

PASADO Y PRESENTE DEL PARLAMENTO

Antonio TORRES DEL MORAL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El ascenso vertical del Parlamento*. III. *El descenso, igualmente vertical del Parlamento en la democracia actual*. IV. *¿Crisis del Parlamento?*

I. INTRODUCCIÓN

El objeto temático de esta sesión del Congreso es tan extenso que necesariamente hay que acotar la perspectiva para circunscribirla, bien a un aspecto material concreto, bien a un planteamiento formal desde el cual después cada cual pueda extraer las conclusiones pertinentes. Yo voy a intentar esto último, moviéndome más en el terreno de los fundamentos y de los principios, aunque, claro está, éstos deben ser contrastados con institutos concretos del derecho parlamentario en los cuales se vierten. No habrá, en mi exposición novedad alguna y sí sólo un poco de reflexión sobre unos cuantos extremos del derecho parlamentario que habitualmente repetimos en tratados y monografías sin destacar suficientemente su hilo conductor.

La reflexión anunciada versa sobre la pérdida de la centralidad del Parlamento en las democracias actuales. Formulada esta tesis en términos generales, apenas tiene contradictores en nuestros días. Incluso, las más de las veces, aparece revestida de ciertos ribetes teóricos en los que se vincula esta pérdida de centralidad a las exigencias del Estado social o a la realidad inesquivable del Estado de partidos. Todo esto es muy cierto y aquí abundaremos sobre ello. Pero ya es menos común conectar los fundamentos y manifestaciones de esa centralidad de antaño con los de su pérdida de hogaño. A este objeto se dedican las páginas siguientes,

que no pretenden descubrir mediterráneos, sino más modestamente, poner un poco de orden en lo que todos sabemos.

II. EL ASCENSO VERTICAL DEL PARLAMENTO

Durante largos periodos del Medievo, cuando aún no había Estado, la participación en las tareas políticas se limitó a la incorporación de los mayores propietarios de tierras (*meliores et maiores terrae*), esto es, la alta nobleza y el alto clero, a los asuntos políticos importantes (*ardua negotia regni*). Esta base patrimonial de la participación política se conservó en la organización política estamental. Se amplió la base social de dicha participación con la incorporación de las capas más elevadas de la burguesía, pero el fundamento económico seguía siendo el mismo. La representación se ajustaba al mandato imperativo, extrapolación jurídico-pública del contrato iusprivatista de mandato, de cuyo concepto hago gracia a los presentes.

Este Parlamento en el que están presentes o representados los *beatipossidentes* no es propiamente un órgano de poder del Estado, sino meramente un órgano auxiliar del rey. Era, como decía Bodino, la solemnidad del príncipe, ante el que cumplía una función “representativa”, en el rancio sentido de presentar ante el rey demandas, peticiones y quejas. Pero poder no hay más que uno: el rey; él es el Estado, como reza la frase atribuida a Luis XIV, acaso la encarnación más nítida de monarca absoluto.

Con el advenimiento del nuevo régimen el Parlamento pasó a situarse en el seno del Estado. Ahora el Estado no es el rey —allá donde persistió la monarquía—, sino el rey en Parlamento (*the King in Parliament*). Y en la fase subsiguiente (a partir de 1832 en Inglaterra; en fechas diversas, con avances y retrocesos, en el continente) el Parlamento pasó a ser del Estado: de él emanaba el gobierno y el Poder Judicial era, dicho en términos montesquianos, casi nulo. Era el Parlamento el que legislaba y, al legislar, expresaba la voluntad del Estado. Durante más de un siglo, en los Estados demoliberales, la soberanía se ha identificado como soberanía parlamentaria o, en su versión nomocrática, como soberanía de la ley.

El fundamento de esta escalada parlamentaria es la representación, ahora ya en el sentido político con que nos ha llegado a nuestros días.

Como representante de la soberanía nacional, el Parlamento tenía la primacía en un Estado por eso mismo llamado representativo. Y esta primacía tuvo unas manifestaciones que paso a enunciar someramente. Unas son relativas a sus poderes Legislativo y controlador; otras, a las garantías de que se reviste para hacer posibles dichos poderes.

