

José Luis Cascajo Castro

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LA FORMA DE GOBIERNO EN ESPAÑA

SUMARIO

- I EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL NÚCLEO IRREDUCTIBLE DE LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO.
- II EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS COMO ORGANO DE DIRECCION NORMATIVA DEL ESTADO.
- III NOTAS SOBRE LA EFICACIA FUNCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

I EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL NÚCLEO IRREDUCTIBLE DE LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO

El modelo de régimen parlamentario, entendido no como una teoría política concreta (parlamentarismo), ni tampoco como una práctica estatal determinada (primacía del parlamento), sino como una determinada forma de gobierno en la que el parlamento participa de forma decisiva en la dirección de los asuntos del Estado ¹, representa el obligado marco general de referencia para comprender el estado actual de la institución parlamentaria.

Como es bien sabido, la cuestión de la modernización del Parlamento se ha convertido en un tópico al uso de toda la literatura sobre la materia. Nada tiene de extraño que las comisiones encargadas de las reformas de los reglamentos parlamentarios, dilaten sin límite sus trabajos, e incluso se pueda llegar a pensar, con algo de cinismo, que la mejor reforma es aquella que está pendiente. Parafraseando la afirmación de ZAGREBELSKY referida a la reforma del sistema

¹ Cfr. JUAN P. SCHNEIDER: «El régimen parlamentario», en el *Manual de Derecho Constitucional*, de BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, edición de LÓ PEZ PINA, IVAP-M.PONS, Madrid, 1996.

Un planteamiento de las formas de gobierno en relación con la problemática más profunda de la representación, queda excluido de las páginas que siguen, así como también la nueva dimensión del concepto de gobernabilidad. Sobre la propia posición funcional del Parlamento, su papel de orientación política y de coordinación entendida como función de integración y expresión del pluralismo, resulta pertinente remitirse, entre otros autores, a A. PORRAS NADALES: «Modelli di rappresentanza e forme di governo», en el vol. col. *Forme di governo Sistemi elettorali. Partiti politici: Spagna e Italia*, a cargo de S. GAMBINO y G. RUIZ-RICO RUIZ, Maggioli, Rimini, 1996, p.13 y ss.

constitucional italiano, podría repetirse la paradoja de que las reformas no se pueden llevar a cabo, en la medida en que si son necesarias se tornan imposibles y si son factibles no son entonces necesarias.

Las observaciones que a continuación se exponen, sólo de forma indirecta tienen que ver con aspectos reglamentarios de nuestro derecho parlamentario vigente. Se trata más bien de una serie de anotaciones surgidas al hilo de la crónica constitucional de nuestra forma de gobierno.

Se han sucedido ya en nuestro sistema político un número suficiente de legislaturas, que permite enjuiciar el modo de distribución y organización de las distintas funciones del Estado entre los respectivos órganos constitucionales. De modo que cabe hablar de un «parlamentarismo a la española», que se ha ido desarrollando desde los tiempos de la llamada transición política.

No hace falta recurrir a las hemerotecas para recordar la preocupación, patente en aquellos años, por los problemas de la estabilidad política. Resultaba fácil dejarse seducir, en aquel singular clima, por los esquemas del parlamentarismo más racionalizado que pudiera encontrarse. El estatuto jurídico del parlamentario, individualmente considerado, retrocedía frente a las necesidades de potenciar los grupos parlamentarios. Se tomaban acuerdos que consentían, con excesiva facilidad, la subrogación de los partidos políticos en el lugar de las instituciones. Después serían los propios resultados electorales los que irían moldeando, abstracción hecha de las mismas disposiciones normativas, la evolución de nuestra forma de gobierno. Como ya advirtieran algunos de los comentaristas más lúcidos de entonces, y la práctica posterior ha ratificado, algunas de aquellas iniciales decisiones produjeron una cierta rigidez al sistema político en su conjunto.

Un dato esencial de esta crónica viene dado, por el tipo de parlamentarismo mayoritario que permitió gobiernos monocolors y estables entre 1982 y 1993. No parece que pueda negarse, objetivamente, la importancia de esta etapa en el desarrollo y consolidación del Estado democrático establecido en la constitución. Pero también es cierto que se propició una lectura del principio mayoritario, insensible al necesario sistema de contrapesos, que terminó afectando a la propia forma de gobierno. Como resulta fácil comprobar, el protagonismo hegemónico que ejerció el poder ejecutivo fue colocando, progresivamente, al Congreso de los Diputados en una posición subalterna y, en cierta medida, devaluada respecto al propio diseño constitucional. Además la presencia de los medios de comunicación en la escena política acentuó más esta si-

tuación, servida también por ciertas actuaciones de carácter judicial ².

