

José Asensi Sabater
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

LA REANIMACIÓN DEL PARLAMENTO: EXIGENCIA DE UN «CONSTITUCIONALISMO CONSECUENTE»

SUMARIO

- I LA REANIMACIÓN DEL PARLAMENTO.
- II EL MODELO DOMINANTE DE PARLAMENTO «LIMITADO O ESTRUCTURADO».
- III UN MODELO ALTERNATIVO DE «PARLAMENTO CONSECUENTE».
- IV LÍNEAS DE REFORMA PARA UN «PARLAMENTO CONSECUENTE». A) Identificar la «centralidad» del Parlamento con la normatividad del Parlamento, de acuerdo con el modelo constitucional del Estado Social y Democrático de Derecho. B) Abordar la crisis representativa. Crisis del Parlamentarismo de partidos. Apertura del Parlamento a los nuevos procesos sociales. C) Ampliar la noción de responsabilidad.

I LA REANIMACIÓN DEL PARLAMENTO

Si examinamos la situación actual del Parlamento en el mundo no podemos por menos que constatar el reconocimiento generalizado de su papel, la sofisticación de los medios puestos a su disposición, el constante aumento de sus recursos. Así se desprende de la actividad que desarrollan las vigorosas asociaciones que estimulan su estudio, como el Servicio de Investigaciones de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, el Consejo de Europa, o las numerosas entidades que promueven contactos entre parlamentos, como la Unión Interparlamentaria, la Fundación para Asia, y toda una abigarrada red de departamentos universitarios, asociaciones, fundaciones y programas de investigación que analizan, evalúan y proponen iniciativas para mejorar su funcionamiento y corregir sus defectos¹.

Acompañando al movimiento de diseminación universal del constitucionalismo moderno, el Parlamento no solo goza, aparentemente, de buena salud sino que sería improponible, a estas alturas, un entramado político-institucional donde no se atribuyera al Parlamento una posición,

¹ G. W. COPELAN y S. C. PATERSON (eds: «Parliaments in the Modern World: Changing institutions», The University of Michigan Press, 1994.

formal al menos, de *centralidad* en el sistema. Los parlamentos han sido instrumentos decisivos en la consolidación de las democracias constitucionales en los países del sur y del este de Europa y en los procesos de democratización en Latinoamérica y en otras partes del mundo ². Han jugado y seguirán jugando un papel destacado en la descentralización y federalización de no pocos países, entre ellos España. Probablemente, los parlamentos tienen hoy una influencia incomparablemente mayor que en cualquier otro momento de la historia, una historia, como se sabe, idealizada con frecuencia ³. El Parlamento, ya sea en regímenes parlamentarios, ya en regímenes presidenciales o en otras formas mixtas, tanto en regímenes de representación unitaria como en su acoplamiento a las diversas formas de articulación territorial, se erige en la institución medular de las democracias constitucionales, las formas políticas que, en mejores condiciones, han sobrevivido al azaroso siglo XX. Pese a que durante algún tiempo (al suponerse erróneamente que su vigor declinaría junto con la democracia liberal-burguesa) el Parlamento representativo fue seriamente cuestionado por el empuje de las asambleas corporativas, del *consejismo* y otras formas de democracia directa, finalmente, ha permanecido en pie y, como el viejo odre, está listo para ser rellenado con vino joven.

Ciertamente, un balance tan optimista sobre la situación actual del Parlamento hubiera sido tildado de ideológico hace cincuenta años, o, incluso, hace tan sólo diez, cuando aún existía la Unión Soviética. Con la derrota de los fascismos, se desacreditó primeramente el esquema corporativo como alternativo del representativo (R. Thoma, 1930) revelándose los horrores a que podía dar lugar el reverso de la ética democrática y parlamentaria de la representación; y con la desintegración del bloque soviético de estados y la implantación también en ellos del modelo de democracia constitucional (T. P. MacNeill, 1995) se desacreditaron igualmente otras formas alternativas al Parlamento representativo, de corte asambleario y *consejista* (Fraenkel, 1991). Ante estos cambios sustanciales, desde los que arranca realmente el siglo XXI, nada tiene de particular que la doctrina constitucionalista, históricamente dividida por razones políticas en torno a la naturaleza y la profundidad de la crisis del Parlamento, se muestre ahora más acorde en torno a una literatura jubilosamente exaltadora de los valores de la democracia constitucio -

² D. LONGLEY y M. OLSON (eds): *Two Into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Westview Press, 1991.