1. *Garantías de las potestades parlamentarias: reserva de ley y relación fiduciaria entre el Parlamento y el gobierno*

Cuando la burguesía conquistó el Parlamento no alcanzó simplemente la entrada en un club político en el que se debatían cuestiones importantes, sino algo de mucho mayor alcance: conquistó la ley como instrumento político. El Parlamento creaba la ley y controlaba su cumplimiento por parte del Ejecutivo. De ahí la técnica de la reserva de ley: ya que no se podía legislar, las Constituciones reservaron a la ley de las materias más trascendentales para la sociedad civil, a saber, dicho simplificada, la libertad y la propiedad, los dos valores burgueses por excelencia. Y, en efecto, las Constituciones reservaron a la ley la regulación de los derechos y libertades, los tributos, el presupuesto y la expropiación forzosa. Fundiéndose los principios de reserva de ley, de imperio de la ley y de generalidad y permanencia de ésta, se aseguraba una regulación respetuosa de la libertad y de la propiedad.

2. *Garantías de independencia en su organización y funcionamiento: la autonormatividad parlamentaria*

De nada le habría servido a la burguesía haber conquistado el Parlamento y, con él, la ley si aquél no se hubiera revestido de independencia en su organización interna y en su funcionamiento frente al poder del rey. La teoría de la soberanía o dominio de la Cámara sobre su propio reglamento fue construida, además de sobre la doctrina de la división de poderes, sobre la de los *interna corporis acta*: la Cámara, como “dueña” de su reglamento, lo hace y lo modifica, pero también puede no seguirlo en un momento concreto porque no está sometida a él ni sus actos son fiscalizables en tal caso, ni en ningún otro, porque son propios de la Cámara, plenamente autónomos y no tienen incidencia fuera de su recinto. Lo contrario, se afirmaba, sería acabar con la soberanía del Parlamento y con la división de poderes.

Así pues, la autonomía de la Cámara fue considerada un logro preñado del constitucionalismo decimonónico y ha terminado proyectándose en cuatro frentes: autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y de gobierno, además de otras medidas-garantías tendentes al mismo fin, como la no deliberación de la Cámara ante el rey. La autonomía reglamentaria, ha venido constituyendo un signo de identidad del régimen demoliberal, de manera que allá donde no la hay puede decirse que no existe tal régimen o existe matizadamente, aunque la V República francesa es una curiosa excepción de esta regla, en cuya explicación no voy a detenerme.

Estas garantías conciernen a la Cámara como órgano, como colegio. Pero a ellas se añadieron otras que buscaban proteger a sus miembros individuales, aunque a través de ellas se robustecía la independencia de la Cámara. A estos objetivos respondieron el mandato representativo y las prerrogativas de inmunidad, inviolabilidad y fuero especial. Me dispensarán igualmente de ociosas explicaciones de sus conceptos y justificaciones teóricas.

3. *Conclusión*

Sólo con estas garantías de la Cámara como colegio y de sus miembros individuales, el Parlamento podía funcionar con independencia y podía preservar los antes citados valores máximos de propiedad y libertad. Añádase la relación fiduciaria con la que unía al gobierno para tener un cuadro bastante completo de su autonomía y centralidad, por no decir superioridad, en el sistema político. Locke lo decía con sencillez: es lógico que sea superior el órgano que crea la ley que el que se limita a ejecutarla.

III. EL DESCENSO, IGUALMENTE VERTICAL DEL PARLAMENTO EN LA DEMOCRACIA ACTUAL

Antes de esbozar el descenso del Parlamento, hemos de convenir que su ascenso nunca fue del todo como acabamos de decir. Pero dejémoslo estar: ésa era al menos la teoría. Pero de lo que no cabe duda es de que ésa no es la posición del Parlamento en las democracias de hoy.

No voy a intentar una —una más— sistematización de las causas de este declive, sino que me fijaré en los factores que me parecen principales en el cambio de escenario: la emergencia e institucionalización de los partidos políticos, la acentuación progresiva del carácter social del Estado durante setenta años, la preocupación por la estabilidad gubernamental como elemento necesario de la democracia contemporánea, la recuperación de las instituciones de democracia directa y el establecimiento de la jurisdicción constitucional.

El examen de cada uno de estos factores ocuparía por sí solo libros enteros. Yo me voy a limitar a destacar muy resumidamente algunos.

