

LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO EN ESPAÑA. REFLEXIONES CRÍTICAS

Manuel ARAGÓN

SUMARIO: 1. *Las previsiones constitucionales*; 2. *La práctica política*; 3. *La función del gobierno y la función de las cámaras. El significado actual del control parlamentario*; 4. *Control parlamentario y democracia de partidos. Algunas propuestas de reforma.*

1. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES

El actual régimen parlamentario español,¹ como cualquier otro europeo, se parece muy poco a la imagen que de ese modelo se tenía en el constitucionalismo del pasado. La vieja idea de que el gobierno es una especie de comité delegado del Parlamento, sometido a sus instrucciones y con mandato revocable en cualquier momento, es dudoso incluso que se haya correspondido en algún tiempo con una realidad generalizada, pero es seguro que hoy, desde luego, no tiene nada que ver con la práctica política. Como consecuencia, de una parte, de determinadas técnicas constitucionales destinadas a preservar la estabilidad de los gobiernos (el llamado “parlamentarismo racionalizado”) y, de otra y principalmente, de la organización de la democracia mediante partidos políticos, el Ejecutivo goza en el presente de bastante libertad de acción frente al Legislativo, de tal manera que éste difícilmente puede derribarlo. A partir de estos cambios, y por una

1 De entre los trabajos que han tratado críticamente los problemas actuales del parlamentarismo en España pueden citarse: Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, tomo I, pp. 3-35; Garrorena Morales, A., *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991; López Guerra, L., “La función de control de los parlamentos: problemas actuales”, en A. Garrorena (editor) (libro colectivo), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, pp. 233-246; y Rubio Llorente, F., “El control parlamentario”, en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, Madrid, 1985; “El Parlamento y la representación política”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, tomo I, pp. 145-170.

especie de reacción muy frecuente en la teoría, frente al antiguo modelo del parlamentarismo se ha puesto en circulación uno nuevo y radicalmente contrario: ahora es el Poder Legislativo el que está subordinado al Poder Ejecutivo, hasta el punto de que ha podido decirse, invirtiéndose los viejos términos, que hoy el Parlamento es en realidad el comité legislativo del gobierno.

Sin embargo, de igual manera que el viejo modelo no retrataba tanto el parlamentarismo del pasado cuanto una práctica del mismo, viciada y coyuntural, que tuvo su más notorio ejemplo en la III República francesa, el nuevo modelo tampoco se corresponde, de forma general, con el parlamentarismo del presente, sino quizás con otra práctica del mismo, también viciada y coyuntural, producida en algunos países del sur de Europa en los últimos cuarenta años. Ambos modelos no identifican exactamente al parlamentarismo, sino a su patología, que en el pasado fue el “parlamentarismo de asamblea” y en el presente el “parlamentarismo del Estado de partidos”. La forma parlamentaria de gobierno, creación de la historia constitucional británica, descansa en un sistema de equilibrios, de frenos y contrapesos que resultan incompatibles con la radical hegemonía de un poder sobre otro. Su correcto funcionamiento no ha sido una excepción en el pasado ni lo es en el presente: ahí están los ejemplos de las seculares monarquías parlamentarias europeas para demostrarlo.

Es cierto que las cosas han cambiado desde el siglo XIX hasta hoy: la conexión estabilizada entre Parlamento y gobierno se lograba antes mediante el caciquismo o los amigos políticos, ahora, con mayor fuerza, a través de los partidos. Pero este cambio, que ha transformado a los parlamentos de individuos en parlamentos de partidos y que ha generado una posición dominante del Ejecutivo respecto de la cámara legislativa —posición acrecentada por el carácter expansivo de la función del gobierno en el Estado intervencionista de nuestro tiempo—, no ha conducido necesariamente, salvo en contados países, a la perversión del sistema, esto es, a la conversión del Parlamento en una institución sin relieve político propio, totalmente sometida a la voluntad del gobierno.

En España parece que estamos, una vez más, ante el riesgo de caer en el lado de la patología. Y no por obra, precisamente, de las normas constitucionales reguladoras de la forma de gobierno, aunque convenga examinarlas con espíritu crítico. Comenzaremos por el tipo de Parlamento que la Constitución establece.

Las dos cámaras, Congreso de los Diputados y Senado, que componen nuestras Cortes Generales, pese a que existan diferencias en el modo de elección de sus miembros (sistema electoral proporcional corregido para el Congreso y mayoritario corregido para el Senado), responde al mismo tipo de representación. Ambas se integran por elección directa de los ciudadanos y, en uno y otro proceso electoral, la circunscripción es también la misma: la provincia. La minoría de senadores elegidos por los parlamentos de las Comunidades Autónomas, precisamente por la escasa importancia de su número en relación con el total de la

cámara, no supone una verdadera alteración de aquel esquema representativo. En ese sentido, la declaración constitucional de que el Senado “es la Cámara de representación territorial” (artículo 69.1) alcanza muy escasa (por no decir ninguna) operatividad. La primera característica de nuestro Parlamento bicameral es, pues, la duplicidad representativa.

La segunda característica es la duplicidad funcional en todo lo que se refiere a la potestad legislativa. En ese plano podría hablarse de un bicameralismo por repetición, en cuanto que el procedimiento legislativo ha de reiterarse, de modo sustancialmente idéntico, en una y otra cámara, con la salvedad de que la mayoría absoluta requerida para las leyes orgánicas sólo se exige en el Congreso (artículo 81.2) y de que, como es razonable, en caso de conflicto en la elaboración de cualquier ley prevalece la voluntad de una de las cámaras (el Congreso) sobre la voluntad de la otra (el Senado) (artículo 90).

