

Javier Terrón Montero
LETRADO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

LA CRISIS DE UN PARADIGMA DOMINANTE: NUEVAS PERSPECTIVAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

En su conocida obra “La estructura de las revoluciones científicas”¹ el filósofo Thomas S. Kuhn señala que la ciencia progresa a través de lo que él mismo denomina “paradigma”.

Aunque se trata de un concepto ciertamente complejo y no exento de polémica², a los exclusivos efectos que aquí nos interesan no me parece arriesgado entender por paradigma el conjunto de parámetros, principios y reglas que conforman el acervo de la comunidad científica, facilita a sus miembros el mutuo reconocimiento y establece el lenguaje común que permite el progreso de sus investigaciones y logros.

Importa señalar inmediatamente que los paradigmas —siempre de acuerdo con Kuhn— no son verdaderos ni falsos, simplemente son o no son útiles. Un ejemplo de los muchos con los que el autor ilustra su obra servirá para comprender la función del paradigma. Valga por todos la “teoría del *flogisto*”. Toda la química de los gases o química neumática de los siglos XVI y XVII se basó en ella. El *flogisto* es un gas que se encuentra presente en todos los cuerpos y esta presencia lo es en forma compuesta o en forma simple. Cuando aparece en la primera de sus manifestaciones los cuerpos permanecen estables, sin embargo, cuando su presencia aparece en forma simple se produce el fenómeno de la combustión. El *flogisto*, en suma, permitió a los investigadores de la época acercarse al fenómeno de la combustión y explicarlo. A partir de esta teoría la química conoció un indudable progreso y facilitó la comprensión de hechos que hasta entonces habían permanecido ocultos al conocimiento humano.

1 KUHN, T. S.: “La estructura de las revoluciones científicas”. Fondo de Cultura Económica. Madrid, reimpresión de 1995.

2 La ambigüedad del concepto de paradigma dio lugar a que el autor publicara una posdata siete años después de la primera edición de su obra en la que trataba de dar respuesta a las críticas recibidas. Esta posdata se encuentra recogida en la edición antes citada. Para una aproximación a la polémica surgida en torno a Kuhn, Lakatos, I. y Musgrave (eds.) “La crítica y el desarrollo del conocimiento. (Actas del Coloquio Internacional de Filosofía de la Ciencia celebrado en Londres en 1965)”. Ediciones Grijalbo. Barcelona, 1975.

Hoy puede parecernos sorprendente e incluso infantil una teoría como la expuesta sobre todo si tenemos en consideración que de acuerdo con estudios posteriores pudo constatar que el *flogisto* no existe ni ha existido nunca. Pero esta ficción no sólo no fue un obstáculo para el avance de la química sino que, muy por el contrario, facilitó su desarrollo hasta que Lavoisier la sustituyera por la concepción de la combustión como una reacción molecular.

* * *

Si me he referido brevemente a la concepción de Kuhn sobre el desarrollo del conocimiento —que más adelante habré de retomar— ha sido para exponer cómo a mi juicio (“mutatis mutandi”) tanto la teoría política como la doctrina jurídica que tiene por objeto el estudio de la institución parlamentaria y su posición en el sistema político se desenvuelve, al menos en su corriente mayoritaria, previa aceptación de los correspondientes “paradigmas”.

Si enunciamos las funciones que esa doctrina mayoritaria asigna a los Parlamentos, cuales son la función representativa, la función legislativa y la función de control, comprobamos que tales funciones son en su configuración tradicional la manifestación de otros tantos principios cuya aceptación previa resultan ineludibles.

Veámoslo con algún detalle.

Primer paradigma: el Parlamento representa a la nación. La función representativa, como es sabido, lo es bajo una prémula desconocida en el mundo del derecho hasta su irrupción a comienzos del XIX: desvinculación entre representante y representado una vez producida la elección, irrevocabilidad, prohibición de instrucciones, inexigencia de responsabilidad jurídica... Que una relación de esta naturaleza sea tenida por representativa no deja de provocar asombro. Bastaría para comprobarlo considerar simplemente el hecho de que el Sr. Anasagasti, Diputado a Cortes por el Partido Nacionalista Vasco, representa en igual medida al Sr. Arzallus que a un campesino de la Alpujarra granadina. No cabe desconocer en ello cierto grado de metafísica y misticismo. A fin de cuentas Sieyés, oponente en este punto de Rousseau y máximo teórico del mandato representativo, era canónigo y algo debió influir en su elaboración doctrinal la formación escolástica.

Sea como fuere —y bromas aparte— lo cierto es que la teoría del mandato representativo ha contribuido a situar y explicar con indudable eficacia el papel atribuido al Parlamento como exponente de la soberanía nacional. Pero ello ha sido posible en la medida en que las propias condiciones históricas y sociales permitieron durante una larga fase del constitucionalismo una cierta identificación directa entre representantes y representados.

El profesor Garrorena³ ha expuesto sintéticamente cuáles fueron esas condiciones:

1. En primer lugar, lo que Sartori llama “la escala de representación”, es decir, el cociente representantes-representados que a lo largo del siglo pasado se sitúa, como consecuencia del mandato censitario restringido a una exigua minoría de la sociedad, en torno al 1/500 o 1/1500 dependiendo del lugar y la época concreta. Una relación de estas dimensiones evoca claramente la posibilidad de vínculos personales relativamente estrechos en los que es factible una comunicación directa en el ámbito de círculos sociales abarcables por el individuo.
2. En segundo lugar, la vigencia prácticamente generalizada de sistemas electorales mayoritarios otorga una relevancia fundamental a las características individuales del candidato contribuyendo a una aproximación igualmente personalizada en la relación pretendidamente representativa.
3. En tercer lugar, la inexistencia aun de los grandes partidos de masas facilita la conexión directa entre representante y representado sin la intermediación de los aparatos organizativos de las modernas formaciones partidarias.
4. Finalmente, las propias dimensiones del Estado liberal abstencionista reducida a esferas de actuación limitadas por los intereses de las clases gobernantes contribuyen también a un reforzamiento de la identificación entre representantes y representados tanto mayor cuanto menor sea el área de los asuntos en los que ha de hacerse presente la tarea representativa.