1. Los partidos políticos y la transformación del parlamentarismo

Los partidos políticos han pasado del silencio constitucional y legal a ser considerados como piezas básicas del sistema político demoliberal. De cara a la sociedad, la vertebran en torno a unas cuantas opciones y programas políticos. Dentro del Estado, concretamente dentro del Parlamento, se institucionalizan bajo la forma de grupos parlamentarios, con los que, si no coinciden por completo, sí se corresponden bastante ajustadamente. Sólo así, grupalmente, puede funcionar una institución que en su primer diseño era marcadamente individualista.

La usual coherencia ideológica y programática entre los partidos y los grupos parlamentarios se traduce en la práctica, en una férrea disciplina ejercida por aquéllos sobre éstos y por éstos sobre sus miembros individuales, habiendo emergido un mandato de partidos que prima, de hecho, sobre el mandato representativo. Con esto no sólo el parlamentario individual pierde casi toda la independencia que tenía en el modelo teórico, sino que se altera el funcionamiento real del sistema, que ya no gira sobre el Parlamento como único eje, sino, por una parte, sobre los partidos y sus grupos parlamentarios, principalmente sobre el partido y grupo de la mayoría; y por otra, sobre el gobierno, apoyado en esa mayoría.

Por lo que al Parlamento se refiere, toda su organización y funcionamiento acusan la existencia e incidencia de los partidos, en su versión de grupos parlamentarios, desde la formación de la Mesa de la Cámara hasta la composición de las comisiones, pasando por la duración de las intervenciones en un Pleno. El Parlamento de la democracia de partidos es y no puede dejar de ser un Parlamento grupal.

2. *Primacía del gobierno en el Estado social de partidos y parlamentarismo “racionalizado”*

Hoy se asume como natural la prevalencia del gobierno sobre el Parlamento como el órgano de dirección política del Estado. Esta derivación ha sido mayor en los sistemas presidencialistas, pero vamos a concentrar nuestra mirada en los sistemas parlamentarios, que son los vigentes en la Europa comunitaria.

No han faltado argumentos *ad hoc* para explicar esta supremacía gubernamental. Así, por ejemplo, la falta de preparación técnica de los parlamentarios, lo no idóneo de la Cámara —al fin y al cabo un colectivo numeroso y heterogéneo— para los cada vez más complejos problemas de la vida de hoy y su incapacidad para dar una respuesta rápida a las perentorias demandas sociales. En cambio, los gobiernos parece que poseen todo eso de que carecen las cámaras por su reducida y homogénea composición y su preparación técnica o al menos, su más fácil acceso a los circuitos que la facilitan, la mayor parte de los cuales, por pertenecer a la administración, están a su servicio.

No obstante, por debajo de tan asépticos argumentos latía la verdadera motivación: el miedo a que los parlamentos democráticos emergentes del sufragio universal llevaran al “desgobierno”. Había que “racionalizarlos”, esto es, debilitarlos, frenarlos, controlarlos, para asegurar la estabilidad gubernamental. Loewenstein califica como frenado el parlamentarismo de la V República francesa y como controlado al de la República Federal de Alemania.

Y se detecta, junto a esto, o como consecuencia de esto, una evolución “presidencialista” de los sistemas parlamentarios, que son ya más sistemas de gabinete, de canciller, de premier o de primer ministro, según la terminología propia de cada país, y cuya mayor o menor intensidad depende del sistema de partidos existente en el país y de los resultados electorales.

Esto en España es muy evidente: dado el pluralismo de partidos, que es atenuado pero pluralismo al fin, hay mayor o menor presidencialismo o parlamentarismo según los resultados de cada consulta electoral. El centro de gravedad de la vida política —no me pronuncio si para bien o para mal—, pasa por el gobierno y el partido político que los sustenta; también pasa por los medios de comunicación y por el Poder Judicial,

pero esto, además de que si está siendo para mal, es algo que excede el objeto de mi comunicación, por lo que debo desistir de extenderme en su exposición.

Hay en los sistemas parlamentarios actuales dos centros de impulsión política: uno estatal, el gobierno; otro extraestatal, el partido de la mayoría. De las relaciones entre ambos depende el funcionamiento del sistema más que de las relaciones jurídico-constitucionales entre el Parlamento y el gobierno.