La descripción de la versión española del Parlamentarismo mayoritario incluye, también, el desplazamiento a los tribunales de justicia de conflictos, cuya resolución debiera haber permanecido en la sede parlamentaria. En el origen de la indeseable judicialización de la política late una incorrecta comprensión del principio de responsabilidad política del Gobierno. Pero tampoco la oposición acertaba a entender el papel que se le asigna en la dinámica parlamentaria. La cultura política dominante no favorecía la necesaria colaboración entre las instituciones del Estado. No parecían existir límites para una mayoría que modificaba, sin demasiados escrúpulos ni concesiones al pluralismo, amplios sectores del ordenamiento jurídico. Incluso se llegaba a cambiar la forma de nombramiento de órganos constitucionales como el Consejo General del Poder Judicial. Así las cosas, la dinámica política más importante transcurría, con frecuencia, fuera del cauce parlamentario, y no parecía desbloquearse sino mediante la apelación a las urnas como último y definitivo resorte de la contienda política y cuando las urnas hablaban, se sucedían mayorías absolutas que permitían una estabilidad política, impensable años atrás incluso para los más optimistas.

En estas circunstancias no parece una casualidad que uno de los autores que más se ha ocupado de los procesos de legitimación popular del poder ejecutivo, Luis LÓ PEZ GUERRA, llame la atención sobre la existencia de un núcleo irreductible del régimen parlamentario. Otros se plantean el dilema de si nos encontramos ante una forma de gobierno parlamentario, propiamente dicho, o si los múltiples instrumentos de «racionalización» (o hiper-racionalización) no hayan producido una degeneración del modelo hasta perder incluso aquellos rasgos esenciales identificativos del mismo ³.

² Cfr. J. GARCÍA MORILLO: «El Parlamento en la era global», en *Cuadernos de Derecho Público*, nº1, 1997, INAP, p. 77. La información que suministran los medios habituales de comunicación, sobre todo la prensa escrita con artículos de opinión y editoriales, resulta ser la mejor fuente de conocimiento de este complejo fenómeno.

³ Un breve esbozo de esta idea fue apuntado en mi trabajo sobre «La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español», en la *Rev. Vasca de Admon. Pta.*, nº 34 (II), IVAP, 1992. Más recientemente vid. «L'esperienza spagnola», de G. RUIZ-RICO RUIZ, en el vol. col. *Democrazia e Forme di Governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, a cargo de S. GAMBINO, Maggioli, 1997, p. 393, y más concretamente pp. 408-411. Pasamos por alto notables contribuciones de la teoría política que han puesto de relieve cómo los actuales sistemas políticos desarrollados se estructuran de forma esencialmente distinta, como sistemas sin centro, con elevada auto-orientación, pero sin orientación central, que ya no es comprensible, ni desde luego criticable, recurriendo a las antiguas categorías de la tradición política centradas sobre el poder. Vid. N. LUHMANN: *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1981, pp. 62-64.

El Parlamento ha sufrido, como es bien sabido, una progresiva expropiación del papel central que le correspondía ocupar en la forma parlamentaria de gobierno. Se ha escrito también que los sistemas parlamentarios encuentran en la ciencia constitucionalista el mejor aliado para legitimar lo que supone la relativización del principio democrático, implícito en este proceso de racionalización y debilitamiento del órgano que representa la voluntad popular⁴. Yo pienso que no debe exagerarse el valor de la citada alianza. Lo que ha hecho algún sector de la doctrina es, simplemente, tratar de adecuar los hechos consumados de una práctica política concreta a lo dispuesto en la Constitución.

Nada tiene, pues, de extraño que a alguien se le ocurriera preguntar por el núcleo irreductible de nuestra forma parlamentaria de gobierno, ante la impresión de que acaso se podría llegar a considerar al propio Congreso de los Diputados como un mero órgano auxiliar del líder del partido en el gobierno.

La mencionada pregunta es pertinente, en mi opinión, aunque no nueva. Basta volver a los manuales para comprobar la constante búsqueda de un criterio definitorio del parlamentarismo.

No hace falta ser un consumado iuscomparatista para conocer las limitaciones que el Derecho tiene a la hora de analizar las distintas formas de gobierno. Pero esto no impide recordar que el principio de responsabilidad política y la relación de confianza entre Gobierno y Parlamento constituye junto al principio de división de poderes, características ineliminables de la forma parlamentaria de gobierno.

En el caso español resulta, además, oportuno facilitar la mejor comprensión de los dos citados principios, acudiendo también a la semántica. En este sentido el Diccionario de la Real Academia declara que sujeto responsable es aquel sometido al mantenimiento de una relación de confianza determinante de sus funciones. Y se sabe que, etimológicamente, confianza viene del término latino «fides», que supone hacer lo que se dice, cumplir lo que se promete, es decir, tener palabra.