3 GARRORENA MORALES, A.: “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación” en “El Parlamento y sus transformaciones actuales”. Garrorena Morales (editor). Tecnos. Madrid, 1990, págs. 38-39.

En suma, la creencia del carácter representativo de esta relación pudo mantenerse en el contexto de una comunidad de valores e intereses que en la mayoría de las ocasiones ni siquiera tenían que ser explicitados. La pertenencia de unos y otros al mismo círculo de poder hizo innecesaria cualquier reflexión crítica acerca de la naturaleza de la trabazón que vinculaba al Estado con esa parte de la sociedad políticamente relevante. La teoría del mandato representativo se erige así en el paradigma a cuyo cobijo se desenvuelve la vida política del XIX y en torno al cual se construye la teoría del Estado liberal.

Que estas circunstancias se han modificado radicalmente requiere poco detenimiento.

1. Desde los inicios del presente siglo, y sobre todo tras el término de la Primera Guerra Mundial, el sufragio universal sustituye al sufragio censitario lo que supone la finalización del monopolio político de la burguesía al irrumpir en la escena política nuevas clases sociales portadoras de otros intereses y valores lo que supone la quiebra de la otrora idílica y armoniosa relación entre sociedad y Estado y en consecuencia problematizando las relaciones entre una realidad diversa y compleja y la institución representativa por excelencia cual es el Parlamento.
2. Esa misma extensión del sufragio hace dispararse la escala de representación que pasa a situarse ahora en un cociente de 1/100.000 a 1/150.000 colocando al representante a tal distancia de los representados que en ningún caso puede transitarse individualmente haciendo imposible en consecuencia aquella relación directa y personal entre uno y otros. La escisión, de auténtico vértigo, lleva a Garrorena a cuestionarse si “esa escala de representación se puede dilatar de modo indefinido sin que la cantidad termine por afectar a la cualidad, o, admitiendo incluso que dicha escala se mantenga en sus niveles actuales, si, cuando quien representa a mil ha pasado a representar a cien mil o ciento cincuenta mil, tiene sentido seguir diciendo con seriedad que estamos representados”⁴.
3. Contemporánea a la implantación del sufragio universal es la aparición de los partidos de masas dotados de rígidos y complejos aparatos burocráticos. Su creciente protagonismo en la vida política y su monopolización del proceso electoral trastocan profundamente el orden liberal. El individualismo propio del periodo anterior cede ante el “Estado democrático de partidos”⁵ en el que la relación entre representante y repre-

⁴ GARRORENA MORALES. Op. cit. pág. 44.

⁵ LEIBHOLZ, GERHARD: “Problemas fundamentales de la democracia moderna”. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1971, pág. 28.

sentado queda fuertemente mediatizada dificultando cuando no imposibilitando la relación directa entre ambos.

4. Por último, se ha pasado de un Estado liberal abstencionista a un Estado social e intervencionista donde los asuntos objeto de su atención han adquirido unas dimensiones antes insospechadas. No hay ámbito económico, social, cultural... en que no esté presente la intervención estatal. La complejidad y heterogeneidad de la actividad política impide ahora aquella identificación inmediata y directa entre representes y representados.

Estas son, rápidamente expuestas, las profundas transformaciones producidas en las sociedades actuales con referencia al momento histórico en que se constituye la teoría de la representación política. La pregunta que todo ello sugiere es si el concepto clásico de la representación sigue siendo un paradigma válido para explicar este estado de cosas.

Segundo paradigma: el Parlamento legisla expresando la voluntad general. De acuerdo con la concepción clásica el Parlamento se concibe como el lugar del diálogo, el debate y el esclarecimiento de la verdad, verdad que para el pensamiento liberal es una y se encuentra en la propia naturaleza de las cosas. Bastará propiciar las condiciones que faciliten la libre discusión de los asuntos para que esa verdad se imponga con la sola fuerza de su evidencia.

Así como en el ámbito de lo económico la racionalidad se deriva del libre juego de la oferta y la demanda, de igual forma en el ámbito de lo político el libre intercambio del pensamiento y de las ideas en sede parlamentaria hará surgir la ley aceptada por todos. Por eso, como en su día señalara Carl Schmitt, el Parlamento es el lugar «que encuentra en la discusión pública la verdad razonable y la norma justa (...) El parlamentarismo liberal se apoya en la concepción del universo con arreglo al cual pueden allanarse pacífica y justamente, por medio de una discusión racional, todos los contrastes y conflictos imaginables, de que se puede hablar acerca de todo y ocuparse de todo»⁶.

De esta forma se concibe la ley como el instrumento capaz de planificar racionalmente y con validez universal la realidad social. El espíritu que anima esta concepción es el propio de la Ilustración⁷ que impulsa el desarrollo de las ciencias naturales, esto es,

6 SCHMITT: "Teoría de la constitución". Alianza. Madrid, 1982, pág. 303.

7 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". Alianza. Madrid, 1984, págs. 34 y ss.

la creencia en la infinita capacidad humana para descubrir las leyes básicas que sigue la naturaleza y a partir de ellas ordenarla mediante la formulación de unas pocas pero decisivas normas. El optimismo jurídico entiende que esta planificación puede hacerse de una vez y para siempre desbrozando lo accesorio y particular de lo esencial y general y fijando el dominio de lo universal y de lo racional que, al fin y a la postre, no son sino expresiones de aquella verdad inmutable.

Sin embargo, las mismas transformaciones que acabamos de ver en relación con la representación —sufragio universal, Estado intervencionista y partidos políticos— van a alterar la creencia en una opinión pública fácilmente discernible o, lo que es lo mismo, en la creencia de una voluntad general aprehensible en la legislación.

Para empezar, el propio sujeto parlamentario se ha modificado radicalmente: el representante individual y aislado que sin más bagaje que su raciocinio interioriza y expresa en la Cámara la opinión pública ha sido sustituido por una organización partidaria capaz de imponer a los diputados las directrices de su actuación quedando así sujetos a las instrucciones que desde el partido se marcan.