La tercera característica es el monopolio por el Congreso de la verificación de la responsabilidad política gubernamental. El gobierno sólo “responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados” (artículo 108). Es el Congreso el que vota la investidura del presidente del gobierno (artículo 99) y, en consecuencia, sólo ante el Congreso puede plantear el presidente del gobierno la cuestión de confianza (artículo 112), correspondiéndole también únicamente al Congreso adoptar una moción de censura (artículo 113). En nuestro sistema, pues, al no participar el Senado de ninguna manera en la relación de confianza, los instrumentos más característicos de la forma parlamentaria de gobierno no se ejercen de manera bicameral, sino unicameral. Es cierto que la función parlamentaria de control se desempeña, además, por otros medios (preguntas, interpelaciones, etcétera) de los que sí dispone el Senado de igual manera que el Congreso, pero el escaso relieve político de nuestra segunda cámara hace que aquellos otros medios pierdan allí una buena parte de su eficacia.

El monopolio del Congreso se extiende, además, a otras materias. Así, sólo el Congreso convalida o deroga los decretos-leyes (artículo 86.2), autoriza la convocatoria de referéndum (artículo 92.2) e interviene en los procesos de declaración o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio (artículo 116). Frente a ello, la única competencia que monopoliza el Senado es la aprobación de las medidas extraordinarias de intervención estatal en las Comunidades Autónomas (artículo 155), cuyo ejercicio, por lo demás, ni es frecuente ni deseable que se produzca.

Una vez expuestas, muy resumidamente, las características de las Cortes Generales, procede examinar el tipo de gobierno que la Constitución ha previsto. Nuestro modelo de “parlamentarismo racionalizado” destaca por la pretensión de fomentar la estabilidad gubernamental y por la relevancia que se otorga a la figura del presidente del gobierno. El instrumento básico para lo primero es la configuración “constructiva” de la moción de censura, a la manera alemana.

Para poder presentarse, la moción de censura habrá de incluir un candidato a la presidencia del gobierno y, para que triunfe, habrá de obtener la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (artículo 113). En consecuencia, no es suficiente, para derribar al gobierno, que haya una mayoría en la cámara contraria a su permanencia, ha de haber, al mismo tiempo, una mayoría absoluta que, censurando al gobierno, apoye a un nuevo presidente. Es innegable que esta fórmula fomenta la estabilidad gubernamental, pero también que facilita notablemente los gobiernos de minoría, habida cuenta, además de que la investidura del presidente del Gobierno sólo requiere de mayoría absoluta en el Congreso en la primera votación, bastando en la segunda la mayoría simple (artículo 99.3).

Sobre la posición preeminente del presidente del gobierno en la estructura del Ejecutivo, la Constitución es bastante clara. No se trata sólo de que aparezca el presidente como auténtico “director” del gobierno y no exactamente como un “primer ministro”, lo que es patente (“el presidente dirige la acción del gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo”, artículo 98.2), sino de que esa función directora se encuentra muy reforzada en la medida en que es el presidente (y no el gobierno) el que recibe la primera confianza de la cámara: en el acto de investidura se elige un presidente y no un gobierno que, obviamente, aún no se ha formado, y, por las mismas razones, lo que allí se debate es el programa de “un” presidente (más exactamente, de un candidato a presidente) y no el programa de “un” gobierno.

En otras palabras, el programa del gobierno lo fija el presidente y a ese programa quedarán sometidos los ministros. Por ello la cuestión de confianza quien puede plantearla no es el gobierno, sino el presidente (sobre “su programa” o “sobre una declaración de política general”, artículo 112), previa deliberación del Consejo de Ministros, claro está, pero sin que ello convierta en colegiada una decisión que sigue siendo personal. La moción de censura se presenta frente al gobierno, pero su triunfo no supone sólo el cese de éste sino además la elección automática de un nuevo presidente, esto es, el otorgamiento de una nueva confianza a otra persona (y no exactamente a otro gobierno). Y, en fin, es el presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros, pero “bajo su exclusiva responsabilidad” (artículo 115.1), quien puede proponer al Rey la disolución de las cámaras.

El gobierno responde solidariamente de su gestión ante el Congreso de los Diputados, pero los ministros responden, individualmente, de sus propios cometidos ante el presidente del gobierno (esa es la interpretación correcta que ha de darse al artículo 98.2), que libremente propone al Rey sus nombramientos y cese. En resumen, puede decirse que el gobierno lo es del presidente y no de la cámara ni de la mayoría de la cámara. Esta preeminencia del presidente se refuerza aún más en la medida en que determinadas decisiones le están atribuidas personalmente, esto es, como órgano separado, y sin preceptiva intervención del Consejo

de Ministros: así la propuesta de convocatoria de referéndum (artículo 92.2) o la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad (artículo 162.1.a).

2. LA PRÁCTICA POLÍTICA

Al margen de la defectuosa configuración del Senado, que convendría cambiar cuanto antes, y de los problemas que origina la fijación de la provincia como circunscripción electoral para el Congreso (lo que impone más límites para la flexibilización del sistema electoral que los derivados del simple mandato constitucional de que ese sistema “atienda a criterios de representación proporcional”), la Constitución proporciona un esquema de parlamentarismo bastante razonable. Las causas de que ese parlamentarismo, se encuentre francamente debilitado hoy entre nosotros no hay que buscarlas, pues y sobre todo, en las normas constitucionales, sino en las normas infraconstitucionales y en la práctica política que, de una parte, han acentuado, en exceso, las tendencias oligárquicas de los partidos y, de otro, han disminuido, también en exceso, la función parlamentaria de control.

Es cierto que en el presente (y la situación afecta, con mayor o menor intensidad, a otros países además del nuestro) son los partidos y no los parlamentarios individuales los principales protagonistas de la actividad de las cámaras y que la disciplina de partido ha hecho que sea el gobierno el que dirija a su mayoría parlamentaria, resultando muy difícil que triunfe una moción de censura y convirtiéndose el principio de la responsabilidad política del gobierno (estrictamente considerada, claro está) más en una proclamación retórica que en una regla efectiva. Sin embargo, esa circunstancia, que ha provocado una transformación evidente del parlamentarismo, no origina de manera obligada la atonía de las cámaras y el decaimiento del control parlamentario, salvo que se añadan otros elementos que coadyuven a ello, que es lo que ocurre precisamente en España.