³ BRENNER, en «*Journal of Economic History*» (1948): para Brenner es precisamente la agudización de los conflictos de clase desde principios del siglo XX, lo que hizo que los liberales añoraran y casi siempre idealizaran los partidos de notables del XIX, en contraste con la zafiedad y la demagogia que atribuían al imperialismo populista, tan diferente del juego caballeresco de la política anterior. Vide SEEHAN, J. «German liberalism in the nineteenth century», 1978.

nal y, en consecuencia, del Parlamento, aún sabedora de los muchos y graves problemas que le aquejan. Para el discurso dominante en la política y en la Universidad, la defensa del Parlamento — que incluye a menudo propuestas para su reforma— se vincula ahora a la defensa explícita del modelo constitucional del cual el Parlamento forma parte. Con ello, parece superado, sobre todo en Europa, el memorable debate sobre el Parlamento que convocó a los grandes constitucionalistas, sociólogos y pensadores de la primera mitad del siglo XX — los Max Weber, Schmitt, Kelsen, Duguit, Carré de Malberg, Mirkiné-Getzevitch, Laski, Ortega, etc.— para, sin olvidarlo tal vez, instalarse en una confortable perspectiva reformista y casi exclusivamente técnica.

II EL MODELO DOMINANTE DE PARLAMENTO «LIMITADO O ESTRUCTURADO»

Desde estos supuestos, conviene hacer una mínima referencia a las dos principales líneas de interpretación de las que el discurso dominante suele partir para explicar el éxito histórico del Parlamento y su problemática actual. Por la primera de ellas se considera que la clave de su supervivencia consiste en que el Parlamento ha sido capaz de adaptarse a los cambios sociales y a las más diversas circunstancias políticas. De ahí que, si bien se sigue hablando banalmente ⁴, replicando el tópico *ad nauseam*, de las crisis del Parlamento ⁵, tales crisis se interpretan ahora, en general, como positivas, porque de ellas — se dice— el Parlamento ha salido finalmente fortalecido. El Parlamento, como institución expresiva de lo políticamente relevante, de aquello que en cada momento puede ser representado, se revela ahora como el *registro* donde ha quedado impresa la huella del acceso a la ciudadanía y a la participación de sectores sociales cada vez más amplios en el seno de cada sociedad. Debido a que el Parlamento ha sido el centro de tales tensiones y el lugar donde se ha concretado la lucha por el reconocimiento de los derechos, no sería concebible un Parlamento silente, áfono, pacífico e imperturbable sino que, en él, la crisis y el conflicto han sido y son consustanciales. Ahora bien y porque el Parlamento ya no está frontalmente cuestionado, ni es el espacio donde se dirimen conflictos irreductibles, ni está

⁴ C. OFFE, «Parlamento y democracia», Madrid, 1981.

⁵ VITTORIO DI CIOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1980. Loewenberg, «Modern Parliaments: change or decline», 1971.

pendiente el acceso a él de grupos, actores o sectores sociales significativos, ya no padecería una «crisis» en el sentido tradicional; y porque ha logrado asegurar su propia estabilidad institucional, que algunos dan por definitiva, integrando en él el sistema pluralista de partidos, el estatus constitucional del Parlamento ya no estaría real y teóricamente impugnado. No sería viable, pues, la crítica al Parlamento en nombre de un modelo alternativo, cuyo propósito no podría ser ya otro que socavar esa parte medular de los sistemas democrático-liberales, sino que tan solo estaría autorizada una crítica contenida, bajo el supuesto reformista de ajustar su funcionamiento y arreglar ciertas inconveniencias, entre ellas, las que introduce el parlamentarismo de partidos.