⁴ Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ: últ. op. cit. p. 409, donde hace referencia al protagonismo normativo del Gobierno, con la colaboración en este punto de una jurisprudencia constitucional permisiva, y también a ciertas dosis de «cesarismo» presidencialista más allá del nivel de protagonismo que corresponde constitucionalmente al Presidente del Gobierno, como consecuencia de la personificación que experimenta la voluntad mayoritaria de las Cámaras.

En términos más generales, «podemos entender la responsabilidad política como uno de los principios jurídicos básicos de relación entre el ejecutivo y el legislativo, en virtud del cual, con carácter general, el Gobierno está obligado a responder ante el Parlamento en el sentido de rendir cuentas de su gestión ante aquellos que le encomendaron la misma, que, eventualmente, puede conducir a la producción de consecuencias negativas para el ejecutivo o para alguno de sus miembros»⁵. El principio democrático-representativo exige, axiomáticamente, la responsabilidad política de los gobernantes. Aunque esta exigencia se pueda articular de diversas formas, el cauce institucional de la misma es el Congreso de los Diputados.

Otra nota indicada por la manualística al uso es la nueva división de poderes, en sentido funcional, que se produce entre el gobierno y la oposición. El gobierno dirige transitoriamente el Estado como unidad organizada de decisión y acción y la oposición critica y controla al gobierno, presentándose como alternativa del mismo⁶. Ello no debe implicar que el Parlamento pierda completamente su autonomía frente al Gobierno, sobre todo, en algunas funciones de control. En este sentido se comparte la idea según la cual, cuanto más férreo sea el control del gobierno, más eficaz será el régimen parlamentario. Así, pues, la cámara de representación popular debe, a juicio de la más solvente doctrina⁷, retener en todo caso un núcleo material de facultades originarias de decisión y control.

La intuición que subyace al viejo principio de la división de poderes, permitiéndole resistir el paso del tiempo es, precisamente, su valor como punto de atracción de cualquier ordenamiento constitucional que quiera mantener un mínimo de libertad concreta⁸.

5 La noción procede del trabajo, aún inédito, de R. BUSTOS GISBERT *La responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento*. Este autor insiste en que la responsabilidad debe enmarcarse necesariamente en el seno del principio democrático, y en que el proceso de rendición de cuentas es un concepto que no puede agotarse en los instrumentos de remoción, sino que es más amplio y está dirigido a garantizar la profundización en los valores democráticos.

6 Como ejemplo de literatura solvente, vid. G. BOGNETTI: *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milán, 1994. También J. P. SCHNEIDER: op. cit., p. 331, quien ha puesto de relieve los efectos de las actitudes serviciales del Parlamento respecto al Gobierno y del denominado Parlamentarismo cooperativo que produce un incremento del hastío parlamentario.

7 Cfr. últ. op. cit. pp. 328, 332. Aunque también se ha dicho que los Parlamentos no solo carecen de una voluntad mayoritaria de ejercer un control efectivo del Gobierno y de la Administración, sino que, con frecuencia, aunque estuviera en su voluntad, no estaría, de hecho, dentro de sus posibilidades. Otros autores hablan incluso del fenómeno del contracontrol, esto es, la utilización de los instrumentos de control parlamentario del Gobierno para impedir que dicho control pueda llevarse a cabo o para, subsidiariamente, equilibrarlo políticamente con una suerte de control paralelo ejercido desde la mayoría hacia las minorías parlamentarias. Cfr. J. GARCÍA MORILLO: op. cit., pp. 81-82.

8 Cfr. el texto y las notas de mi trabajo ya citado, p. 15. La falta de una sólida cultura institucional, el énfasis dado al principio mayoritario como si fuera casi la única regla de juego, la profesionalización de la política — sin las debidas cautelas— que tiende a monopolizar el debate público y la inevitable dosis de personalización del poder, no conforman precisamente el marco más adecuado para el respeto a los valores de las libertades.

El régimen parlamentario en cualquiera de sus modalidades, está también inseparablemente unido a una cierta configuración de tan venerable principio. La deficiente cultura institucional de nuestros partidos políticos les ha impedido respetar, en muchos casos, la autonomía de los distintos órganos y poderes del Estado, la «par conditio» del Congreso de los Diputados respecto al Gobierno, en cuanto órganos constitucionales, y las necesarias convenciones constitucionales que, fruto del consenso, necesita el correcto funcionamiento de los órganos supremos del Estado⁹.