Pero es que la nueva situación acabará afectando igualmente al concepto de ley y sobre todo a uno de sus rasgos hasta ese momento definitorios como es el principio de generalidad. Así lo ha señalado Habermas al indicar que “en la medida en que el Estado intervino en el orden social haciéndose cargo de tareas asistenciales, distributivas o administrativas, no puede ya ser íntegramente mantenido el principio de generalidad de la norma. Las situaciones necesitadas de regulación normativa son ahora situaciones sociales en el sentido estricto de la palabra, lo que quiere decir concretas, esto es, vinculadas a determinados grupos de personas y circunstancias inestables”⁸.

Y así, la ley entendida como plasmación de un ideal de justicia que se establece con carácter general ha sido reemplazada por la ley como instrumento resolutorio de problemas coyunturales. Es lo que ha venido en llamarse “ley-medida” a través de la cual se trata de satisfacer necesidades inmediatas que no siempre afectan a la generalidad de la población sino más bien a una parte de la misma.

⁸ HABERMAS, J.: “Historia y crítica de la opinión pública”. G. Gili. México, 1986. Véase también en este sentido De Vega, P.: “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”. R.E.P nº43, enero-febrero de 1985.

El interés general ha desaparecido o cuando menos ha perdido su valor de referencia para ser sustituido por los intereses particulares cuya satisfacción por los actores políticos absorbe ahora la mayor parte de la actividad legislativa. De esta forma, por decirlo en palabras del profesor Murillo Ferrol “hemos pasado de un Parlamento de discusión a uno de negociación donde se enfrentan intereses y grupos”⁹.

Como fácilmente se desprende de lo dicho, la pregunta que cabe hacerse es similar a la efectuada en relación al concepto de representación: ¿puede seguir argumentándose que el interés general —entendido en sus términos clásicos— es el soporte justificativo de la legislación?

Tercer paradigma: el Parlamento controla al Gobierno. Sin que sea preciso detenerse demasiado en este punto el control del Parlamento sobre el Gobierno es una concreción de la idea más genérica de la limitación del poder. Que la libertad de los ciudadanos sólo pueda garantizarse si el poder se encuentra limitado no requiere a estas alturas de mayores argumentaciones.

Desde esta perspectiva el régimen parlamentario como forma política de Gobierno resulta de una coherencia innegable pues siendo el Parlamento el representante de la nación a él corresponde la soberanía y de él emanan por tanto los demás poderes del Estado; en consecuencia a él corresponde igualmente la designación y el control del Gobierno.

Pero la coherencia y el rigor lógico no son siempre, y menos en política, garantía de éxito, pues pronto se advierte que el predominio absoluto de la Cámara deviene incompatible con las exigencias de estabilidad y poder que un Gobierno eficaz requiere, sobre todo cuando se le reclama una intervención cada vez más rápida y compleja en los asuntos públicos. Surge así el “parlamentarismo racionalizado” cuyo sólo nombre evoca su objetivo de poner freno al impulso de la Asambleas.

9 MURILLO FERROL, F. “Publicidad parlamentaria”. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid. Nº 74, pág. 466. Baste señalar como ejemplo una noticia aparecida recientemente en los medios de comunicación y que ya a nadie sorprende según la cual el Proyecto de Ley de Edificación ha sido elaborado, no por el Gobierno, sino directamente por representantes de los colectivos de arquitectos e ingenieros en un proceso negociador que ha tenido como objeto fundamental delimitar las competencias de unos y otros profesionales sobre los distintos tipos de proyectos de edificación. (“El País”, martes, 17 de noviembre de 1998, pág. 26.)

El profesor Aragón Reyes ha expuesto recientemente¹⁰ las circunstancias históricas que han llevado a lo que denomina una “presidencialización” del régimen parlamentario y a las que no han sido ajenos, entre otros factores de creciente burocratización de los partidos, el reforzamiento del liderazgo personalista o la decisiva influencia de los medios de comunicación que han conducido no sólo a la primacía indiscutible del Gobierno sino a la de la persona que lo dirige. Pero es que esta alteración fáctica del régimen parlamentario no ha ido acompañada de una modificación paralela de los procedimientos parlamentarios que en la mayoría de los Estados europeos y con particular intensidad en España aparecen orientados en una dirección diametralmente opuesta en lo que se refiere a la exigencia de la responsabilidad política y de control ordinario que le corresponde. Y es que los mecanismos concretos a través de los cuales se articula dicha función permanecen anclados en la concepción de un Gobierno teóricamente debilitado en cuanto carece de una legitimidad directa del cuerpo electoral y al que hay que dotar de poderes compensatorios.

Control sí pero menos y bajo ciertos límites y condiciones: exigencia de mayorías reforzadas para alcanzar acuerdos de cierta trascendencia, en especial los que afectan a la estabilidad y permanencia del Ejecutivo, limitaciones temporales para exigir responsabilidades y presentación simultánea de alternativas viables así como poder del Gobierno para disolver el Parlamento.

Únase a todo ello la presencia de los partidos políticos en la vida parlamentaria que ha venido a hacer casi irreconocible la función de control. Si como acabamos de decir los controles de relevancia están en manos de la mayoría y es la mayoría quien sostiene el Gobierno al que le une una identidad partidaria hasta el punto que el Jefe del Gobierno lo es también de la mayoría de los diputados se habrá cerrado el círculo del exorbitante poder gubernamental.

Como señala Aragón, el resultado de todo ello es un modelo tendente a convertirse en “una forma de Gobierno que descansa casi exclusivamente en el control electoral, pero no en el que resulta del equilibrio institucional, perdiéndose (o debilitándose) así el sistema de frenos y contrapesos en que se basa el Estado constitucional. Con lo

¹⁰ ARAGÓN REYES, M.: “sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, en “Parlamento y Control del Gobierno”. Francesc Pau i Vall (Coord.). Aranzadi. Pamplona, 1998.

cual se daría la paradoja de que en este tipo de régimen parlamentario el legislativo pueda ser más débil y el ejecutivo más fuerte que en régimen presidencial”¹¹.

Bajo estas circunstancias ¿es posible seguir asignando al Parlamento una función de control sobre el Gobierno?

* * *

De cuanto se lleva expuesto lo menos que puede concluirse es que “representación”, “voluntad general” y “control” son conceptos en crisis. Nacidos para explicar durante el Estado liberal la función atribuida al Parlamento los tres conceptos parecen adecuarse con dificultad a la situación surgida de las transformaciones descritas.