Tenemos unos partidos excesivamente burocratizados, que dejan muy escasa libertad de actuación a sus miembros. Además, el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas (obra de la Ley Electoral, que no de la Constitución) potencia la dominación del partido por sus dirigentes. Por otra parte, los reglamentos de las cámaras contribuyen a acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto de sus correspondientes grupos, de tal manera que son los portavoces o presidentes de éstos los auténticos directores (o impulsores) de las actividades parlamentarias. En el seno de las relaciones Parlamento-gobierno se introduce, pues, una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, en la de éste a su partido y en la del partido a su líder. Como el líder del partido mayoritario es a su vez el presidente del gobierno (y si no lo fuera daría igual, sólo ocurriría que el presidente del gobierno

estaría subordinado al líder del partido, lo que ya sucede en alguna comunidad autónoma), éste ocupa la cúspide del poder: a él están subordinados el gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él está subordinada la voluntad del Ejecutivo y del Legislativo.

Esta situación se afianza si a los factores señalados se agrega la realidad de unas elecciones —como las españolas— que, por obra de una propaganda en la cual predomina sobre todo la imagen, se manifiestan más como elecciones plebiscitarias que como elecciones representativas, es decir, como elecciones no tanto a diputados o senadores cuanto a presidente del gobierno. Los aspirantes a parlamentarios que componen las listas electorales quedan en muy segundo plano, puede decirse incluso que se difuminan, máxime cuando la relación de los candidatos con la circunscripción en la que se presentan o no existe o juega muy escaso papel. Celebradas las elecciones y constituidas las nuevas cámaras, los parlamentarios continúan virtualmente en el anonimato: la suerte del gobierno, las leyes que se dicten, los presupuestos que se aprueben, no van a depender de sus discursos ni de sus decisiones, sino de los jefes de sus respectivos grupos políticos, que serán los que actúen en los principales debates parlamentarios y los que les impartan instrucciones para votar de una u otra manera.

Ahora bien, la difuminación de los parlamentarios individuales no tendría por qué conducir, necesariamente, a la difuminación del Parlamento; sólo llevaría a un Parlamento oficialmente numeroso pero virtualmente reducido: un Parlamento de jefes de grupo, es decir, un Parlamento de “portavoces”. Ocurre, sin embargo, que la forma en que están organizados en nuestro país los debates parlamentarios contribuye a que incluso ese Parlamento reducido continúe difuminado. De un lado, el presidente del gobierno no interviene ordinariamente en los debates (ni acude de manera cotidiana a la cámara), reservándose para las grandes ocasiones. De otro, los debates se celebran con muy escasa vivacidad: los miembros del gobierno y los portavoces de los grupos ocupan en forma sucesiva, la tarima de los oradores y leen (muy pocas veces improvisan) sus discursos preparados. Por último, los problemas políticos importantes no suelen ser tratados, de inmediato, en el Parlamento, con el consiguiente desprestigio de éste. A todo ello ha de añadirse la tendencia a “consensuar” las grandes decisiones (incluidas las que han de revestir forma de ley) con los llamados “protagonistas sociales”, utilizándose muchas veces a las cámaras como órganos de mera ratificación de lo ya acordado fuera de ellas.

Es cierto que el Parlamento español trabaja y que es una imagen muy poco fidedigna de la actividad parlamentaria la que a veces se propaga con ocasión de una eventual sesión en que aparezcan vacíos la mayoría de los escaños. Se presentan infinidad de preguntas, numerosas interpelaciones, se preparan proposiciones de ley (aunque la mayor parte estén condenadas a no prosperar), se hacen y discuten enmiendas a los proyectos de ley presentados por el gobierno, hay un

quehacer continuo en ponencias y comisiones. En esas tareas desempeñan un gran papel los parlamentarios individuales. También hay que destacar (sería injusto silenciarlo) la importante actividad informativa y de debate que se desarrolla con ocasión de las frecuentes comparecencias de los ministros en las comisiones parlamentarias. Pero todo ello trasciende muy poco a la opinión pública, que sólo recibe del Congreso y del Senado las imágenes que transmiten sus plenos. Y no podría ser de otra manera, ya que a los ciudadanos más que las cuestiones técnicas lo que les interesan son los auténticos problemas políticos, esto es, los que, por su propia naturaleza, debieran tratarse en el pleno de las cámaras.

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

Podría pensarse, sin embargo, que esta práctica política de la forma parlamentaria de gobierno no tiene consecuencias negativas, necesariamente, sino que en realidad lo que supone es la transformación del sistema, que de parlamentario habría pasado a ser presidencial, produciéndose una especie de mutación constitucional mediante la cual, sin cambiar la letra de la Constitución y por obra de la práctica política, tendríamos en España una forma de gobierno más próxima a la de los Estados Unidos de Norteamérica que a la del Reino Unido (que siempre ha sido el modelo de la monarquía parlamentaria).

Nuestro presidente del gobierno disfrutaría, igual que el presidente norteamericano, de una legitimación democrática directa, pues al fin y al cabo nuestras elecciones, formalmente parlamentarias, son realmente presidencialistas. Que no responda, “*de facto*”, un presidente así (ni “*su*” gobierno, y aquí aparece otra analogía con el modelo norteamericano) ante el Parlamento es lo que ocurre en el modelo presidencial, y ello no significa que ese modelo no sea democrático: al fin y al cabo el presidente responde ante el pueblo, que lo elige. Que el presidente comparezca poco ante el Parlamento también sería normal: en los Estados Unidos sólo va a la cámara para pronunciar el discurso anual sobre “el estado de la Unión” (aquí, y otra vez más, surge la analogía, ya está importada la figura: el debate sobre “el estado de la nación”).

