Abandonar esa falacia del Parlamento ideal nos debe conducir igualmente a retomar éste, pero ahora bajo el prisma de la realidad. Para ello, debemos partir de la idea de que se ha dado un desplazamiento de los po-

⁸⁴¹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cit., nota 6, pp. 263-267.

⁸⁴² Ésta es la opinión de Aragón respecto al modelo de Parlamento ideal que añora Schmitt en su obra *Sobre el parlamentarismo*, cit., nota 474, pp. 18 y ss. También, Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, cit., nota 783, p. 238. En igual sentido, García Morillo, Joaquín, “Mitos y realidades del parlamentarismo”, op. cit., nota 718, pp. 117 y ss.

deres del Parlamento hacia el Ejecutivo, y que en consecuencia, el Parlamento es una pieza importante en el sistema, pero no la pieza central. El Parlamento se encuentra limitado, pues está, por decirlo de alguna manera, soldado al gobierno. De tal suerte que “el nuevo equilibrio de facto entre los diversos poderes se establece en derredor de la confrontación mayoría-oposición”.⁸⁴³ Pues, tal y como dice Rubio Llorente, efectivamente hay una discordancia total entre la teoría y la práctica del control parlamentario, pues de acuerdo con la teoría clásica, el control parlamentario es una simple apariencia, ya que plasma la voluntad de la mayoría que se encuentra confundida con el gobierno. Sin embargo, esto no significa que el control parlamentario haya dejado de existir, y con él la democracia. Al contrario, está cada vez más fortalecido, pero de forma distinta a la concepción clásica. Ahora el control parlamentario se dirige hacia el electorado quien habrá de emitir, en su día, el fallo hacia la actividad gubernamental vía *ad referendum*.⁸⁴⁴

Pues, bien dice Aragón, hoy los agentes principales de la actividad de las cámaras no son los parlamentarios individuales sino los partidos políticos. La disciplina de partido y su proyección parlamentaria hace muy difícil la remoción del gobierno por la Cámara. Las votaciones parlamentarias están predeterminadas y, en consecuencia, la vieja idea de la subordinación política del gobierno al Parlamento está, en el presente, muy alejada de la realidad, hasta el punto de que se ha dicho que hoy, en efecto, el Parlamento es el comité legislativo del gobierno.⁸⁴⁵

Sin embargo, el Parlamento es el órgano principal del Estado, legitimado democráticamente de manera directa, tal y como dice Häberle, cuando sostiene que “sin duda existen algunas manifestaciones de crisis en relación con los parlamentos, sin embargo, siguen siendo el sitio representativo de las controversias políticas abiertas, por los cuales tienen que respon-

⁸⁴³ López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, cit., nota 490, p. 259. Esta tendencia ya había sido denunciada por García-Pelayo, quien consideraba certera la reducción de la trinidad clásica a la dualidad, debido a la confusión entre Parlamento y gobierno, desde un punto de vista politológico, o de la teoría del Estado, pero menos radical desde el punto de vista jurídico, “pues lo cierto es que se configuran constitucionalmente como instituciones distintas con competencias distintas”. García-Pelayo, Manuel, “La división de poderes y la Constitución venezolana de 1961”, *op. cit.*, nota 3, t. III, p. 2882.

⁸⁴⁴ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 254.

⁸⁴⁵ Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, cit., nota 783, p. 277.

sabilizarse los partidos políticos”.⁸⁴⁶ Es así, que un elemento esencial en el concepto de régimen parlamentario y quizás el más importante, es su flexibilidad y adecuación a la realidad particular de cada Estado, y bajo este punto de vista, las discusiones al respecto deben abandonar posiciones dogmáticas acerca de las funciones del Parlamento. Burdeau tenía mucha razón cuando decía que “el régimen parlamentario ha sido el marco en el que se han afirmado las libertades políticas. Ésta es la causa de su prestigio: para las asambleas es una evocación de los primeros éxitos, para los ciudadanos es un homenaje a su libertad política”.⁸⁴⁷ Ésta es la importancia que tiene el Parlamento en el marco de un Estado constitucional, en el que como bien dice Hesse: “en la función de posibilitar y garantizar un proceso político libre, de constituir, de estabilizar, de racionalizar, de limitar el poder y en todo ello de asegurar la libertad individual estriba la cualidad de la Constitución”.⁸⁴⁸ En resumen, lo que aquí proponemos es enfocar de manera diferente el juicio acerca de la vigencia del Parlamento, pues hoy más que nunca hace falta un órgano que represente la “diversidad de un pueblo dividido pluralistamente”,⁸⁴⁹ de manera que esa pluralidad exige que se tomen en cuenta a las minorías parlamentarias de cara a la realización del control parlamentario.