Pero volvamos a Kuhn y a la teoría del *flogisto* para comprobar la forma en que responden los científicos a la percepción de una anomalía en el ajuste entre la teoría y la naturaleza.

Recordemos que para la teoría flogística la combustión se producía como consecuencia de que los cuerpos desprendían este gas contenido en ellos. Pues bien, en consecuencia con ello lo lógico debería ser que los cuerpos perdieran peso en el proceso al desprenderse de ellos esta sustancia. Sin embargo varios químicos del Islam habían comprobado que por el contrario algunos metales aumentaban de peso cuando se calientan. Esta constatación llevaría más tarde a algunos investigadores del siglo XVII a concluir que un metal calentado no sólo no pierde algún elemento sino que lo toma de la atmósfera. A pesar de su evidencia esta conclusión les pareció innecesaria a la mayoría de los químicos; de una parte porque si las reacciones químicas alteraban profundamente las características de las cosas tales como el volumen, el color y la textura ¿por qué no podía modificar también el peso?, además no siempre se consideraba el peso como una medida de la cantidad de la materia, por otra parte el aumento durante la combustión no afectaba a todas las materias sino que se trataba de un fenómeno aislado pues la mayoría de los cuerpos naturales (p.ejm. la madera) pierden peso al ser calentados¹². Así, en líneas generales la teoría del *flogisto* podía seguir considerándose válida.

¹¹ Ibidem, pág. 35.

¹² KUHN, T. Op. cit. págs. 119 y ss.

Sin embargo, durante el siglo XVIII estas respuestas inicialmente plausibles para explicar el problema del aumento de peso se hicieron cada vez más difíciles de mantener. Las nuevas comprobaciones no dieron como sería de esperar el rechazo inmediato de la teoría del *flogisto* debido a que ésta tenía la flexibilidad suficiente como para ajustarse a los nuevos hallazgos de muchas formas diferentes. Era posible, por ejemplo, que el *flogisto* tuviera un peso negativo o que partículas de fuego o alguna otra cosa entrara en el cuerpo calentado compensando la salida del *flogisto*.

Pero si el problema del aumento de peso no condujo al rechazo de la teoría, sí llevó a un número cada vez mayor de estudios en los que dicho problema tenía una gran importancia.

* * *

Abandonemos nuevamente el apasionante mundo de las revoluciones científicas y retomemos nuestro asunto.

La crisis de los conceptos de “representación”, “voluntad general” y “control” que no son sino particularidades de la consabida “crisis del Parlamento” no ha significado su abandono como paradigmas dominantes, sobre todo porque —como luego veremos— estamos faltos de algún otro paradigma que los sustituya.

Por lo que a la teoría de la representación se refiere no son pocos los autores que se han mostrado extraordinariamente críticos con ella.

Kelsen no dudó en poner de manifiesto el carácter ficticio de la idea de la representación sin que ello significara para el profesor de Colonia que nos encontráramos ante un concepto inútil. Antes por el contrario, la idea de la representación había cumplido una función de extraordinaria importancia en la consolidación de los actuales Estados democráticos pues si bien no pudo justificar el Parlamento desde el punto de vista de la soberanía del pueblo sí cumplió con la tarea de impedir lo que denominó “una hipertrofia excesiva de la idea democrática” con el consiguiente peligro de la necesaria estabilidad que el progreso social requiere.

Que la ficción representativa fuera acogida con entusiasmo en los inicios del Estado liberal se debió a una enorme capacidad para legitimar al Parlamento frente al poder

absoluto del Monarca, pero una vez establecido el Gobierno parlamentario no pudo hurtarse a la crítica de la restricción que con ella experimentaba el principio de libertad y que sirve a los enemigos de la democracia para argumentar que la misma descansa en un engaño manifiesto. Consciente Kelsen de que es ésta una verdad irrefutable encuentra la justificación del Parlamento en otro lugar. “El contenido del parlamentarismo —dice— puede ser también concebido sin auxilio de la ficción de la representación, justificando su valor como medio específico y técnico-social para la estructuración de un orden estatal. Si el parlamentarismo se concibe como la transacción necesaria entre la idea rudimentaria de la libertad política y el principio de la diferenciación del trabajo, puede presentirse claramente desde luego el rumbo a tomar para una posible reforma del parlamentarismo”¹³. Reforma que no supresión pues para Kelsen la suerte de la democracia está indisolublemente ligada a la del Parlamento.

No menos crítico con la idea de la representación se muestra Leibholz, quien sin negar el carácter democrático de los Estados actuales, considera que éstos no pueden entenderse como representativos sino plebiscitarios significando con ello que la voluntad dominante no es una voluntad que pueda ser imputada al pueblo como unidad, porque no es una voluntad formada por los representantes del pueblo sino la voluntad de la mayoría. Los parlamentarios del grupo mayoritario no son más que los portavoces de esa mayoría. De esta forma las elecciones son realmente hoy no propiamente elecciones sino plebiscitos en los que se ratifican o rechazan las propuestas efectuadas por los partidos. Para Leibholz, en fin, el moderno “Estado de partidos” no es sino una variante de la democracia directa en la que no rige el principio de representación sino el principio de identidad de forma que el Parlamento no representa al pueblo sino que actúa “como si” realmente fuera el pueblo mismo¹⁴.