En realidad, estamos ante un Estado diferente del liberal decimonónico, aunque sus fundamentos jurídicos se sigan predicando con similares fórmulas en las Constituciones. Esto es lo que hay que asumir: a un Estado diferente le corresponde un Parlamento diferente.

A. La función controladora del gobierno por el Parlamento en el Estado de partidos

En la democracia actual, que es democracia de partidos (y vuelvo a insistir en que circunscribo mi óptica a los sistemas parlamentarios) es el gobierno el que dirige al Parlamento y no al revés. Y si los grupos parlamentarios son muy disciplinados, hasta se puede asegurar que el gobierno, a través de su mayoría parlamentaria, controla a la oposición, a la cual le permite pocas iniciativas que sean inquietantes, salvo las que, por la redacción consensuada de los reglamentos de las cámaras, le resultan inesquivables.

El control de la mayoría por la minoría ha advenido una función genérica de oposición; como dice J. F. López Aguilar, la eficacia de la oposición reside, más que en desestabilizar al gobierno, en su capacidad de emitir un mensaje alternativo viable y coherente ante la opinión pública. De ahí la importancia de la publicidad, de los medios de comunicación, en el funcionamiento de los actuales sistemas parlamentarios. La democracia de hoy es partidocracia y mediocracia, de manera que la función controladora se extraparlamentariza, al menos en parte.

B. La función legislativa del Parlamento en el Estado de partidos

También en este ámbito ha sufrido el Parlamento una fuerte transformación. De un lado, se exigen mayorías cualificadas en determinadas materias. De otro, se controla la constitucionalidad de las leyes por un

órgano creado al efecto (sobre esto volveremos). En tercer lugar, la intensidad y urgencia de las demandas sociales se compadecen mal con el ritmo parlamentario ordinario de producción de leyes, por lo que se habilita al gobierno para dictar normas del mismo rango.

En conclusión, en el Estado social de partidos se debilita la correlación entre el Parlamento y ley, no sólo por lo anteriormente señalado, sino porque el gobierno interviene de modo acentuado en el procedimiento legislativo formal, desde la iniciativa legislativa (en la que tiene jurídicamente el monopolio de ciertas materias, como la presupuestaria, y ejerce, de hecho, un cuasimonopolio en las demás) hasta ciertos privilegios a la hora de tramitar los proyectos y las proposiciones de ley: preferencia en la tramitación de los primeros, posible veto a enmiendas que signifiquen un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos estatales, etcétera. En la mayoría de los casos, el Parlamento interviene sólo en la fase central del procedimiento legislativo, la de enmienda, deliberación y aprobación. Las Constituciones y los reglamentos parlamentarios están repletos de normas que dan cuenta de lo dicho.

En realidad, en el Estado constitucional de derecho, como dice F. Balaguer, menguan las diferencias entre el Parlamento y los otros poderes del Estado y la correlativa diferencia entre sus productos normativos, todos los cuales tienen en común su sometimiento a la Constitución; así, el Parlamento ya no se puede ser identificado como el único creador del derecho.

3. *Las instituciones de democracia directa*

La alternativa entre democracia directa y democracia representativa se saldó históricamente en favor de la segunda de un modo rotundo. Pero, como es de sobra conocido, las instituciones de democracia directa fueron recuperadas en el periodo de entreguerras, coincidiendo, nada casualmente, con la “racionalización” parlamentaria y con el establecimiento de la jurisdicción constitucional.

Con esta recuperación la función parlamentaria por excelencia, la legislativa, se ve superada por la decisión sin intermediarios del titular de la soberanía en forma de referendos aprobatorios o abrogatorios de una ley. Las Constituciones Alemana (1919), Austríaca (1920) y Española (1931) dieron entrada a dichos institutos. El constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial los incorporó de nuevo: Francia lo hizo

en 1946 y en 1958; Italia lo hizo igualmente; y si Alemania no hizo otro tanto se debe, como es sabido, a su perversa utilización durante el III Reich. También los incorpora la Constitución española vigente, aunque también de modo cicatero y por iguales razones históricas que en Alemania.

Esta intervención directa del pueblo en las decisiones políticas estrecha aún más el cerco del Parlamento y lo desplaza del centro del sistema político, si es que alguna vez ha ocupado tan privilegiada posición.