En consecuencia, con lo anteriormente expuesto parece claro que tanto el principio de responsabilidad política, correctamente entendido, como el de la división de poderes y su correlato de la libertad de oposición, constituyen elementos nucleares de nuestro ordenamiento constitucional que no pueden ser alterados.

II EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS COMO ÓRGANO DE DIRECCIÓN NORMATIVA DEL ESTADO

Ya desde 1925 sabemos, por KELSEN, que la suerte de la misma democracia está ligada a la suerte del parlamentarismo. La idea de un Parlamento político general, entendido como un órgano de síntesis, se ve hoy inevitablemente desmentida. Los legisladores actuales, dirá G. BOGNETTI, no están en condiciones por sí mismos — salvo casos excepcionales— de efectuar aquella síntesis y de trazar y mantener firme un programa u orientación política que compagine la intervención del Estado con el respeto al equilibrio presupuestario y a la estabilidad monetaria¹⁰.

des concretas y el pluralismo. En este sentido, la crónica política de la democracia española desvelaba, con harta frecuencia, la deficiente cimentación liberal de un régimen político, con graves secuelas históricas de autoritarismo.

⁹ Sobre la figura de la convención constitucional, aunque aplicada a otra materia, vid., últimamente, C. AGUADO RENEDO: «El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado», *REP*, n.º 98, 1997, p. 141 y ss.

¹⁰ Cfr. op. cit. p. 69: «Il tipico legislativo attuale pullula di rappresentanze di interessi corporativi, pronte, nel formulare le leggi, a scambiarsi favori senza riguardo per gli interessi generali e i vincoli che pone la "costituzione economica".»

Tampoco ha pasado desapercibida la falta de un sentido unitario de la noción de ley dada la variedad de tipos normativos que a la misma se reconducen. De modo que la doctrina se ve obligada a sostener que hoy la legislación es, sobre todo, un determinado procedimiento basado en los principios de contradicción, publicidad, libre deliberación y representación plural de las minorías ¹¹.

Los criterios formales de la ley como fuente primaria del derecho se han esclarecido suficientemente: el órgano parlamentario del que procede, su forma de manifestación, su presunción de validez y el régimen jurídico específico para su enjuiciamiento por parte del Tribunal Constitucional. Pero resulta problemático introducir un criterio material definitorio de la ley, como podría ser su consideración de instrumento básico de ordenación de la comunidad, que define el interés general en un Estado democrático de derecho ¹². No parece que sea fácilmente recuperable el concepto material de ley, propio del primer constitucionalismo liberal, es decir, de un tipo de ley atenta a los imperativos de racionalidad, justicia y bien común. Analizando el grave fenómeno de la descomposición de la ley parlamentaria, se pregunta GARCÍA ROCA si no resulta contradictorio optar por un concepto formal de ley y luego descomponer esta opción lógica en la pluralidad de reserva de materias y de procedimientos de elaboración de las leyes. Este autor propone también un complemento material, doctrinalmente elaborado, una verdadera teoría de la ley complementaria del concepto formal que la constitución asume como simple regla mínima ¹³.

La extensión y alcance del fenómeno de la legislación delegada, la propia descentralización de los poderes legislativos en favor de los Parlamentos autonómicos y el protagonismo de la potestad reglamentaria, entendida como algo más que un mero complemento técnico de la ley, son realidades que han transformado profundamente la función normativa.

11 Cfr. los trabajos de M. ARAGÓ N y L. M^a DÍEZ PICAZO en el vol. col. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: A. GARRORENA, Tecnos, Madrid, 1990, p. 129 y ss. Más recientemente, vid. el buen trabajo de J. GARCÍA ROCA «La "decostruzione" della legge del Parlamento», en el vol. col. *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, a cargo de G. ROLLA y E. CECCHIRINI, Giapichelli, Turin, 1997, pp. 127, 155, donde se dice que «Le note che tradizionalmente hanno distinto il procedimento parlamentare sono state le discussioni e la pubblicità; una decisione della maggioranza oltre la deliberazione e con una rappresentanza plurale delle minoranze mediante la loro voce e i loro diritti di emendamento individuale e attraverso i gruppi. La forma di legge attende alla garanzia di questi valori sostanziali».

12 Cfr. L. M^a DÍEZ PICAZO: últ. op. cit., p. 173, partidario también de recuperar la teoría de las funciones en la construcción del Derecho público.