Una posición más moderada es la sostenida entre nosotros por Rubio Llorente quien, tras certificar la definitiva escisión entre la realidad y la teoría de la representación política, considera inviable el retorno al viejo modelo liberal en el que era posible sostener la libertad de los diputados frente a los partidos políticos. Por ello la única forma de proceder es elaborar una nueva teoría que permita reconciliar la actual discordancia entre la realidad democrática y el concepto de representación. A su juicio esta nueva teoría ha de partir de la comprensión de que la representación política no la ostentan

13 KELSEN, H.: “Esencia y valor de la democracia”. Editora Nacional. México, 1980, pág. 55.

14 LEIBHOLZ, GERHARD: “La rappresentazione nella democrazia”. Giuffrè Editore. Milano, 1989, págs. 177 y ss.

ya los diputados individualmente considerados sino que son los grupos políticos los que en realidad actúan como representantes libres no vinculados a los mandatos de los electores. Al fin y al cabo éstos eligen a unos hombres que le son propuestos por un partido político y de los que pueden esperar, razonablemente, que en el futuro se comporten de acuerdo con las ideas expuestas por ese partido e incluso que sigan la disciplina que el partido les impone. Así, los electores votan a los hombres que integran un partido, pero les votan también con la esperanza de que actúen disciplinadamente¹⁵. No llega sin embargo el profesor Rubio a apurar las consecuencias de su planteamiento pues para él —no sé si más por escrúpulo constitucional que por auténtico convencimiento— no puede llevarse al extremo de sancionar jurídicamente el incumplimiento de la disciplina partidaria por prohibirlo implícitamente en nuestro caso el art. 67.2 del texto constitucional mediante la interdicción del mandato imperativo.

Un paso más adelante en la línea que acaba de apuntarse es el dado por Garrorena Morales quien formula, a mi entender, una de las propuestas más sugerentes y comprometidas en relación a la cuestión que estamos considerando.

Señala Garrorena que no es el diputado ni siquiera el grupo parlamentario sino el partido mismo el sujeto de la representación. No reconocer esta realidad es continuar enmascarando la verdadera naturaleza del vínculo que se establece entre elector y diputado, por eso señala que “va siendo hora de que nuestro Derecho deje definitivamente de considerar al diputado, y no al partido, como el referente efectivo de nuestro acto electoral; cuando hoy decidimos desplazar a otros nuestra responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos, sabemos perfectamente que en nuestros días es el partido, nunca el diputado, el único sujeto con entidad para ejercer los contenidos de tal representación-poder”¹⁶.

Traducir jurídicamente esta evidencia es en definitiva comenzar a dar respuesta a muchos de los problemas que hoy tienen planteados tanto el Derecho Constitucional en general como el Derecho Parlamentario en particular. Baste citar a modo de ejemplo el sistema electoral, el vetusto principio de la inmunidad parlamentaria, la asignación a las comisiones parlamentarias de competencias que una vez ejercidas son imputadas

15 RUBIO LLORENTE, F.: “El Parlamento y la representación política”. I Jornadas del Derecho Parlamentario. Congreso de los Diputados. Madrid, 1985, págs. 321 y ss.

16 GARRORENA MORALES. Op. cit. pág. 60.

al Parlamento en su conjunto, o, en fin, la necesidad del trabajo especializado en el seno de las Cámaras.

Pero junto a esta relevancia del partido político se impone igualmente el reconocimiento de otros contenidos relacionales nacidos de la propia iniciativa ciudadana de participación y con clara vocación de incidir en el poder y que hoy por hoy permanecen ocultos tras la monopolización de la relación nominalmente política o parlamentaria y que no obstante condicionan en la práctica el proceso de toma de decisiones.

Una propuesta de estas características no está exenta de problemas. Desplazar el sujeto de la representación al partido o a otros ámbitos asociativos requiere necesariamente agudizar los instrumentos de control democrático sobre los procesos internos que se desarrollan en tales organizaciones y que hoy aparecen escasamente iluminados. Se trata en definitiva de alumbrar allí donde se dilucidan los asuntos que a todos nos conciernen.

* * *

No faltan tampoco voces que, ante la quiebra del concepto de ley como expresión de la voluntad general, proponen radicales transformaciones del procedimiento legislativo para adecuarlo a las nuevas funciones que en este sentido corresponden al Parlamento. Si, como quedó señalado, la ley responde ahora a la satisfacción de intereses sin duda legítimos pero particulares que como tales pueden resultar contradictorios con otros intereses igualmente particulares y legítimos, parece lógico que las reglas que disciplinan los procedimientos parlamentarios de elaboración de las leyes se orienten a la regulación de esta actividad negociadora.

Ha sido también, entre otros, Rubio Llorente quien ha señalado que el Parlamento es actualmente ante todo un lugar de negociación. “Si es cierto —dice— que en el Parlamento se negocia, porque no puede ser de otro modo, también es cierto que se negocia de un modo casi vergonzante y en estructuras inadecuadas. En las Cortes, hoy, la sede propia de la negociación es la que ofrecen las Ponencias, pero si éstas son órganos de negociación no serán, propiamente hablando, Ponencias, y lo que hacen no será un informe sobre el cual la Comisión haya de discutir, sino otra cosa. Sobre todo, como por ahí se ha infiltrado la realidad sin adecuar la norma a la teoría, sucede que de esa negociación al pueblo no se dan indicios. Y yo creo que la negociación proba-

blemente es imposible si ha de efectuarse a veces en la plaza de un mercado, pero también creo que el pueblo debe tener información de cuáles son las razones por las cuales se han modificado las posturas iniciales y se ha accedido a una transacción que es absolutamente legítima, pues el Parlamento contemporáneo es, fundamentalmente, y por eso es representativo, un lugar de negociación”¹⁷.

En definitiva, el pacto, la transacción, la concertación, el convenio o como quiera llamársele, constituye una característica consustancial de los modernos sistemas democráticos hasta el punto que —como ha señalado De Vega¹⁸— éstos han sido definidos precisamente como democracias de concertación o consenso en las que la negociación se efectúa tanto dentro de los partidos políticos en su función de articulación y agregación de intereses como en los recintos parlamentarios.

Quiere esto decir que si el procedimiento legislativo puede ser comprendido desde esta perspectiva negocial el reto consiste en la búsqueda de modelos de confrontación y publicidad adecuados a la nueva realidad¹⁹. La tarea no es fácil pero tampoco imposible sobre todo si se hace con la necesaria prudencia y atendiendo a dos exigencias fundamentales: de una parte la apertura de alguna suerte de cauce que permita una mayor aproximación a los intereses afectados por la legislación y de otra el establecimiento de las condiciones favorables a la negociación en el seno mismo del Parlamento.