4. *La jurisdicción constitucional*

De todos los elementos de los actuales sistemas parlamentarios que han contribuido a dotar al Parlamento de un nuevo perfil, el de mayor incidencia ha sido el establecimiento de una jurisdicción constitucional. Por lo menos, lo ha sido desde el punto de vista jurídico formal, dado que las Constituciones apenas han reflejado la influencia de los partidos políticos en el funcionamiento del sistema. Esta mayor incidencia se debe a que la jurisdicción constitucional cuestiona el producto parlamentario máspreciado: la ley, aquel que dio origen a todo el sistema político del Estado representativo. No se trata, como antes hemos visto, de que otro órgano —el gobierno— tenga potestad normativa con rango de ley y participe en el procedimiento legislativo, sino, más drásticamente, de que la jurisdicción constitucional fiscaliza al Parlamento.

Según sea el modelo de jurisdicción constitucional de cada país, así será su relación con el Parlamento. A este respecto, son bien diferenciables los tribunales constitucionales alemán, italiano y español y el Consejo Constitucional francés. Voy a ceñirme al caso español, que me parece que ofrece unos rasgos muy completos de lo que quiero decir, pues ha significado un triple sometimiento de las cámaras: el de la ley, el de los reglamentos parlamentarios y el de los actos no normativos de las cámaras que puedan vulnerar derechos fundamentales.

A. *Sometimiento de la ley*

El Tribunal Constitucional se erige como el legislador negativo del que habló Kelsen. A partir de su establecimiento, el Poder Legislativo no concierne a un solo órgano, el Parlamento, sino a dos: el Parlamento y el Tribunal Constitucional; positivo uno porque pone la ley;

negativo otro porque la expulsa del ordenamiento jurídico. Y de los dos, el segundo fiscaliza y corrige al primero. Dicho de otra manera: el órgano más directamente representativo de la soberanía nacional, el Parlamento, se ve fiscalizado y corregido por otro que no lo es tanto, o que lo es menos inmediatamente.

B. *Sometimiento de los reglamentos parlamentarios*

No termina con ello el cerco al Parlamento. Recordemos que su autonomía reglamentaria garantizaba su organización y funcionamiento como órgano colegiado de manera independiente frente a los demás poderes del Estado, principalmente frente al rey (hoy diríamos el gobierno).

No podemos decir que de esta construcción, típicamente demoliberal, no quede rastro alguno, pero sí muy poco. En un Estado de derecho, tal como hoy se lo entiende, no puede haber poderes inmunes; todos están sometidos al ordenamiento jurídico. El reglamento parlamentario es una norma que se integra en el ordenamiento jurídico estatal y, consiguientemente, no es de aplicación voluntaria por parte de la Cámara, sino necesaria u obligatoria. La Cámara puede modificar su reglamento, pero, en tanto no lo haga, está sometida a él.

Más todavía: es reconocido que el reglamento parlamentario es una norma directamente conectada con la Constitución, a la cual desarrolla en muchos puntos importantes, desde la moción de censura hasta el procedimiento legislativo. Afecta, pues, a las reglas del juego democrático, motivo por el que debe gozar de cierto consenso y no ser producto de una mayoría relativa u ocasional. De ahí el requisito establecido en nuestra Constitución, lo mismo que en la italiana, de su aprobación y modificación por mayoría absoluta, exigencia que carecía de sentido si después la Cámara pudiera obviar su aplicación cuando le pluguiera.

Pero se ha dado un paso más: la ubicación privilegiada de los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes y en el funcionamiento del sistema político ha determinado que en España estén sometidos a control de constitucionalidad, lo mismo que las leyes. ¿Dónde queda, la autonomía reglamentaria de la Cámara, ese signo distintivo de los regímenes demoliberales?

Sigue siendo tal signo, pero situado en su contexto. Como antes hemos dicho, el cambio principal no ha sido del derecho parlamentario, sino del Estado. El Estado demoliberal es ahora más propiamente un Estado

social y democrático de derecho, en el cual no hay uno, sino varios órganos autónomos (en mayor o menor medida y con fundamento constitucional o legal; por ejemplo, el propio Tribunal Constitucional tiene, por expresa atribución de su Ley Orgánica, autonomía reglamentaria, lo mismo que el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas. En esto el Parlamento todavía está situado mejor que los demás órganos, porque el fundamento de su autonomía es constitucional). Pero todos estos nuevos órganos internamente autónomos han de ejercer su autonomía, que no soberanía, en el marco del ordenamiento jurídico estatal y, sobre todo, con nítida subordinación a la Constitución.