13 Op. cit. p. 173, donde, a modo de conclusión, escribe: «La maggioranza delle note tradizionali della legge nella cultura illustrata del costituzionalismo – generalità, universalità, astrazione, creazione delle proposizione basiche dell'ordinamento, razionalità, proporzionalità delle misure, certezza giuridica, cautele di transitorietà fra il diritto vecchio e quello nuovo (...) – già non sono, per molteplici ragioni, elementi essenziali ("sine qua non") della stessa, d'accordo con le norme costituzionali espresse in relazione alle fonti del diritto. Continuano a essere, però, in gran misura caratteristiche connaturali alla categoria di legge nello stato di diritto, se si pongono le norme costituzionali nel contesto in cui prendono forma la separazione dei poteri e le funzioni di ogni organo in uno Stato costituzionale. Sono aspirazioni irrinunciabili di uno Stato materiale di diritto di fronte al rischio dell'arbitrarietà dei poteri pubblici.»

Se ha descrito hasta la saciedad la crisis del principio de legalidad. En una de sus más expresivas versiones se puede leer que la ley, con la confusión producida entre autoridad pública y libertad privada, ha perdido el sentido de la orientación, llegando a ser temible por lo imprevisible de su orientación¹⁴. Viene también a decirse que el derecho legislativo se ha pulverizado. Cada vez tiene un mayor carácter de compromiso: todo es susceptible de transacción. Se reduce la aspiración de la ley a ser factor de orden, para convertirse en expresión de un desorden, al que se busca poner remedio, todo lo más, «ex post factum»¹⁵.

En diálogo con la mejor doctrina europea, LÓ PEZ PINA ha tratado de resituar a la ley en el marco de las actuales tareas del Estado. A su juicio «el Parlamento no llega a apurar las potencialidades de la Ley como instrumento de dirección normativa y ...se acaba exigiendo normativamente demasiado de la Constitución»¹⁶. Entra así en escena, de forma vicarial, el protagonismo de los Tribunales Constitucionales, subrogándose de alguna manera en el lugar y funciones del legislador. Bajo su batuta además puede producirse un deslizamiento, de efectos negativos, hacia lo que se ha denominado «ejecución constitucional por los jueces». Frente a lo cual no cabe sino tomarse en serio la reserva de Parlamento como deber y competencia (DENNINGER)¹⁷.

Se toma conciencia de la decadente fuerza vinculante de la Ley, de forma impecable y casi diría despiadada. A este respecto D. GRIMM escribe: «A diferencia de la actividad del Estado para garantizar el orden que gracias a ser prospectiva, específica y bipolar se dejaba enmarcar por la Ley, la actividad planificadora y directora del Estado del Bienestar carece precisamente de tales características»; y ante esta inutilidad de la concepción clásica de la norma de ley, su contraposición con la idea de norma como programa final, y el consecuente papel que asume la Adminis-

14 Cfr. G. ZAGREBELSKY: *IL Diritto Mite*, Legge Diritti Giustizia, Einaudi, Turin, 1992, p. 43. Vid. también la crítica de RUBIO LLORENTE a este libro, *REDC*, nº 40, donde discrepa del autor en la medida que sus tesis llevan a desconocer la función central que el legislador sigue teniendo en el Estado constitucional de nuestro tiempo.

15 Op. cit., p. 45 y ss.: «Le leggi contrattate, per poter conseguire l'accordo politico e sociale al quale mirano, sono contraddittorie, caotiche, oscure e, soprattutto, esprimono l'idea che tutto — al fine dell'accordo— sia suscettibile di transazione tra le parti, anche i valori più alti, i diritti più intangibili.» Para terminar concluyendo que dan osaste condizioni, l'esigenza di una riconduzione a unità deve fare i conti con la crisi del principio de legalità, determinata dell'accentuata perdita di senso, polverizzazione e incoerenza della legge e delle altre fonti del diritto».

16 Cfr. *Democracia representativa y Parlamentarismo*, Madrid, 1994, p.29. El autor, director de la edición de la citada obra, incluye además en ella un trabajo titulado «Tareas del Estado y lugar de la Ley», en el que, junto a sus ideas, sintetiza también las aportaciones más importantes de los autores que colaboran en la citada obra, y en este sentido constituye una buena presentación de la cuestión en perspectiva comparada.

17 Últ. op. cit. p. 62. A juicio de este autor, esta situación procede de que «el legislador se encuentra constreñido entre la sobrelegislación o concreción por el Tribunal Constitucional y la infralegislación del ejercicio por el Ejecutivo de la potestad reglamentaria. A ello se añade la debilitación federal de las Asambleas regionales y la relativización de uno y otro ámbito por la integración europea». Para este autor la llamada reserva de Parlamento entendida por el Tribunal Constitucional alemán, como una relación de funcionalidad entre contenido, importancia y significado de una regulación, por un lado, y composición, legitimación y procedimiento del órgano, por otra parte, no ha dejado tampoco de suscitar nuevos problemas, abriendo según algunos más interrogantes que respuestas.

tración Pública, «la dirección administrativa mediante Ley, impuesta por una reserva extensiva -mente interpretada, resulta ser una ficción»¹⁸.