III. CODA

Resulta innegable, pues, que en la práctica constitucional actual los planteamientos teóricos de corte liberal sobre los que descansa la clásica concepción de control parlamentario se encuentran parcialmente modificados. Y ni qué decir del contraste entre la *praxis* parlamentaria que antaño caracterizó al Estado liberal de derecho con la que hogaño presenta un Parlamento más identificado —o al menos es lo que intenta— con la sociedad civil. En otras palabras, somos testigos de que en el Estado constitucional actual la teoría liberal de la división de poderes se ve desdibujada ante esa nueva confrontación entre mayoría y oposición más propia de una división de poderes *democrática*. Ahora bien, se podría asegurar que en cualquier régimen parlamentario actual el centro neurál-

⁸⁴⁶ Häberle, Peter, *El Estado constitucional, cit.*, nota 539, pp. 211 y 212.

⁸⁴⁷ Burdeau, Georges, *Derecho constitucional e instituciones políticas, cit.*, nota 714, p. 211.

⁸⁴⁸ Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional, cit.*, nota 546, p. 21.

⁸⁴⁹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional, cit.*, nota 539, p. 210.

gico del sistema político reside en el gobierno, con lo cual, se puede afirmar que “el Parlamento está conociendo el destino que conoció el rey: que reina pero no gobierna; que es símbolo, pero no centro de decisión”.⁸⁵⁰ Entonces, en estos términos, el Parlamento se estaría convirtiendo en un mero agente de control. Pero curiosamente ocurre, como ya hemos tenido oportunidad de selañar, que se dice que el Parlamento tampoco controla la actividad del gobierno en la actualidad.

Entonces, si estamos ante un Parlamento que por lo visto no legisla más que por necesidades gubernamentales,⁸⁵¹ ante un Parlamento en el que a pesar de que se diga que representa el pluralismo social no logra proyectar dicho sentimiento de representación,⁸⁵² y ante un Parlamento

⁸⁵⁰ Aron, Raymond, *Ensayo sobre las libertades*, cit., nota 413, p. 171.

⁸⁵¹ Insistiendo una vez más, debemos recordar, de acuerdo con Dominique Rousseau: “que la concepción constitucional clásica según la cual la ley es la obra del Parlamento está hoy superada, siendo ya el producto de tres instituciones concurrentes: el Ejecutivo, que en todos los Estados europeos se encuentra en la iniciativa de la casi totalidad de los textos legislativos y controla, de derecho o de hecho, el orden del día de las asambleas; el Parlamento que, cualquiera que sea su declive, conserva el poder de discutir, enmendar y votar la ley; el Tribunal constitucional... deviniendo un actor del complejo proceso de fabricación de la ley e influenciando la política legislativa, ya sea «obligando» al Parlamento, siempre bajo la amenaza de un recurso, a integrar en el momento de la discusión legislativa las prescripciones contenidas en sus decisiones, ya sea censurando todo o parte de la ley y aconsejando a los parlamentarios reemprender su trabajo en tal o cual sentido”. Citado por Acosta Sánchez, José, “Del mandato imperativo al control de la representación política por la justicia constitucional. Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución española”, *Estudios de derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997, t. II, p. 975.

⁸⁵² Schneider, Hans Peter, “Representación y partidos políticos”, *Democracia y constitución*, cit., nota 284, pp. 249 y ss. En este sentido, para Peces-Barba, el principal problema que tiene que afrontar el Estado constitucional actual de cara a la crisis por la que atraviesa el principio representativo, es la juridificación de los partidos políticos, el tratamiento homogéneo de introducir el principio de legalidad, como en las demás instituciones que detentan poder político. Y es que “existe una paradoja entre el protagonismo central de los partidos, y su papel político decisivo, como órganos y poderes del Estado de derecho, y su falta de regulación jurídica, y en este desajuste entre su gran protagonismo social y político y la ausencia de normas se resume, en gran parte, el sentido de la crisis de la representación”. Peces-Barba, Gregorio, *Ética, poder y derecho...*, cit., nota 394, p. 139. En resumen, es innegable que la crisis de legitimidad de los partidos políticos en la actualidad afecta sustancialmente al sistema democrático mismo, tal y como sucedió a principios del siglo XX, pues, como dice Blanco Valdés: “si una idea ha acabado por calar nuevamente entre la opinión pública es la de que los partidos políticos son organizaciones cerradas, oligárquicas y profundamente burocratizadas que presentan una marcada tendencia a secuestrar una buena parte de las formas de manifestación de la pluralidad