C. *Sometimiento de las prerrogativas de los parlamentarios*

Si la garantía de la Cámara como colectivo para organizarse y funcionar autónomamente ha sufrido, como hemos expuesto, un notable recorte, no otra cosa ha ocurrido, o está ocurriendo, con las prerrogativas de los parlamentarios individuales: la inmunidad y la inviolabilidad. En este punto, en la doctrina española todavía se encuentra alguna división, pero va ganando progresivamente terreno la concepción restrictiva de dichas prerrogativas.

La inmunidad ha perdido casi todo el sentido que tuvo históricamente. Hoy en día los gobiernos no andan deteniendo parlamentarios *in itinere*, ni los jueces se dedican a procesarlos arbitrariamente o por complacer al Ejecutivo. Ese es un planteamiento propio, como dijo Kelsen, de la monarquía estamental, no de una República parlamentaria, o, diríamos nosotros, de un Estado democrático de derecho.

En España, sin embargo, una interpretación demasiado literal del artículo 71.2 de la Constitución ha llevado a la mayor parte de la doctrina a no distinguir, a estos efectos, entre los periodos de sesiones y las vacaciones parlamentarias, y los reglamentos de las cámaras exigen su autorización incluso para procesar a un parlamentario por hechos cometidos antes de adquirir dicha condición. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se muestra crecientemente partidario de reducir el margen de apreciación de las cámaras a la hora de conceder o denegar su autorización para que uno de sus miembros sea procesado, basándose para ello en que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva de los demás justiciables, lo que abre directamente la vía del recurso de amparo. Dicho

en pocas palabras: los otrora sacrosantos *interna corporis acta*, pilar del sistema parlamentario liberal, se encuentran parcialmente en entredicho.

Por lo que se refiere a la inviolabilidad, también asistimos a una interpretación restrictiva de su concepto y de los supuestos en los que es aplicable. Consiste esta variación en que no protege a los parlamentarios en la emisión de opiniones que no tengan jurídicamente que ver con el ejercicio estricto de las funciones parlamentarias. Queda, pues, fuera de protección la actividad literaria, las conferencias, los artículos de prensa, la participación en huelgas y manifestaciones, etcétera. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional español.

En Alemania se exceptúan de esta garantía las difamaciones y las injurias. Y, a mi juicio, tampoco deberían estar protegidas las calumnias, la apología de la rebelión o de los delitos de sangre, porque estos comportamientos de ninguna manera son necesarios para la formación de la voluntad de la Cámara. Se me disculpará que cite de nuevo a Kelsen:

Hoy [escribía allá por 1920; véase cuán poco se avanza en este orden de ideas] resulta completamente inadecuada la práctica de sancionar los actos delictivos cometidos por un diputado dentro del desempeño de sus funciones, en ocasión de un discurso parlamentario, con el solo empleo de los medios disciplinarios destinados al mantenimiento del orden de la Cámara, como son una llamada al orden o a la cuestión, etcétera.

En fin, en algunos ordenamientos está previsto el levantamiento de la inviolabilidad por parte de la propia Cámara cuando entiende que el parlamentario ha abusado de ella.

Con todo lo cual, como se ve, el plus de la libertad de expresión que significa la inviolabilidad para el parlamentario, si bien no desaparece, sí mengua considerablemente.

IV. ¿CRISIS DEL PARLAMENTO?

Las apreciaciones que anteceden ponen de relieve el último repliegue de la centralidad del Parlamento, que ha visto minada, de un lado, su autonomía como órgano colegiado; de otro, sus competencias, muy principalmente la creación de normas con rango de ley; y, en fin, también la posición de sus miembros individuales.

Pues bien, si en un principio decíamos que la irresistible ascensión del Parlamento no fue lo que se dice que fue, ahora he de añadir que su imparable caída no corresponde tampoco con lo que la doctrina gusta de sostener. Ni el Parlamento liberal fue tanto como se dice, ni el actual es tampoco como algunos aseguran. Si bien son ciertas todas las anotaciones hechas anteriormente, éstas no comportan una conclusión tan simplista como la de la crisis del Parlamento a su inexorable declive. El asunto es más complejo.