A la vista de esta fenomenología de la ley cabe preguntarse sobre su función actual. Para unos debe quedar siempre a salvo la libertad de valoración política del legislador. Otros insisten en la función central que el legislador sigue teniendo en el Estado constitucional de nuestro tiempo. Se sostiene también que para la coordinación de las tareas del Estado, no hay alternativa posible al legislador democrático. A juicio del Tribunal Constitucional Federal alemán el legislador está obligado a adoptar todas las decisiones esenciales en aquellas materias que se consideran fundamentales¹⁹. Es común a todas estas posturas, el afán de volver a situar el aula parlamentaria en el lugar que le corresponde, como foro natural de la elaboración democrática de la política.

Sin embargo, parece como si al aumentar la intensidad y complejidad de los problemas que el Parlamento debe tratar, disminuyera su capacidad para decidir correctamente, al menos en forma de grandes orientaciones generales. El propio Congreso de los Diputados ya ha experimentado la dificultad de representar a una sociedad compleja, en pleno proceso de cambio y que ha desbordado más de una vez los cauces institucionales de mediación política.

A veces se ha dado la impresión que los partidos políticos eran incapaces de utilizar al Congreso de los Diputados como lugar y sede de las funciones de control y de orientación política. En ocasiones esta sede no ha sabido ser oportuno dique frente a las recurrentes mareas de la demagogia y el populismo. Y, finalmente, no ha jugado el papel que le corresponde en el necesario diálogo interinstitucional, al máximo nivel, por encima de las conocidas reglas del Estado de partidos.

18 Cfr. «Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de Derecho» en el vol.col.«Democracia representativa y Parlamentarismo», cit., p. 51, contenido en su obra *Die Zukunft der Verfassung* Suhrkamp, Frankfurt, 1991, de la que también cabe destacar su apartado V, p. 397 y ss.

19 Cfr. la documentada obra de J. C. GAVARA DE CARA *Derechos Fundamentales y Desarrollo Legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. En la doctrina alemana, vid., por todos, E.-W. BOCKENFORDE: *Staat, Verfassung Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1991.

Entre los autores que han denunciado la ocupación de la esfera central del sistema político, por parte de los partidos, destaca HABERMAS, para quien el legislador parlamentario debe decidir a quién toca decidir, y en el caso de que eventualmente sea a él, qué consecuencias se derivan de la elaboración legítima de los programas legislativos²⁰. Conviene recordar que para este autor el Derecho no extrae la plenitud de su sentido normativo, simplemente de su pureza formal ni tampoco de los contenidos morales que le sean proporcionados «a priori», sino tan sólo de un procedimiento de producción jurídica capaz de generar legitimidad.

Por esta razón HABERMAS denuncia el incontrolado traspaso de competencias legislativas a tribunales y administraciones, favoreciendo el oportunismo de un legislador que no aprovecha todas sus competencias, renunciando a regular materias que objetivamente deberían ser reguladas por ley. A juicio de este autor, cuando el legislador hace uso del derecho «regulativo», debería tomar también las medidas necesarias que compensen de manera legítima las carencias de prescriptividad que se producen para este tipo de derecho en el seno del aparato judicial y administrativo²¹.

En este orden de cosas, parece necesario que el legislador parlamentario pueda seguir contribuyendo a la formación del ordenamiento jurídico. Como ha escrito GARCÍA DE ENTERRÍA: «nuestra fe en la Ley está, ciertamente, bastante quebrantada... En cualquier caso, no parece que tengamos ya otra alternativa que seguir rigiéndonos por Leyes. Todo el problema es ahora mejorar su calidad... renunciar a creer que los preceptos escritos pueden encerrar en sus mallas la totalidad de la casuística de la vida social... y, correlativamente, en la técnica aplicativa de la Ley aceptar que pueden entrar en juego otras fuentes del Derecho, especialmente los principios generales del Derecho»²².

20 Cfr. J. HABERMAS: *Fatti e Norme. Contributti a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Guerini e Associati, Nápoles, 1996, p. 520.

21 Últ. op. cit. p. 520. En este punto parece oportuno recordar el libro de G. TEUBNER *Il Diritto come sistema autopoietico*, Giuffrè, Milán, 1996, así como su trabajo «Aspetti, Limiti, Alternative della Legificazione», *Sociologia del diritto*, nº 1, 1985.