Por lo que a la primera de ellas se refiere es verdad que, como muchas veces se ha dicho, la participación directa en el procedimiento legislativo de los intereses afectados por la ley puede dar lugar al nacimiento de un nuevo corporativismo pero no es menos cierto que, como ha señalado Murillo Ferrol²⁰, la creciente desconfianza hacia los sistemas mediatizados y la exigencia de conexiones más directas reclaman un nuevo punto de equilibrio entre el proceso de fraccionamiento de un lado y de integración por otro sin que ello signifique en absoluto un retroceso a las formas medievales de organización social y política. No se trata, por tanto, de convertir a las corporaciones o asociaciones en nuevos sujetos parlamentarios pero sí de articular su

17 RUBIO LLORENTE, F. Op. cit. pág. 343.

18 DE VEGA, P. op. cit.

19 TERRÓN MONTERO, J.: “Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo”, en “Parlamento y opinión pública”. Francesc Pau i Vall (Coord.). Tecnos, Madrid, 1995, págs. 125 y ss.

20 MURILLO FERROL, F. Op. cit. pág. 471.

presencia y parecer en las cuestiones que les conciernen sin que ello suponga un desplazamiento en la toma de decisiones ni en la responsabilidad²¹.

Por lo que a la segunda exigencia respecta, y sin despreciar las dificultades que plantea la relativa incompatibilidad entre negociación y publicidad, me parece que la necesaria opacidad del momento negociador puede conjugarse con la explicación posterior y pública, prescrita reglamentariamente y lo más precisa posible, de los términos en que se ha producido el intercambio, los intereses en los que se ha cedido y el beneficio general alcanzado. En esta labor tienen una importante tarea pedagógica que desarrollar tanto los propios diputados como los medios de comunicación en la forma en que los acuerdos logrados se ofrecen a la comprensión de la opinión pública a fin de que sean percibidos no como dejación de principios ideológicos sino como el camino adecuado en la toma colectiva de decisiones.

Pero es que además y por otra parte la crisis del concepto de ley como expresión de la voluntad general tiene otras consecuencias.

Cuando la ley era concebida como la plasmación de un modelo de norma dirigido fundamentalmente a dar cumplimiento a una idea abstracta de justicia el proceso de legislación finalizaba con la promulgación, efectuada ésta el Parlamento habría cumplido su misión devolviendo a la sociedad en forma de ley la realización de sus aspiraciones de libertad, seguridad y justicia. A partir de ese momento corresponde a los jueces su verificación concreta.

También en este punto se está produciendo un cambio significativo pues, como han señalado Figueroa y Osés, “el concepto de ley se ha transformado en los últimos tiempos, de tal manera que la legislación de hoy en día no se centra únicamente en la normación de los derechos y conductas individuales, sino que las leyes tienen otra dimensión: se dirigen a establecer el funcionamiento y la organización de los poderes públicos, o a determinar los objetivos de las políticas públicas”²², por lo que se impone como una consecuencia la aparición de un creciente interés por conocer y evaluar los

21 El vigente Reglamento del Parlamento de Andalucía, en su art. 113, prevé dentro del procedimiento legislativo un trámite previo al plazo de presentación de enmiendas particulares en el que se produce la comparecencia de agentes sociales y organizaciones que puedan estar interesados en la materia a que la ley en cuestión se refiera. Este trámite permite a los Grupos parlamentarios formular enmiendas que recogan la posición expuesta por aquéllos.

22 FIGUEROA LARANDOGOITIA, A. y OSÉS ABANDO, J.: “La evaluación legislativa como control parlamentario”, en “Parlamento y control del Gobierno”. Aranzadi. Pamplona, 1998, pág. 213.

resultados analizando los efectos concretos de la legislación, su adecuación a los fines propuestos e incluso, en ocasiones, sus efectos contraproducentes. Y es que si la ley es un medio para alcanzar determinados fines parece razonable el establecimiento de alguna suerte de comprobación que permita conocer que esos resultados se han conseguido o, caso contrario, cuáles han sido las causas del fracaso de la medida adoptada.

Tampoco resulta fácil la labor a realizar en este sentido. Como indican los autores antes citados la denominada “ciencia de la legislación” y más concretamente las “técnicas de evaluación legislativa” no son posibles sin la contribución de diferentes ciencias sociales (derecho, sociología, ciencia política, economía...) con lo que se evidencia el carácter interdisciplinar del trabajo considerando tanto la cada vez mayor complejidad técnica del contenido de las leyes como la diversidad de materias que abarca y la estrecha interrelación que se produce entre ellos.

Estas dificultades no han impedido sin embargo los avances logrados sobre todo en aquellos países que, como los Estados Unidos, cuentan con una larga tradición en el ámbito de la sociología jurídica. En efecto, estas técnicas de evaluación aparecen por primera vez en aquel país con un propósito de seguimiento de la ejecución presupuestaria. Hoy se extienden a otras materias y han alcanzado un alto grado de institucionalización a través de diferentes agencias especializadas dependientes del Congreso entre las que destaca la General Accounting Office (GAO) u Oficina de Intervención General. Aunque con un menor nivel de desarrollo en Europa son importantes las experiencias de Alemania y Francia bien mediante la constitución de oficinas parlamentarias de evaluación de la legislación bien mediante una exigencia a la Administración del suministro de datos que hagan posible al Parlamento la verificación de las leyes.

En suma, la introducción de estas técnicas evaluatorias están llamadas a modificar igualmente el sentido de la legislación de manera que allí donde conocen un mayor grado de institucionalización los Parlamentos extienden su actividad más allá de los límites establecidos de acuerdo con la doctrina clásica de la función legislativa.

* * *

Finalmente, y en tercer lugar, no son infrecuentes las propuestas que abogan por una modificación de la idea de control y de los instrumentos mediante los cuales éste se realiza.

La importancia adquirida por esta cuestión queda de manifiesto cuando se comprueba que la gran mayoría de las publicaciones sobre Derecho Parlamentario de los últimos años están dedicadas a la búsqueda y exposición de nuevas fórmulas de control, lo que hace imposible aludir a todas las opiniones que se han pronunciado en este sentido. Me limitaré por ello a exponer resumidamente algunas de las expresadas en unas recientes Jornadas de Letrados de Parlamentos dedicadas monográficamente a este tema.