que, al no controlar la actividad gubernamental, se le ve más como una extensión del Ejecutivo que como un verdadero contrapeso; podríamos preguntarnos ¿para qué un Parlamento que en resumen no sirve “para nada”? Sin embargo, sería un monumental disparate pretender suprimir la institución parlamentaria o, cuando menos, denostarle bajo argumentos basados en una idílica teoría y no en una evidente realidad. Igualmente, consideramos que sería un dislate exponer aquí la necesidad que tiene cualquier Estado democrático constitucional de un órgano en el cual se haga valer la representación del pluralismo de una sociedad determinada; pues, a estas alturas de nuestra investigación, es un hecho que damos por presupuesto.

Hace ya casi tres décadas Jon Elster escribía que la estrategia de Ulises consistía en comprometer a las generaciones posteriores estableciendo una Constitución que incluye cláusulas que impiden cambiarla fácilmente.⁸⁵³ En este sentido, la idea del precompromiso se encontraría adecuadamente expresada en el ideal de la democracia constitucional; de forma que determinadas materias (los derechos fundamentales, la estructura territorial del Estado, la división de poderes, etcétera) quedan fuera de la agenda política cotidiana y, por tanto, del debate público y del debate legislativo.⁸⁵⁴ Es decir, se estarían aceptando restricciones a las posi-

política y social”. Blanco Valdés, Roberto L., “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)”, en Porras Nadales (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 202 y 203. También, por la claridad al enunciar los diversos factores de crisis en el Estado democrático actual, puede verse Asensi Savater, José, “Estado y representación política: esquema de una crisis”, *Sistema*, Madrid, 1994, núms. 118 y 119, pp. 33 y ss.

⁸⁵³ La primera edición en inglés de la obra apareció en 1979, bajo el título *Ulises and the Sirenas. Studies in rationality and irrationality*, Cambridge; sin embargo, aquí hemos utilizado la versión traducida al castellano por Juan José Utrilla: Elster, Jon, *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. p. 160.

⁸⁵⁴ Moreso, Juan José, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, pp. 165-167. La estrategia de Ulises consiste en que éste, sabiéndose débil para comportarse racionalmente al oír los cantos de las sirenas, se hizo atar al mástil de su barco porque sabía de la irresistible atracción del canto de las sirenas y quería cerrarse de antemano la posibilidad de llegar a tomar bajo su influencia decisiones que le acarrearían fatales consecuencias. Las estrategias de Ulises son por tanto formas de asegurar la racionalidad de manera indirecta: mecanismos de precompromiso o autoincapacitación preventiva que adopta un individuo en un momento lúcido, consistentes en cerrarse de antemano ciertas opciones para protegerse de su tendencia previsible a adoptar, en momentos de debilidad de la voluntad

bilidades de decisión parlamentaria, lo que, según la frase feliz de Ernesto Garzón, representaría el “coto vedado” de lo no negociable.⁸⁵⁵

De acuerdo con esto último, para Eloy García el mito de Ulises bien podría ser la clave explicativa para comprender la situación en la que se ha sumido el constitucionalismo democrático europeo durante los últimos cincuenta años; es decir: “el cambio constitucional ha estado encaminado más a resolver problemas de técnica jurídica que dirigido a afrontar nuevos retos políticos o ideológicos”, ya que se mantuvo sólidamente atado a la proa de ciertos dogmas para no prestar oídos a unos cantos de sirena que le hubieran llevado por los rumbos de los países del Este.⁸⁵⁶ De forma que, para él, el fin del mundo soviético desveló que entre la teoría y la praxis

o racionalidad distorsionada, decisiones miopes que sabe que frustrarían sus verdaderos intereses básicos duraderos. Bayón, Juan Carlos, “Derechos, democracia y Constitución”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo (s), cit.*, nota 806, p. 224.