22 Cfr. *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Alianza, Madrid, p. 124.

III NOTAS SOBRE LA EFICACIA FUNCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Si se atiende a la doctrina sobre la materia, se advertirá fácilmente que el trabajo de la institución parlamentaria resulta ser sobrecargado e insatisfactorio. Pero, como escribe I. MOLAS, no puede renunciar a la sobrecarga, si desea mantener su carácter de centro de la vida política y, no puede dejar de generar insatisfacción, si se tiene en cuenta su «décalage» permanente con la realidad cambiante²³. Se sigue machaconamente insistiendo en la dificultad de adaptación de la institución parlamentaria a las características de la sociedad actual. Se aducen los problemas que plantean las rigideces reglamentarias, la falta de ósmosis con el cuerpo social, etc.²⁴.

Ahora bien, al margen de la cuestión que plantea la eficacia funcional del órgano parlamentario, el Congreso debe articular el espacio institucional para el cumplimiento de dos tareas de la máxima importancia: la transacción y la comunicación.

Habrà de buscarse, en consecuencia, una regulación del procedimiento legislativo que favorezca la consideración del espacio parlamentario como sede natural dónde se producen transacciones y acuerdos políticos, en vez de proyectar los problemas a otras sedes institucionales. Si tuada la contienda política extramuros del cauce parlamentario, se corre además el riesgo de desnaturalizar el debate público, con todas las consecuencias que ello trae consigo.

La comunicación es justamente otra de las funciones que el Congreso de los Diputados ha de replantearse con urgencia, para albergar el debate público de las grandes cuestiones políticas y para ampliar su presencia y visibilidad en la vida política, como ha escrito con lucidez J. SAN - TAMARÍA²⁵.

23 Cfr. I. MOLAS: «Parlamento, Sociedad y Sistema de Diálogos», en el vol. col. *Parlamento y Consolidación Democrática*, coordinado por J. CANO y A. PORRAS, Tecnos, Madrid, 1994, p. 124. Vid. también la introducción de estos dos últimos autores a la obra colectiva que coordinan, así como el trabajo de A. PORRAS *Mayorías y Pluralismo*, p. 94.

24 Cfr. GARCÍA MORILLO: Op. cit. En la actualidad — escribe G. SARTORI—, el pueblo soberano «opina» sobre todo de acuerdo con la forma con la que la televisión le induce a opinar. El poder del video se convierte en el centro de todos los procesos de la política contemporánea por su capacidad de orientar la opinión. Vid. su trabajo «La opinión teledirigida», en *Claves de razón práctica*, nº 79, 1978, p. 2.

25 Cfr. su trabajo en el vol. col. *Parlamento y Consolidación Democrática*, cit. p. 133 y ss. Merecen ser tenidas en cuenta las propuestas que hace (p. 145) para ajustar el papel del Parlamento a lo que de él se requiere en la fase de la posconsolidación y mejorar la calidad de la democracia... y en definitiva hacer más fluido el diálogo entre Gobierno y oposición y restituir a la política y a la actividad política el prestigio y la credibilidad que requieren.

No es ajeno a este problema, la presente crisis de confianza que soporta el sistema democrático en general y la institución que nos ocupa en particular. El profesor BOBBIO, entre otros, ha llamado la atención sobre las promesas no mantenidas por la democracia, preguntándose si se puede llamar democracia un sistema que invierte la relación entre controladores y controlados, ya que a través del uso sin prejuicios de los medios de comunicación de masas los elegidos controlan a los electores ²⁶.

El problema es que si no hay confianza se evapora la representación, como advertía R. FERNÁNDEZ CARVAJAL, y si no hay hombres representativos capaces de embalsar la confianza popular, apaga y vámonos... de modo que las instituciones parlamentarias tienen pocas posibilidades de regenerarse.

Los Parlamentos encuentran, hoy, dificultad para proyectar a la opinión pública lo que en ellos ya se expresa de manera pública. Y en sentido inverso, resulta problemática la verificación parlamentaria de los distintos consensos sociales y de los nuevos proyectos políticos.

La dificultad citada no exime, sin embargo, a todo proceso de formación política de opinión y de voluntad parlamentaria, de constituir la sede natural para la negociación y el compromiso entre preferencias políticas contrapuestas.

Los estudiosos del procedimiento legislativo han llamado la atención sobre el hecho de que éste no es ya tanto un instrumento garantista, cuanto el lugar donde concurren los sujetos para la composición de intereses en aras de obtener una solución satisfactoria. Es el tránsito del concepto de procedimiento como garantía al concepto de procedimiento como participación, a la búsqueda, precisamente, de la eficacia de la norma, tanto en su proceso de gestación paccionada como en su resultado de instrumento distribuidor de recursos económicos o prestaciones sociales ²⁷. De este modo el Parlamento se configura como sede institucional de negociación y mediación.