Ahora bien, un diagnóstico así sería sumamente engañoso. En primer lugar por los impedimentos constitucionales con que tropezaría, ya que sistema presi-

dencial y monarquía son difíciles de conjugar. Un presidente de gobierno con legitimación democrática directa tendería, por la fuerza de las cosas, a desplazar en forma excesiva al jefe del Estado, que tiene unas funciones constitucionalmente establecidas y cuyo encaje, con un Ejecutivo elegido por el pueblo, podría resultar muy problemático. No en vano la jefatura del Estado hereditaria ha podido subsistir en el Estado democrático entre otras razones porque se ha residenciado en el Parlamento, y no en el gobierno, la representación popular, esto es, en la medida en que la monarquía es "parlamentaria".

Pero, aparte de ello, el diagnóstico seguiría siendo engañoso en cuanto que tampoco se correspondería con la realidad, pues no es cierto que, pese a los obstáculos teóricos antes expuestos, la práctica haya conducido a un sistema presidencial. Este sistema se basa en la separación de poderes; la práctica política que se ha descrito lleva a lo contrario: a la confusión entre Parlamento y gobierno, es decir, a la unidad del poder "político", del que estaría separado sólo el poder jurisdiccional. En un sistema presidencial, los ciudadanos eligen al Parlamento, y en otra elección bien distinta al presidente, con la consecuencia de que, al recibir ambas instituciones de manera independiente la legitimación popular, la coincidencia partidista entre mayoría parlamentaria y presidente no tiene por qué darse, necesariamente; esa coincidencia, en cambio, es requisito del sistema parlamentario. Pero como la práctica política ha hecho que en este sistema no sea el gobierno el que esté sometido a la mayoría parlamentaria, sino ésta la que esté dirigida por aquél, se da la paradoja de que, en una estructura constitucional, como la presidencial, no basada, por principio, en la relación de confianza entre Legislativo y Ejecutivo, puede haber (y lo hay, de hecho, al menos en el caso norteamericano) mayor control parlamentario del gobierno que en aquel otro sistema teóricamente sustentado en la confianza y el control. En España el presidente compone libremente "su" gobierno; en los Estados Unidos de Norteamérica los secretarios de los departamentos (y otros algos cargos, entre ellos los embajadores) los designa el presidente, pero no libremente, ya que tales nombramientos requieren de la aprobación del Senado. Si la comparación la extendemos al control presupuestario y a la eficacia de las comisiones parlamentarias de investigación, la diferencia se acrecienta aún más, en favor del sistema norteamericano y en detrimento del nuestro.'

En resumen, nuestra práctica política de la forma parlamentaria de gobierno no parece haber originado su mutación en una forma presidencial, sino más bien su cambio en un híbrido donde se reúnen muchos de los inconvenientes de ambos sistemas y muy pocas de sus ventajas. El resultado es una mezcla de presidencialismo incompleto y de parlamentarismo distorsionado, es decir, una amalgama que produce el debilitamiento de la división de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política.

3. LA FUNCIÓN DEL GOBIERNO Y LA FUNCIÓN DE LAS CÁMARAS. EL SIGNIFICADO ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Que el sistema está en crisis (empleo el término en su significado menos dramático, claro está) resulta evidente para cualquier observador imparcial de la realidad política española. Una crisis que se extiende, además, a otros países tributarios de la misma forma de gobierno, como por todos es sabido. La solución para superarla no parece, sin embargo, que resida en acentuar los rasgos presidenciales que la práctica ha venido imponiendo, sino en fortalecer los rasgos parlamentarios que esa práctica ha ido debilitando.

Fortalecer los rasgos parlamentarios no significa, por supuesto, debilitar al gobierno, sino acentuar su control. Tampoco significa exigir del Parlamento lo que éste, hoy, de ninguna manera, puede dar. Por ello conviene aclarar cuales son, en el presente, las funciones de uno y otro órgano.

Por obra de una diversidad de causas bien conocidas y que han originado la transformación del Estado liberal del siglo XIX en el Estado social y democrático actual, ni el Parlamento es ya el poder de dirección ni el gobierno el de mera ejecución. Ahora el reparto esencial de las funciones políticas del Estado es bien distinto: el gobierno dirige la política y el Parlamento la controla. Nuestra Constitución incluso lo reconoce así expresamente al atribuir al gobierno la función de “dirección política” (el gobierno “dirige la política interior y exterior”, artículo 97) y al Parlamento la función de control (las Cortes Generales “controlan la acción del gobierno”, artículo 66.2).

Desde esta perspectiva resulta congruente que en las elecciones se voten programas de gobierno y que, de acuerdo con los resultados electorales, sea el gobierno y no el Parlamento el que dirija la realización de dicho programa. Si ocurriese que la mayoría del Parlamento dejase de estar conforme con el programa gubernamental, lo que procede (lo que el sistema reclama) es el cambio de gobierno y no la imposición a éste, por el Parlamento, de una política distinta a la suya. Sin embargo, la configuración “constructiva” de la moción de censura hace muy difícil esa solución y, por otro lado, la exigencia de mayoría absoluta en el Congreso para la aprobación de las leyes orgánicas contribuye a aumentar el problema. En resumen: nuestro “parlamentarismo racionalizado” facilita la estabilidad de los Gobiernos de minoría, pero también exige que sea el Gobierno el que dirija la política, esto es, el que realice, en la legislatura, su programa; pero la realización de un programa de gobierno difícilmente puede llevarse a cabo en minoría (y no sólo respecto de las materias propias de la ley orgánica, aunque en éstas con mayor motivo).