El valor del Parlamento se aprecia más, mucho más, cuando falta, o cuando se lo sustituye por una Cámara de aplauso. Como dijo R. Aron, “...por su sola presencia, el Parlamento, incluso rebajado y despojado de su antigua autoridad, suspende sobre los dueños del Estado la amenaza de un debate público, amenaza de la cual es fácil achicar el significado mientras existe, pero en cuya desaparición revela su eficacia”.

La teoría de la crisis parlamentaria obedece a dos posibles tomas de posición ideológicas alternativas:

- 1) Se quiere un Parlamento más dotado de competencias y medios.
- 2) Se abona el propósito de acabar de una vez con el cadáver parlamentario.

En España, las Cortes decimonónicas ni eran representativas ni apenas legislaban; se reunían una vez al año para la aprobación del presupuesto, salvo cuando éste era prorrogado, lo que ocurría con frecuencia; y controlaban al gobierno menos aún, practicándose un parlamentarismo al revés: no es que las elecciones generales conformaran unas Cortes, de las cuales emergía un gobierno que era nombrado por el rey, sino que éste nombraba un primer ministro, el cual formaba gobierno, que, a su vez, disolvía la(s) Cámara(s) y convocaba a elecciones, ganadas las cuales —pues en España jamás un gobierno perdió unas elecciones hasta la II República— ya disponía el Ejecutivo de unas Cortes dóciles para gobernar cómodamente. Por lo demás, la suspensión de las sesiones parlamentarias era profusamente utilizada por el gobierno para someter a la(s) Cámara(s).

Ése era el auténtico parlamentarismo español decimonónico. Su añoranza es un producto de la memoria infiel: lo es de un Parlamento que nunca existió. Frente a él, el Parlamento actual es, sí diferente, pero lo es, sobre todo, como ya hemos reiterado, porque el Estado demoliberal de nuestros días es diferente; es un Estado social, democrático, de de-

recho, de partidos e internacionalmente integrado, y cada uno de estos rasgos está pensado sobre todos los órganos estatales, dotándolos de un nuevo perfil.

- 1) El elemento democrático ha aportado mayor participación, en forma de sufragio universal e instituciones de democracia directa, lo cual confiere a todo el Estado —y, por ende, también al Parlamento— mayor representatividad y legitimidad.
- 2) El elemento partidista ha añadido una evidente mediatización en la organización, funciones y funcionamiento del Parlamento, pero también mayor disciplina en su colaboración con el gobierno. La representación individual de los parlamentarios ha dejado paso, de hecho, a una representación colegiada o comunitaria, como la llama Duverger, esto es, a la representación por los grupos parlamentarios.
- 3) El elemento jurídico —y, dentro de él, el aportado por una Constitución realmente normativa— exige garantías para las minorías sociales y políticas y para los ciudadanos en general, evitando confundir la democracia con el monopolio del poder por parte de la mayoría. De ahí la exigencia de mayorías especiales para la aprobación de ciertas leyes para la adopción de ciertas decisiones parlamentarias, así como la instauración de una jurisdicción constitucional.
- 4) El elemento social, apoyado en y por los tres anteriores, ha llevado a facilitar la potestad del gobierno de dictar normas con rango de ley y su creciente intervención en el procedimiento legislativo.
- 5) El elemento de integración internacional y supranacional desemboca en una redistribución de competencias con instancias exteriores, lo cual modifica no sólo las del Parlamento, sino también las del gobierno, si bien el primero es más sensible a ello.

No puede pretenderse que en un Estado tan diferente se practique un parlamentarismo igual al decimonónico. No hay ni más ni menos parlamentarismo, sino un parlamentarismo cualitativamente distinto. El repertorio de nuevas garantías no siempre juega en detrimento del Parlamento ni en favor de la mayoría gubernamental, sino que, por el contrario, muchas de ellas son garantías de las minorías parlamentarias, y, por tanto, en favor de más y mejor parlamentarismo.