⁸⁵⁵ De acuerdo con Garzón, este *coto vedado* estaría integrado por aquellos derechos derivados del principio de igualdad básica y de la exigencia de recuperación o compensación de las desigualdades accidentales. Garzón Valdés, Ernesto, “Instituciones suicidas”, *Isegoría*, núm. 9, 1994, p. 116. En este sentido, son dichas restricciones las que han logrado configurar, según la filosofía del derecho, la llamada *paradoja de la democracia*, pues se presume que al imponérsele limitaciones a la democracia en un sistema democrático, la democracia simplemente se vería superada. Caracciolo, Ricardo, “Derecho y decisiones colectivas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 10, 1991, pp. 37 y ss. Ahora bien, a fin de evitar esa supuesta paradoja, habríamos de renunciar a ese llamado *coto vedado* de lo no negociable por cuanto confuso y ambiguo podría parecer, ya que, como bien señala Bernal Pulido: “el sistema de derechos del Estado constitucional habría de contener tanto derechos democráticos como libertades y derechos prestacionales, dotados de la misma jerarquía y que se deben equilibrar entre sí. Los derechos democráticos, y la correlativa toma de decisiones mediante procedimientos deliberativos, no pueden garantizar por entero la libertad del individuo. Incluso en un Estado legitimado democráticamente pervive la necesidad de proteger la libertad como valor en sí mismo, porque las decisiones democráticas son siempre en la práctica el resultado de la participación efectiva en condiciones de equidad de todos los afectados e interesados. Por el contrario, el giro ordinario de la democracia se estructura sobre el funcionamiento del principio mayoritario, cuyas decisiones pueden afectar el ámbito de autonomía privada de las personas, que, independientemente de su pertenencia a la mayoría o a la minoría, son sujetos del derecho producido por los órganos del Estado”. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 344 y 345. También sobre la tensión existente entre el criterio democrático y el criterio a favor de la supremacía constitucional, véase: Prieto Sanchis, Luis, “Constitución y Parlamento”, *Parlamento y Constitución*, Universidad Castilla-La Mancha, núm. 5, 2001, pp. 9 y ss.

⁸⁵⁶ García, Eloy, *El Estado constitucional ante su “momento maquiavélico”*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 61 y 62.

constitucional comienza a abrirse un gigantesco vacío que, como en el caso del socialismo real, es susceptible de concluir en el desastre si los postulados de principio llegaran a convertirse en una completa parodia de la realidad.

Sin duda alguna, al profesor García no le falta razón cuando anuncia que el Estado constitucional bien podría estar acudiendo a su *machiavellian moment*,⁸⁵⁷ por cuanto se pone en evidencia que la “libertad no era perfecta y el Estado constitucional tenía dificultades sólo que esta vez no existía un enemigo al Este que pudiera justificarlas”;⁸⁵⁸ pero, en nuestra opinión, lo que no asiste a nuestro autor es un agudo sentido de la realidad antropológica del gobernante. Me explico. Cuando él advierte una corriente doctrinal que pretende revitalizar la legitimidad constitucional imperante, y que por lo tanto tampoco aspira a cuestionar seriamente la interpretación vigente de la democracia de los modernos —por ejemplo un Habermas,⁸⁵⁹ que al pretender profundizar en el elemento democrático

⁸⁵⁷ Como nos dice Eloy García, el momento maquiavélico es el término que utiliza John Pocock para precisar un momento histórico del pensamiento espacial y temporalmente determinado, que se concreta en el estudio del “momento” en que Maquiavelo y sus contemporáneos concibieron el discurso del republicanismo cívico del *cinquecento* florentino. En este sentido, nos dirá García, la teoría de Pocock estaría enmarcada en un momento en que hace irrupción el *asalto a la razón postmoderna*, que se definiría como la exaltación de lo irracional, de lo absurdo, aquél que, mediante una deconstrucción, niega todos los supuestos precomprensivos básicos que han sido preconstituidos desde la razón crítica; un momento que, a fin de cuentas, caracterizaría la crisis por la que atraviesa el principio de legitimación democrático moderno. Ante este hecho, Pocock “retoma el discurso republicano que aspira a recuperar en lo sustancial los viejos trazos del pensamiento de los Maquiavelo, Guicciardini, Giannotti, Harrington, Rousseau, Jefferson y Benjamin Constant, centrada en la afirmación de la identidad cívica del hombre: el hombre como ser político que vive en una comunidad que recibe el nombre de ciudad”. García, Eloy, “Estudio preliminar” de Pocock, John, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 9-81.

⁸⁵⁸ García, Eloy, *El Estado constitucional ante su “momento maquiavélico”*, cit., nota 856, p. 57.