El dilema que entonces se plantea es: o gran parte de la política se hace por consenso o se gobierna apoyado en una mayoría absoluta. La primera solución no parece recomendable, primero, porque no sería la querida por la Constitución

(una política de consenso no es, por principio, una política dirigida por el gobierno, si es que el consenso es auténtico y no significa la mera aceptación por unos de lo ya decidido por otros) y, segundo, porque significaría sustraer al pluralismo político una buena parte de la política nacional. El consenso ya lo exige la Constitución (mayorías de tres quintos o superiores) para las grandes decisiones estatales (composición de órganos constitucionales y reforma de la Constitución) y no sería conveniente (entre otras cosas porque se defraudaría el significado de las elecciones pluralistas) extenderlo mucho más. Por ello es la segunda alternativa la que parece más correcta, dándose, pues, la paradoja de que nuestra Constitución, que facilita los gobiernos de minoría, requiere, al mismo tiempo, una mayoría parlamentaria para poder gobernar. El sistema, en consecuencia, conduce a que, si un partido no obtiene la mayoría absoluta, deba formarse un gobierno de coalición (mejor que un pacto de legislatura) si es que se quiere cumplir con las exigencias del propio sistema, es decir, con que la política se dirija desde el gobierno y no desde el Parlamento.

Al Parlamento le corresponde un papel bien distinto, pero no menos importante: controlar la política gubernamental. Esa es la función primordial que nuestro Parlamento debe cumplir y que ahora no la realiza con plenitud: de una parte porque no ejercita debidamente los instrumentos de control que posee, de otra porque carece de algunos instrumentos indispensables de control y, finalmente, porque hay sectores de la política que no están siendo objeto de suficiente control parlamentario. Antes de examinar esas tres carencias conviene, no obstante, aclarar el significado del control parlamentario, para evitar fáciles, aunque frecuentes, confusiones.

El Estado constitucional se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de una extensa red de controles (jurisdiccionales, políticos y sociales) que impiden el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. El control parlamentario es uno de esos controles: un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción del gobierno y, por extensión, también la acción de cualesquiera otras entidades públicas, excepto las incluidas en la esfera del poder jurisdiccional, que, por principio, es un poder que debe gozar de total independencia respecto de los demás poderes del Estado.

Ahora bien, cabría decir que existen dos significados del control parlamentario. Uno, al que podría llamarse significado estricto, consistiría en entender que el control parlamentario ha de incluir, necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado; su ejercicio se llevaría a cabo mediante la votación de confianza y la moción de censura. Ni que decir tiene que este significado resulta de muy escasa operatividad. En primer lugar porque sólo podría hablarse de la existencia del control parlamentario en los países de forma parlamentaria de gobierno, pero no en los países de forma presidencial, pese a que en éstos el

Parlamento desempeña una función innegable de contrapeso, de freno, de fiscalización, en suma, de la actividad gubernamental. En segundo lugar porque dada la disciplina de partido y el papel que hoy desempeñan los partidos en el Parlamento, el control, en los países de forma parlamentaria de gobierno, sería casi inexistente: se trataría o bien del control de la mayoría sobre sí misma o bien (y más exactamente) del control del gobierno sobre sí mismo; en definitiva, un autocontrol, que es lo contrario de un auténtico control, en cuanto que éste presupone la distinción real entre controlante y controlado. Más aún, ese control, además de su escasa operatividad, sólo podría efectuarse, en el caso de ciertos parlamentos bicamerales, en la cámara a la que correspondiera la exigencia de la responsabilidad política, esto es, en el ejemplo español, en el Congreso de los Diputados y no en el Senado, cámara esta última que no podría realizar funciones de control parlamentario pese a que el artículo 66 de la Constitución española atribuye esa función a las Cortes Generales (lo que quiere decir, sin duda alguna, a las dos cámaras que la componen).

Parece claro, en consecuencia, que ese significado estricto no resulta útil, debiendo acudir a otro más amplio, que comprenda en el control parlamentario toda la actividad de las cámaras destinada a fiscalizar la acción del gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción inmediata (esto es, de remoción de los titulares del órgano controlado). Es cierto que la derrota del gobierno es uno de los resultados que el control parlamentario puede alcanzar y que el hecho de que hoy, por la disciplina de partido, eso sea muy poco probable no lo convierte por ello en un resultado imposible. Pero también es cierto que muy escaso papel tendría esta función parlamentaria de control si sólo se manifestase a través de la remota posibilidad de que el gobierno perdiese la confianza de la cámara o si requiriese, para ser efectiva, de la fractura del partido o partidos que forman la mayoría gubernamental.

Además, la derrota del gobierno, siendo uno (el más fuerte, sin duda) de los efectos del control parlamentario, no es el único ni el más común. De una parte, el control parlamentario existe en la forma de gobierno presidencial en la que no es posible la exigencia de la responsabilidad política (el *impeachment* es una cosa bien distinta: no tiene por objeto la exigencia de responsabilidad política sino de responsabilidad penal); y ello es así porque el control parlamentario no es privativo de la forma parlamentaria de gobierno, sino de la democracia parlamentaria como forma de Estado. De otra parte, en los regímenes parlamentarios, en los que la responsabilidad política es posible en teoría, aunque improbable en la práctica, la fiscalización parlamentaria del gobierno se manifiesta por otras muchas vías, aparte de por las que pudieran conducir a su remoción.

La eficacia del control parlamentario no descansa sólo en la sanción directa, sino también en la sanción indirecta; no sólo en la obstaculización inmediata, sino también en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; no sólo,

pues, en derrocar al gobierno, sino también en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de fiscalización que el Parlamento realiza (o debe realizar) de manera ordinaria y cotidiana, y que no tiene por objeto derrotar al gobierno (pretensión difícil de cumplir) pero sí criticarlo, constituye, sin duda alguna, una de las dimensiones más importantes del control parlamentario.

Entendido así, el control parlamentario ni siquiera se circunscribe a unos determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las cámaras. No sólo, pues, en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (instrumentos más característicos del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (crítica al proyecto presentado, defensa de enmiendas, etcétera), en los actos de aprobación o autorización, de nombramiento o elección de personas y, en general, en la total actividad parlamentaria. En todos esos casos hay (o debe haber) debate y, en consecuencia, en todos hay (o puede haber) control parlamentario.