Fijémonos de nuevo en España. El artículo 97 de la Constitución atribuye al gobierno la dirección política interior y exterior. La Constitución, además ha propiciado una concentración de poder en el presidente. Pero, junto a esto, ha conferido a las Cortes un cúmulo de facultades nada desdeñables. Esto es, ha pretendido y acaso logrado el más difícil, un gobierno fuerte y un Parlamento fuerte, un equilibrio desigual, según sean los resultados electorales. Anotemos:

- 1) Las cámaras son elegidas por sufragio universal.
- 2) Se reúnen a lo largo de amplios periodos de sesiones al año. En realidad, son casi continuas, y no como en el siglo XIX.
- 3) La formación del gobierno es exclusivamente parlamentaria, más parlamentaria que en toda nuestra historia constitucional y que la de los demás países europeos, pues no hay gobierno sin investidura formal.
- 4) La relación fiduciaria se establece sólo entre el Congreso y el gobierno, lejos ya de la confianza regia de nuestro constitucionalismo histórico.
- 5) La potestad legislativa de las Cortes no tiene restricción material alguna.
- 6) Ciertas garantías, como la exigencia de mayorías especiales son, como ya hemos dicho, favorables a las minorías, las cuales pueden bloquear las decisiones en determinados supuestos, o lo que es igual, ejercen una cuota de poder, y eso redundará en más y mejor parlamentarismo.
- 7) Se exige la autorización de las Cortes para la celebración de ciertos tratados.
- 8) Las Cortes pueden intervenir en numerosos supuestos relativos a la Corona.
- 9) Los decretos leyes gubernamentales tienen restringidas las materias sobre las que pueden versar y han de ser convalidados por el Congreso.
- 10) La legislación delegada del gobierno está sometida a control parlamentario.

Juan José Ruiz Rico, nuestro malogrado amigo y compañero, advirtió hace ya algunos años que se suelen confundir dos tesis bien diferenciables: una, que el Parlamento ejerce hoy funciones de modo distinto a como lo hacía el Parlamento liberal; otra, que el Parlamento pierde fun-

ciones. Lo primero es evidente; lo segundo, matizable. Se olvida, sobre todo, una función fundamental, la función legitimadora de todo el sistema político, que el Parlamento desempeña en mayor medida que cualquier otro órgano porque crea representatividad y, por ende, integra a los ciudadanos en el sistema a través de las fuerzas que los vertebran políticamente: los partidos políticos.

La democracia actual no descansa —pero ¿cuándo lo ha hecho?— en la interdependencia funcional plena de los órganos estatales, sino, dicho en palabras de Loewenstein, en su interdependencia por integración. Esta idea del equilibrio de poderes, pero siempre con dirección del gabinete, describe mejor la naturaleza del sistema parlamentario, incluso históricamente, que la muy repetida y casi nunca cumplida supremacía del Parlamento. Es el llamado sistema de gabinete, la desembocadura natural del sistema parlamentario en el Estado de partidos. En igual sentido, K. Friedrich señaló, hace ya casi cuarenta años, que dicho sistema se basa más en la unión dinámica de poderes que en la primacía absoluta de uno de ellos, más en la comunidad de intereses del Parlamento y gobierno que en el antagonismo irreconocible entre ellos.

La añoranza varias veces aludida se apoya, como señaló agudamente K. Schmitt, en la simplificación, idealización y mistificación del parlamentarismo británico decimonónico, que no responde a la verdad histórica.

Hoy el Parlamento no es ya el eje único del Estado, si es que alguna vez lo ha sido, sino un órgano constitucional más, muy importante, ciertamente, porque no en vano es el representante más directo —no el único— de la soberanía nacional, pero que ha de coexistir con otros órganos e instituciones (gobierno, Tribunal Constitucional, partidos políticos...), los cuales han ocupado extensas parcelas del sistema político que la doctrina nostálgica ha solido atribuir al Parlamento del diecinueve en fantasmal monopolio.

La diferencia entre un Parlamento y otro es la existente entre el Estado liberal y el Estado social democrático, entre el Estado legal de derecho y el Estado constitucional de derecho, en el cual todo está bajo la Constitución —incluido el Parlamento, el gobierno, el Tribunal Constitucional y el monarca— y nada por encima de ella.

Sobre estas bases, según creo, debe edificarse el derecho parlamentario del presente y del próximo futuro, sin que me haya sido concedido el don de la profecía para vaticinar lo que haya de ocurrir más adelante.