⁸⁵⁹ En efecto, Jürgen Habermas propone que, mediante la institucionalización jurídica de determinados procedimientos y condiciones, se haga posible el uso y empleo efectivo de iguales libertades comunicativas, por cuanto obliga y estimula a hacer uso pragmático, ético y moral de la razón práctica o a buscar un equilibrio de intereses que resulte equitativo. Así pues, en cuanto al procedimiento democrático propone que: “la formación de la opinión y de la voluntad política, allende la cuestión pragmática de qué es lo que podemos hacer en orden a realizar tareas concretas, habrá de aclarar en primera línea tres cuestiones: la cuestión subyacente en la formación de compromisos de cómo poner en consonancia, o concertar, preferencias que compiten entre sí, la cuestión ético-política de

a fin de que las estructuras jurídicas del Estado formal de derecho consigan integrar en sí la totalidad de los componentes de la sociedad, se estaría, según opinión de Eloy García, proponiendo neutralizar la acidez del vino viejo echando en los odres un poco *o mucho* de vino nuevo—;⁸⁶⁰ considera que con este método lo único que se está haciendo es convertir en problemas de forma lo que son problemas de fondo.⁸⁶¹

Ante este hecho, es decir, ante un Estado constitucional que se halla sumido en una crisis de legitimidad sin precedentes, nuestro autor plantea que sea el republicanismo cívico quien, a través de sus principios, sustente la nueva concepción de la legitimidad democrática; concepción que por cierto encontraría su principal fuente de inspiración en la *virtù* ciudadana como la condición de supremo *arcana* de la democracia por encima de las instituciones y de los factores normativos.⁸⁶²

Indudablemente, esa *virtù* ciudadana, como él dice, debería de ser la *conditio sine qua non* de la supervivencia democrática; pero, ¿es que acaso debemos renunciar a la búsqueda de una mayor democratización del sistema, para dedicar nuestros esfuerzos al alcance de una perfección ética en nuestra condición de ciudadanos y, en consecuencia, olvidarnos de las reglas sin más?⁸⁶³ Efectivamente nos hemos atado al mástil de un barco. Nos

quiénes somos y quiénes queremos de verdad ser y la cuestión práctico-moral de cómo debemos actuar, es decir, de cómo actuar con justicia. [En definitiva] sólo una consideración diferenciada permite reconocer estructuras profundas que exigen el cumplimiento de condiciones en cada caso distintas. Esto se muestra en las consecuencias que las distintas formas concretas de comunicación tienen para la comprensión del sistema representativo y en general para la relación entre el Parlamento y la opinión pública”. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 238 y 248.

⁸⁶⁰ García, Eloy, en el estudio preliminar de Pocock, John, *El momento maquiavélico...*, *cit.*, nota 857, p. 49.

⁸⁶¹ García, Eloy, *El Estado constitucional ante su “momento maquiavélico”*, *cit.*, nota 856, pp. 59 y ss.

⁸⁶² El discurso republicano defendido por Pocock estaría basado principalmente sobre tres postulados que en el terreno de los supuestos de principio informarían una nueva democracia: “el carácter natural de una acción política concebida como irrenunciable; su énfasis en hacer de la libertad de los antiguos un principio previo a la libertad de los modernos y la consideración de la *virtù* ciudadana como condición *sine qua non* del ejercicio democrático”. García, Eloy, en el estudio preliminar de Pocock, John, *El momento maquiavélico...*, *cit.*, nota 857, p. 59. También en García, Eloy, *El Estado constitucional ante su “momento maquiavélico”*, *cit.*, nota 856, pp. 83-88.

⁸⁶³ Y es que ante una situación como la actual, donde se presenta sin lugar a dudas un *hiatus* entre la democracia procedimental y aquella democracia participativa, el problema no estaría, como bien dice Habermas: “en sustituir los procedimientos de democracia for-

hemos atado a un barco que la historia nos ha impuesto, por cuanto no olvidamos que el *constitucionalismo* es la lucha en contra de aquella discrecionalidad que hizo que los gobernantes se convirtieran en tiranos. Sin duda, Ulises nos ha proporcionado la clave de bóveda con la cual lograr una convivencia pacífica, al menos, lo más duradera posible. Esa clave se llama Constitución; porque a través de ella habremos de intentar evitar oír el canto de las sirenas de aquel despotismo totalitario que no alcanzará a comprender jamás lo que es la limitación del poder político. Limitación que habrá de posibilitarse ahí donde exista y se reconozca un órgano que sea reflejo fiel de ese pluralismo característico del Estado constitucional moderno, en pocas palabras: el Parlamento.

mal representativa, sino simplemente en fundamentarlos en procedimientos de democracia participativa concebidos conforme al modelo de discurso final, especialmente en lo que se refiere a la «localización» final de la praxis comunicativa requerida”. Citado por Vatter, Miguel E., “La democracia, entre representación y participación”, *cit.*, nota 683, p. 50.