Por ello, para comprender mejor el significado actual del control parlamentario (comprensión sin la cual difícilmente puede mejorarse, con realismo, su eficacia) conviene distinguir entre el control "por" el Parlamento y el control "en" el Parlamento. En el primer supuesto, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la cámara; en el segundo a través de las actividades de los parlamentarios individuales o los grupos parlamentarios desarrolladas en la cámara, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta. En este último caso, aunque no se produzca una decisión de la cámara con efectos negativos para el gobierno, no deja de haber control parlamentario, en la medida en que la discusión parlamentaria influye en la opinión pública; el Parlamento, entonces, es el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad es el *locus* al que principalmente se dirige, puesto que es allí (y no en la propia cámara) donde pueden operar sus más importantes efectos.

De esa manera, el control parlamentario puede manifestarse, por supuesto, a través de decisiones de la cámara (adoptadas en el procedimiento legislativo, en actos de aprobación o autorización o en mociones) que son, inevitablemente, decisiones de la mayoría, porque así se expresa (como es obvio) la voluntad del Parlamento; pero también el control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios individuales o de los grupos parlamentarios (preguntas, interpelaciones, intervención en debates) que no expresan la voluntad de la cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno no cabe negar, bien porque pueden hacerlo rectificar, o al menos debilitarlo en sus posiciones, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral. Y esa labor fiscalizadora del gobierno, realizada no por la mayoría sino por la minoría, es, indudablemente, un modo de control parlamentario gracias a la publicidad y al debate que acompañan (o deben acompañar) a todas las actividades de la

cámara. Aquí no hay, pues, control “por” el Parlamento (que sólo puede ejercitar la mayoría y que hoy, por razones bien conocidas a las que ya se aludió, es o puede ser relativamente ineficaz), pero sí control “en” el Parlamento: un control que no realiza la mayoría, sino, exactamente, la oposición.

Esa es la razón por la que ciertos medios de control debieran configurarse como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de la mayoría (obtención de información, preguntas, interpelaciones, constitución de comisiones de investigación). Las minorías han de tener reconocido el derecho a debatir, criticar e investigar, aunque, como es lógico, la mayoría tenga al final la capacidad de decidir. Hoy ya no es la clásica contraposición gobierno-Parlamento la que resulta más relevante, sino la contraposición gobierno-oposición. Esta nueva contraposición no viene a sustituir por entero a la vieja y clásica, ya que en la diferenciación entre Parlamento y gobierno, así como en la configuración jurídica de ambos en cuanto órganos distintos, descansa la división de poderes, sin la cual no hay sistema constitucional digno de ese nombre, pero plantea determinadas exigencias, entre las que está la atribución de derechos de control a las minorías parlamentarias. El control “en” del Parlamento no sustituye, pues, al control “por” el Parlamento, pero hace del control una actividad de ordinario (mejor sería decir cotidiano) ejercicio en la cámara.

La distinción conceptual que se ha venido exponiendo respecto del control parlamentario, corre paralela a otra distinción que, sobre el significado del propio Parlamento, conviene hacer, distinción que se basa en la diferencia entre el Parlamento como órgano y el Parlamento como institución. El Parlamento no es sólo un órgano del Estado que, como todo órgano colegiado, adopta sus decisiones por mayoría, sino que es también una institución cuya significación compleja no puede quedar borrada por el artificio orgánico. Más aún, el Parlamento es la única institución del Estado donde está representada toda la sociedad y donde, en consecuencia, ha de expresarse y manifestarse frente a la opinión pública, a través del debate parlamentario, el pluralismo político democrático (es decir, la diversidad de voluntades presentes en la Cámara y no sólo una de ellas, aunque sea mayoritaria).

Por ello, el control parlamentario no es eficaz sólo en cuanto permita la limitación del Gobierno, sino también, y sobre todo, en cuanto permita que en la cámara se manifiesten la diversidad de voluntades que la componen, capaces de exponer sus programas alternativos y de debatir y criticar públicamente la actuación gubernamental. Esto es, en la medida en que el control se enlace con la dimensión institucional-pluralista del Parlamento. La mayoría puede frenar el control “por” el Parlamento, pero no puede, de ninguna manera (a menos que se destruya el presupuesto básico de la democracia representativa) frenar el control “en” el Parlamento. La mayoría tiene el derecho a decidir, pero las minorías han de tener el derecho a discutir.

4. CONTROL PARLAMENTARIO Y DEMOCRACIA DE PARTIDOS. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

A partir de este entendimiento del control parlamentario se comprenden mejor las debilidades que muestra ese control en nuestro Parlamento y las necesidades de introducir reformas que lo fortalezcan. Reformas encaminadas, en primer lugar, a agilizar los debates. Nuestra práctica parlamentaria está excesivamente lastrada por los discursos. Habría que evitar, en la medida de lo posible, que los sucesivos oradores subiesen al estrado con el correspondiente montón de folios dispuestos para su lectura. Incluso podría ser saludable que el mismo estrado desapareciese y las intervenciones se hicieran desde el propio escaño, leyendo poco, si también es posible. Quizás esta modificación, tan drástica, pueda ser una utopía, estando tan arraigada entre nosotros la práctica del estrado y de la lectura, cuyos orígenes se sitúan, desde luego, en las Cortes franquistas. Pero, al menos, podría introducirse una moderada corrección. En ese sentido, cabría reservar el podio a quien ejerza, en cada actividad parlamentaria, la iniciativa, es decir, al orador que represente al grupo u órgano que impulsa el debate; el resto de las intervenciones debieran hacerse desde el escaño, para discutir y no para “discursar”, con tiempos breves, tasados, si hace falta, y con inmediatas réplicas y dúplicas. Hoy es cierto que, en la cámara, los parlamentarios hablan más para la opinión pública que para sus colegas, a los que difícilmente van a convencer en cuanto que sus votos están predeterminados, pero ello no aminora, sino que acrecienta, la necesidad de dotar de mayor vivacidad al debate. Sin que ello signifique, claro está, que se deba incurrir en ese tipo de discusiones caóticas y agresivas, frecuentes en otros tiempos (y todavía hoy, en algunos países), muy “folclóricas” (en el peor sentido de la expresión) pero muy poco favorecedoras de la dignidad de las cámaras y, por lo mismo, del respeto de éstas por la opinión pública. Nuestro Parlamento, por fortuna, es un Parlamento sosegado; de lo que se trata es de que el sosiego no se confunda con el entumecimiento.