El profesor Aragón²³ ofrece el marco general en el que se desenvuelven las nuevas orientaciones sobre el control parlamentario al distinguir entre el control “por” el Parlamento y el control “en” el Parlamento. El primero responde a la concepción clásica de la división de poderes en el que el Legislativo como órgano controla al Ejecutivo. Sin embargo, como es sobradamente conocido, la irrupción de los partidos en la vida política y de forma especial en la actuación parlamentaria ha trasladado la línea decisoria a la relación entre mayoría y minoría de manera que el control “por” el Parlamento se ha convertido en un instrumento de nula o escasa utilización en tanto subsiste una identidad política entre Gobierno y mayoría parlamentaria. Así, la exigencia de responsabilidad política, si por ella se entiende la destitución del Gobierno a través de la moción de censura o la cuestión de confianza o la obligación de este por atender los requerimientos de la Cámara, deviene prácticamente imposible acentuándose la impresión de inutilidad de la institución parlamentaria.

Por ello el esfuerzo de la doctrina se dirige en la actualidad a llenar de contenido el control “en” el Parlamento, esto es, aquel que se ejerce por la minoría dotándola de medios suficientes para su ejercicio y subrayando su importancia como manifestación de una democracia verdaderamente pluralista.

No puede dejar de señalarse en este punto cómo la ausencia de unos adecuados mecanismos de control en manos de las minorías parlamentarias está en el origen de la judicialización de la política y de su inevitable consecuencia, la politización de la justicia, pues el recurso a los tribunales acaso se viera reducido si las fuerzas políticas minoritarias encontraran en el Parlamento un cauce satisfactorio para hacer valer su posición y hacer efectiva alguna clase de responsabilidad política, concepto éste al parecer desconocido entre nosotros y vinculado inescindiblemente a la sentencia judicial condenatoria.

23 ARAGÓN REYES, M. Op. cit. págs. 37 y ss.

Ha sido también en este punto Garrorena Morales quien ha dirigido la atención a lo que denomina “los cinco puntos del control”²⁴ como ámbitos en los que se ponen de manifiesto las más importantes carencias de esta actividad parlamentaria y en las que, en consecuencia, ha de centrarse el intento de renovación que estamos analizando: en primer lugar la renovación del sujeto del control consistente en dotar a la minoría-oposición de un estatuto de relevancia constitucional que le permita ejercer de verdadero “contra-poder” dentro del Estado; en segundo lugar la renovación de las técnicas de control flexibilizando el acceso de la minoría a los instrumentos parlamentarios que hoy se encuentran en manos de la mayoría (comisiones de investigación, mociones, orden del día...) haciendo así patente la posibilidad de soluciones alternativas a las adoptadas por el bloque gobierno-mayoría; en tercer lugar, renovación del ámbito objeto de control extendiéndolo a aspectos que hoy permanecen ocultos a la actividad parlamentaria so pretexto en ocasiones de su carácter técnico o especializado; en cuarto lugar, renovación del tiempo y la oportunidad parlamentaria de manera que pueda lograrse un mayor acercamiento entre la actualidad de los asuntos y su debate en sede parlamentaria evitando el reproche de su distanciamiento entre las preocupaciones de los ciudadanos y la atención que a ellas prestan sus representantes; finalmente y en quinto lugar la proximidad social del control articulando los medios necesarios tanto en el procedimiento electoral como en los procedimientos estrictamente parlamentarios que coadyuven a reforzar la comunicación entre el Parlamento y los ciudadanos sea individualmente considerados sea agrupados en las múltiples organizaciones que conforman el tejido social.

Las sugerentes propuestas descritas son, hoy por hoy, poco más que buenas intenciones. De una parte no cabe desconocer que la llave de toda reforma pertenece, como es obvio, a la mayoría en cuyo “perjuicio” inmediato se proyectan estas modificaciones. Quizá no sea muy realista esperar la renuncia a una posición de preeminencia presente a cambio de una hipotética ventaja en el futuro. Pero es que además tampoco es posible olvidar que la decisión de la mayoría sigue siendo, como no puede ser de otra manera, la regla de oro en democracia y esta es la que al fin y a la postre ha de prevalecer cuando no es posible la integración de la discrepancia.

24 GARRORENA MORALES, A.: “Algunas sugerencias para renovar la función de control”, en “Parlamento y control del Gobierno”. Op. cit. págs. 425 y ss.

Acaso por estas razones, transformaciones como las expuestas pueden resultar poco menos que utópicas en el momento presente y también por ello sea necesario que transcurra aun bastante tiempo para que la mayoría de ellas acaben formando parte de la vida de las Cámaras. Pero si ello parece cierto no lo es menos comprobar que buena parte de los cambios que en los últimos tiempos ha conocido nuestro Derecho Parlamentario, tanto de las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, tienen como objetivo la revitalización del Parlamento dando cabida a técnicas de control y modalidades de debate desconocidas hace tan sólo unos pocos años. Sin pretensiones de exhaustividad podrían citarse, entre otro, las siguientes:

- Los debates de política general que sin necesidad de referirse a acontecimientos concretos facilitan el enjuiciamiento de las actuaciones políticas del Gobierno contrastándolas con las opciones de las distintas minorías como manifestación del pluralismo político. Aunque no faltan críticas que lo consideran una manifestación forzada del debate sobre el estado de la Unión en Estados Unidos, estos debates se han consolidado en la práctica totalidad de los parlamentos españoles.
- La reprobación individual de un Ministro o Consejero. Desde su primera utilización con motivo del caso del aceite de colza desnaturalizado esta práctica se ha convertido en un instrumento de la oposición para expresar explícita y formalmente el rechazo de una concreta política sectorial del Gobierno o de la persona a quien corresponde su ejercicio. Si bien de ella no cabe derivar para la mayoría de la doctrina la destitución del reprobado, es sin duda una eficaz medida de presión.
- La tipificación como delito de desobediencia la no comparecencia ante una Comisión de Investigación Parlamentaria (art. 502 del Código Penal) ha dotado de mayor eficacia estos instrumentos de control hasta ese momento faltos de capacidad coercitiva.
- Las nuevas modalidades de preguntas entre las que han de destacarse: las preguntas de interés general mediante las que se pretende un pronunciamiento del Presidente del Ejecutivo otorgando un especial relieve a este tipo de iniciativa en atención a sus protagonistas; las preguntas de urgencia extraordinaria que facilitan la aproximación del debate al hecho o problema que las origina acentuándose la in-

mediatez de la actividad parlamentaria y las preguntas de iniciativa ciudadana incorporadas en el Reglamento del Parlamento de Andalucía que permiten al ciudadano en esta modalidad de democracia semidirecta plantear cuestiones al Gobierno.