²⁶ Cfr. *El futuro de la democracia*, donde presenta todo un cuaderno de quejas: el individuo no afiliado a una organización carece de subjetividad política autónoma, el creciente contraste entre la incompetencia del ciudadano frente a problemas siempre más complejos y soluciones técnicas sólo para especialistas, la presencia activa de poderes oligárquicos, la no eliminación de los poderes invisibles, etc.

²⁷ Además de los trabajos de J. CANO sobre el procedimiento legislativo, vid. F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, C.E.C., Madrid, 1993, p. 291 y ss.

Una mayor apertura del procedimiento legislativo a los diferentes sectores interesados junto al suficiente grado de flexibilidad parecen ser demandas atendibles, que mejorarían la funcionalidad de la institución parlamentaria. No debiera tampoco cerrarse el Parlamento a las fuentes espontáneas de las esferas públicas autónomas. En nuestro caso resulta necesario mejorar la fase de comisión, primando más su virtualidad para el trabajo técnico y de negociación que su actual vertiente política, factor coadyuvante — entre otros— del actual hastío parlamentario ²⁸.

La mayor parte de la doctrina está de acuerdo en potenciar un reglamento de la cámara más sensible a una mejor definición de la posición del parlamentario individual, frente al dominio casi absoluto de los grupos. En este sentido sería recomendable una mayor autonomía del mandato parlamentario, frente al dirigismo de las cúpulas de los partidos políticos.

A este respecto se ha hablado de una especie de ley de Gresham predicable de los partidos y no de la circulación monetaria en los sistemas financieros ²⁹, en virtud de la que partidos y grupos se nutrirían de personajes de la peor ley. Ya HABERMAS habla advertido que los partidos han cristalizado en una especie de cártel que ocupa todos los poderes del Estado, cártel que a decir verdad la Constitución no contempla.

Además, el poder legislativo se ve con dificultades para efectuar la síntesis normativa de los intereses corporativos en presencia y mantener al mismo tiempo una orientación política sensible al bien común. Por eso se dice que la función típica del legislativo es, hoy, la solemne convalidación, eventual integración y excepcional e hipotético rechazo de la orientación política establecida por el poder gobernante del Estado ³⁰.

En otro orden de cosas, el legislador también se ha encontrado con el problema de los límites morales de la legislación y con potentes cortapisas a sus potestades en el campo de temas científicos y tecnológicos, que debe confiar necesariamente a los expertos.

²⁸ Últ. op. cit., p. 299.

²⁹ Cfr. W. G. HAMILTON: *Lógica parlamentaria/Parliamentary Logic» o de las reglas del buen parlamentario*. Estudio preliminar, traducción y notas de ELOY GARCÍA, Madrid, 1996, nota p.p. 149 en p. 232.

³⁰ Cfr. G. BOGNETTI: op. cit., p. 69.

En el caso de nuestro Congreso de los Diputados hay que decir que su función de publicidad, como foro político por excelencia, se ha visto mermada por una serie de factores entre los que cabría destacar los siguientes: el reclutamiento y composición de las elites parlamentarias, el reglamento vigente en relación a la posición precaria del parlamentario individualmente considerado, la subrogación que ha sufrido por parte de los medios de comunicación, la dificultad habida para entender el papel de la oposición en un régimen parlamentario, las deficiencias de los mecanismos de control, etc. En este sentido deberían ir asimilándose los progresos que el Derecho Parlamentario ha hecho en esta dirección.

La función electoral según la cual el Congreso de los Diputados propone el nombramiento de algunas altas magistraturas no ha sido, lamentablemente, ni ejemplar en el cumplimiento de los plazos ni tampoco respecto al deseable grado de consenso que debiera haberse logrado.

De lo expuesto es fácil concluir que nuestra actual forma de gobierno no puede ser ajena al modo en que el Congreso de los Diputados ejerce sus funciones y se relaciona con las otras máximas instituciones del Estado. El mandato político del legislador va a seguir encontrándose con el protagonismo político del gobierno e incluso de otros actores no sujetos a ningún tipo de control democrático.

La crítica al parlamentarismo se ha nutrido intelectualmente de actitudes hostiles al pluralismo y a los partidos políticos. Si todos los paradigmas políticos son intrínsecamente históricos, el parlamentario lo es si cabe aún más. En este sentido el problema de la necesaria modernización del Parlamento se transforma en una cuestión permanente. El régimen democrático-parlamentario no requiere de ningún tipo de visión idealista y por tanto ideologizada. Sólo se necesita entender que el Parlamento no es ningún órgano soberano, pero tampoco es una mera empresa de servicios.