De todos modos, este cambio de “estilo” no sería suficiente; es preciso también un cambio de “presencia”. Si la intervención del presidente del gobierno en el Congreso de los Diputados fuese más ordinaria o habitual (como requiere la Constitución al definir a nuestra forma de gobierno como parlamentaria y al atribuir la dirección de la política gubernamental al presidente del gobierno) y tuviesen lugar, por lo mismo, constantes debates (para eso, para debatir, está esencialmente el Parlamento; para echar discursos están las academias; para adoptar decisiones bastaría con la junta de portavoces) en la cámara sobre problemas concretos, tratados inmediatamente que se produzcan, el Parlamento disfrutaría de mucho más relieve del que ahora tiene ante la opinión pública. Es cierto, como antes se señaló, que las frecuentes intervenciones de los ministros en las comisiones (y en el pleno) producen un saludable efecto en la vida de

nuestras cámaras; pero tales intervenciones ni pueden sustituir, por razones obvias, a las del presidente del gobierno ni pueden desempeñar en el ámbito parlamentario, por lo mismo, la relevante función de liderazgo de la política estatal que en nuestro sistema sólo al presidente (y no a su gobierno) le está encomendada.

Otro tipo de reformas tendría por objeto instaurar medios de control de los que ahora se carece, a fin de eliminar cualquier restricción a la plena capacidad del Parlamento para debatir e investigar. El principio de que en las cámaras no debe haber decisión sin previa discusión conduce a que las designaciones hechas por el Parlamento de titulares de otros órganos públicos, deban estar precedidas de suficiente debate sobre los candidatos propuestos (lo que ahora no ocurre). El principio de que nada debe hurtarse al conocimiento parlamentario exige que la constitución de comisiones de investigación no quede en manos de la mayoría (como ahora ocurre), sino que se atribuya, como derecho, a las minorías.

Finalmente, para revitalizar nuestro parlamentarismo es necesario que no haya zonas de la política escasamente controladas en las cámaras, como ahora ocurre, *de facto*, con la política europea y la política autonómica. Sería un manifiesto error creer que porque gran parte de la política nacional se decida en las instancias comunitarias europeas nuestro Parlamento carece de competencia para controlarla. Las decisiones comunitarias las adoptan los representantes de los gobiernos nacionales, y éstos han de dar cuenta de sus actuaciones ante sus respectivos Parlamentos. Resulta muy cómodo hablar del déficit democrático de la Comunidad, cuando ocurre que gran parte de ese déficit se produce como consecuencia no sólo de la falta de poderes del Parlamento europeo sino también de la falta de control de los Parlamentos nacionales sobre sus propios gobernantes (que son también gobernantes europeos). Sobre ello, y sobre la correlativa necesidad de fortalecer el control parlamentario nacional acerca de la política comunitaria europea, se ha pronunciado con gran energía (y con sólidas razones) el Tribunal Constitucional Federal Alemán en su importantísima sentencia de 12 de octubre de 1993.

Y por lo que se refiere a la política autonómica, también sería equivocado creer que el autogobierno de los municipios y de las Comunidades Autónomas significa que en ese ámbito no deba operar el control parlamentario en las Cortes Generales. Nuestro Estado autonómico no está basado (ningún Estado compuesto hoy lo está) en la radical separación territorial de competencias, sino en la concurrencia de actuaciones y la compartición de tareas, es decir, en la cooperación funcional. Eso supone no sólo que la política territorial se realiza, conjuntamente, por el Estado y las entidades autónomas, sino que no puede haber política territorial eficaz sin un entendimiento general o nacional de la misma. Por ello, las Cortes Generales deben fiscalizar, además de la política autonómica del Gobierno, el funcionamiento general de la organización territorial del poder.

Bien es cierto que el control parlamentario estatal respecto de la política autonómica acrecentaría sus posibilidades en cuanto hubiera una cámara en la que estén integradas las propias comunidades territoriales. De ahí la necesidad de reformar el Senado. Sin embargo, las actuales carencias de nuestra segunda cámara no son excusa suficiente para el escaso protagonismo que, hasta ahora, ha venido teniendo el Parlamento en lo que se refiere a las grandes decisiones de la política territorial, cuyo debate y adopción, en la mayor parte de las ocasiones, se ha producido al margen de las cámaras.

De todos modos, los problemas de nuestro parlamentarismo no residen sólo en defectos atribuibles a la estructura y funcionamiento de las cámaras, a los que se ha venido aludiendo, sino, sobre todo, en algo más profundo: en los defectos del llamado "Estado de partidos". La importante función de los partidos esté reconocida en la propia Constitución. Allí se dice (artículo 6) que los partidos políticos "expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política". La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos y difícilmente podría ser de otra manera. Sin la libertad de asociación política, esto es, sin la existencia de los partidos, no puede haber democracia auténtica, o lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz.

Ahora bien, la democracia de partidos no debe sustituir enteramente a la democracia de ciudadanos, puesto que si así ocurriese se estaría pervirtiendo la propia democracia, en la que, como su nombre indica, es el pueblo la única fuente del poder. Los partidos cumplen una función auxiliar: son instrumentos, valiosos, por supuesto, pero sólo instrumentos de la democracia; ésta no tiene por sujetos a los partidos sino a los ciudadanos. Más aún: tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres.