- La comparecencia de los agentes y organizaciones sociales en el procedimiento legislativo previa al plazo de presentación de enmiendas en la que es posible sugerir modificaciones de la ley o expresar el criterio de los interesados en la regulación concreta de que se ocupa el proyecto de ley²⁵.
- La creación de Oficinas de Control Presupuestario en diversos Parlamentos (Cortes Generales, Andalucía, Madrid) supone en fin la utilización de nuevas técnicas capaces de proporcionar a los diputados una información en tiempo real del grado de ejecución presupuestaria, modificaciones, etc. En la que sustentar un control más riguroso y documentado sobre la acción del Gobierno.
- La posibilidad por una minoría de constituir Comisiones de Investigación siempre que a ello no se oponga la mayoría absoluta de la Cámara (Castilla-León).

En definitiva, la aparición de nuevas modalidades de actuación parlamentaria no son sino incipientes manifestaciones de los cambios habidos en el papel que a la institución parlamentaria corresponde en los modernos Estados democráticos.

* * *

Retomemos por tercera vez a Kuhn y el modelo de los paradigmas científicos que nos está sirviendo de hilo conductor en esta exposición.

¿Podríamos concluir que las transformaciones habidas en los conceptos tradicionales de las funciones asignadas al Parlamento hace que nos encontremos ante un paradigma o conjunto de paradigmas nuevos en nuestra comprensión de la institución parlamentaria y por tanto respecto del verdadero papel que a ésta le corresponde?

Ya sabemos que los paradigmas se resisten a ser sustituidos. Mientras la crisis afecte sólo a aspectos parciales o secundarios del paradigma dominante muchos de los

²⁵ Véase nota 21.

problemas implicados podrán seguir siendo explicados a partir de éste. Por decirlo en palabras del propio Kuhn “durante el período de transición (de un paradigma a otro) habrá una gran coincidencia, aunque nunca completa, entre los problemas que pueden resolverse con ayuda de los dos paradigmas, el antiguo y el nuevo; pero habrá también una diferencia decisiva en los modos de resolución. Cuando la transición es completa, la profesión habrá modificado su visión del campo, sus métodos y sus metas. Un historiador perspicaz, al observar un caso clásico de reorientación de la ciencia mediante un cambio de paradigma lo describió como “tomar el otro extremo del bastón”, un proceso que involucra “manejar el mismo conjunto de datos anteriores, pero situándolos en un nuevo sistema de relaciones concomitantes al ubicarlos en un marco diferente”²⁶.

Pues bien, yo creo que a tenor de todo lo dicho, nuestra percepción sobre las funciones del Parlamento se encuentra en un claro período de transición.

Muchos de los problemas planteados y sus correspondientes respuestas tienen cabida tanto de acuerdo con la concepción clásica como con las nuevas teorías emergentes. Por citar un sólo ejemplo, tan coherente y creíble resulta sostener que el Parlamento representa a la sociedad como considerar que se trata de un órgano del Estado aunque ambas concepciones resulten radicalmente contradictorias entre sí como lo prueba el hecho —puesto de manifiesto por Sartori— de que conciliar ambos conceptos llevaría al absurdo de que el Parlamento representa al pueblo ante sí mismo. O lo uno o lo otro, pero no ambas a la vez aunque la ambigüedad pueda resultar muy útil a más de un grupo político dependiendo de las circunstancias.

Finalmente y para terminar, y aunque no me sea posible dar una respuesta satisfactoria no puedo dejar de plantear la cuestión de la forma en que se produce la plena implantación de un nuevo paradigma o conjunto de ellos.

Y no puedo dar una respuesta porque en relación con este asunto me parece que no es posible dar por válida la que Kuhn ofrece en relación a las ciencias de la naturaleza. De acuerdo con este autor, que de tanta utilidad nos ha sido hasta ahora, en el ámbito de las ciencias experimentales la implantación de un nuevo paradigma, de una nueva

26 KUHN, T. S. Op. cit., pág. 136.

teoría no es nunca el resultado de un proceso acumulativo al que se llegue por medio de una articulación o una ampliación del antiguo modelo. Por el contrario, surge repentinamente, a veces en medio de la noche, en la mente de un hombre sumergido profundamente en la crisis (recordemos a Arquímedes en la bañera o a Newton y la manzana)... “casi siempre los hombres que realizan esos inventos fundamentales de un nuevo paradigma han sido muy jóvenes o muy noveles en el campo cuyo paradigma cambian... Se trata en general de hombres que, al no estar comprometidos con las reglas tradicionales tienen muchas probabilidades de ver que esas reglas no definen ya un juego que pueda continuar adelante y de concebir otro conjunto que pueda reemplazarlas”²⁷.

Que esta respuesta no puede trasladarse a nuestro campo se debe a dos clases de razones estrechamente relacionadas.

De una parte porque a diferencia de las ciencias de la naturaleza las ciencias sociales en general y las jurídicas en particular no tienen como objetivo la búsqueda de una verdad externa, sino —por decirlo en las palabras ingenuas pero certeras del primer constitucionalismo— la búsqueda de la felicidad o, más modestamente, de la ordenación pacífica de la convivencia y ésta resulta raramente compatible con las nociones de lo verdadero o lo falso.

De otra parte porque a estas alturas de la historia muy pocos confiamos en que la solución de nuestros problemas vayan a venir de la mano de los Copérnico o Newton de la política (que haberlos haylos) capaces de mostrarnos un camino nuevo y desconocido por el común de los ciudadanos.

Por eso quizá lo más sensato sea sencillamente esperar que con las aportaciones de unos y otros como las aquí apuntadas el sistema político, en general, y el Parlamento en particular, sea capaz de adaptarse sin grandes sobresaltos a las nuevas exigencias sociales.

²⁷ *Ibidem*. Op. cit., pág. 147.