Quizás uno de los problemas políticos más serios del presente, en el nuestro y en otros países, consista en la tendencia de los partidos a introducirse en el seno de las organizaciones sociales, para influenciarlas o dirigir las. Es el fenómeno de la tan denostada "politización" (mejor sería decir "partidización") de las empresas económicas, sociales o culturales. Al margen de las críticas frívolas, cuando no simplemente antidemocráticas, que ese fenómeno a veces recibe, el problema donde radica es en el deterioro de la espontaneidad social que ello conlleva, así como en las disfuncionalidades (o lisamente, ineficacias) que produce el traslado al ámbito de las organizaciones sociales de un tipo de racionalidad que allí resulta impropio. Poner los medios para que los partidos limiten sus actividades al mundo

de las instituciones públicas, fomentándose (y no difuminándose) la distinción entre lo político y lo social, parece hoy una tarea urgente si quiere fortalecerse la democracia, que no puede soportar por mucho tiempo, sin grave riesgo, la confusión entre lo público y lo privado.

Por otra parte, la misma, y propia, función de los partidos en las instituciones públicas debe ser objeto de algunas reconsideraciones. De un lado, el importante papel que los partidos desempeñan (y que constitucionalmente tienen reconocido) exige al mismo tiempo que se extreme la obligación (también impuesta por la Constitución) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar, pero muy difícil de llevar a la práctica. Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, la pretensión no es imposible y, probablemente, la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos en buena parte de los países europeos, dependa, en no escasa medida, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna. De otro lado, el papel institucional de los partidos debe ser concebido en sus justos términos: de la misma manera que los partidos no pueden sustituir al pueblo, tampoco pueden sustituir al Estado. Por ello, la tan utilizada expresión “Estado de partidos” es, cuanto menos, incorrecta en un sistema democrático.

Los partidos son, en nuestro ordenamiento, asociaciones privadas, aunque ese mismo ordenamiento reconozca, como es obvio, la relevancia pública de sus actividades. Ni los partidos son órganos del Estado ni pueden manifestar, por sí mismos, la voluntad estatal. La diferenciación entre el Estado y los partidos ni es una apariencia formalizada, es decir, una “ficción jurídica”, ni es sólo un postulado del derecho impuesto por una lógica abstracta, sino una exigencia que proviene de la misma realidad política. Aceptar que la estructura orgánica estatal tienen un carácter ficticio, bajo el que se esconde, en realidad, la desnuda voluntad de los partidos, y pensar que esa situación puede ser duradera a condición de que no se haga demasiado patente que “el rey está desnudo”, es no sólo una actitud cínica, sino, sobre todo, una actitud suicida. Una sociedad de hombres libres acaba, más tarde o más temprano, por dejar de obedecer los mandatos de la autoridad si ésta pierde su condición de representante de la voluntad de todos y si esos mandatos no están justificados por razones de interés general.

Ahora bien, que el Estado no deba ser el disfraz de los partidos no significa, ni mucho menos, que no haya de tenerse muy en cuenta la función de los partidos en la vida de las organizaciones públicas. Pero, claro está, de aquellas organizaciones públicas que respondan a la lógica partidista, esto es, a la lógica de las mayorías y las minorías producto de la representación. Esa lógica debe operar por ello, exclusivamente, en el ámbito parlamentario-gubernamental, puesto que es allí donde se manifiesta, legítimamente, el pluralismo político, sin que deba trasladarse a otras instituciones del Estado, especialmente las de naturaleza

jurisdiccional, cuya composición y funciones descansan únicamente en razones de independencia y profesionalidad.

Es curioso, y perturbador, que allí donde tiene toda su legitimidad la actuación de los partidos, que es en la vida parlamentaria, sea donde resulta más débil su papel en nuestra práctica actual. De ahí que cualquier intento serio de fortalecer el parlamentarismo deba incluir, necesariamente, medidas que tiendan a reforzar la importancia parlamentaria de los partidos. No hay que dejarse engañar por las apariencias: nuestros partidos son muy eficaces para disciplinar la actividad parlamentaria, pero muy ineficaces para hacer de esa actividad el centro de interés de la política nacional (ahora los sindicatos, las organizaciones empresariales y la prensa ejercen mayor protagonismo político que las cámaras).

Unos partidos con muy bajo nivel de afiliación, financiados casi por entero con dinero público y férreamente dominados por sus dirigentes generan una clase política no ya burocratizada, sino, por así decirlo, "funcionarizada". En esas condiciones el Parlamento puede resultar muy bien organizado, eso sí, pero también quedar muy aislado de la sociedad. Con ese tipo de partidos se refuerza en las cámaras la previsibilidad en el decidir, pero se debilita enormemente la capacidad de discutir, que es, al fin y al cabo, la principal función parlamentaria. Por ello, vigorizar el papel de nuestras Cortes Generales no es algo que pueda conseguirse sólo modificando los reglamentos parlamentarios, exige además, y sobre todo, modificar el sistema electoral y las normas reguladoras del funcionamiento y financiación de los partidos. Es probable que también exija, pero ello es mucho más difícil de obtener, un cambio en nuestra cultura política que, todavía, por acción y por reacción, quizás está demasiado lastrada por los cuarenta años de franquismo. Y es que la forma parlamentaria de gobierno requiere, en mayor medida que ninguna otra forma de organización política, del acatamiento de unas reglas políticas (que no jurídicas) sin las que resulta muy difícil que dicha forma se mantenga: unas reglas destinadas a preservar el complicado juego de equilibrios sobre los cuales el parlamentarismo se mantiene. El derecho puede hacer mucho para organizar el parlamentarismo, pero bastante menos para sostenerlo. Sólo una cultura política "parlamentaria" puede originar un parlamentarismo duradero. Ojalá que esa cultura política acabe por asentarse permanentemente en España.