Complementariamente a la anterior, el discurso dominante sostiene una segunda línea interpretativa para dar cuenta de la viabilidad de la institución parlamentaria: la aparente superación de la ambigüedad que arrastra históricamente el Parlamento en su discurrir por la cultura política europea. Ambigüedad o dimorfismo, en primer lugar, porque si, por una parte, el Parlamento nace a la modernidad, en la experiencia histórica inglesa, con la pretensión de expresar la idea de límite, de equilibrio, de garantía y de moderación⁶, por otra, como resultado de la experiencia revolucionaria francesa, encarna el ideal de la soberanía del pueblo o de la nación. O dicho de otra manera: si bien se entiende que el Parlamento es una institución cuya voluntad ha de estar limitada por imperativos superiores, por reglas más amplias que garantizan el límite de todo poder, comparece también como expresión eminente del principio democrático donde la mayoría llamada a decidir encuentra su legitimación y su verdad. Ambigüedad, en segundo lugar, como consecuencia de su inespecífica ubicación en la divisoria de la sociedad y el estado: de la sociedad, en cuanto se confiere al Parlamento el papel de personificarla por cualquiera de las vías en que institucionalmente la representación política se concreta; del Estado, en cuanto que sus funciones más relevantes, como la función legislativa, las desempeña el Parlamento como *órgano* del Estado. Ambigüedad, por último, o más bien contradicción, en la medida en que si, por una parte, el Parlamento debe obedecer formalmente a la lógica de lo general y de lo público, y así está previsto en las constituciones, materialmente, por otra, se deja penetrar por la lógica de lo concreto y de lo privado. Dichas ambigüedades, en torno a las cuales se han polarizado los conflictos sociales y políticos que jalonan el triunfo del parlamento liberal frente al antiguo régimen y al principio monárquico, y, más tarde, del parlamento democrático frente

6 M. FIORAVANTI, «Constitución. De la antigüedad a nuestros días», Madrid, 2001.

al parlamento liberal, se resolverían ahora en el marco de la democracia constitucional, con la progresiva juridificación de las funciones del Parlamento, la concreción de un marco estable de competencias, la entronización del pluralismo político y la consagración del consenso como principio político inspirador de su dinámica. La limitación de los poderes del Parlamento por la Constitución normativa sería, en fin, su inevitable corolario.

Es evidente, sin embargo, que el esfuerzo por clarificar ese cúmulo de contradicciones tiene una contrapartida que no cabe desconocer y que no es otra que el relegamiento del Parlamento, en el ámbito teórico, a una posición secundaria, no central, pese a lo dispuesto en las normas constitucionales. En realidad lo que se presenta como la superación de esas contradicciones — el logro de un presunto equilibrio entre un Parlamento garante de la libertad y un Parlamento portador del principio democrático— no es más que un retroceso teórico hacia los postulados liberales característicos de la cultura anglosajona hoy dominante, donde el Parlamento se concibe ante todo como una *rama* que interactúa en equilibrio con otros poderes. Se reconstruye de este modo la imagen de un Parlamento contenido, es decir, decisivamente limitado por la parte dogmática de la Constitución e inhabilitado para responder *tout court* a la de un Parlamento como institución que funciona, mediante la traducción del principio democrático en leyes, como el factor dinámico del sistema.

Para designar este tipo de parlamentarismo no se recurre ya al modelo de *parlamentarismo racionalizado* que teorizara Mirkin-Guetzevitch en su día, al que se considera superado: se habla ahora de un modelo de «parlamentarismo limitado» (J. García Morillo)⁷ o «estructurado» (J. L. Parodi, 1966; J. F. López Aguilar, 1991)⁸ en el sentido de destacar la desactivación masiva del Parlamento y la dilución de sus funciones en la dinámica propia de la democracia constitucio-

7 JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *Mitos y realidades del Parlamento*, Revista del CEC, n.º 9, 1991: «En definitiva, se configura un sistema que podríamos denominar como de parlamentarismo limitado, limitado tanto por el propio ordenamiento constitucional como, sobre todo, por la fuerza de las cosas y por la incapacidad del Parlamento actual, tal y como hoy está concebido, para hacer frente con la debida eficacia a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más compleja».

8 JEAN LUC PARODI: *Les fonctions du Parlement dans les démocraties occidentales contemporaines*, FNCS, Paris, 1966-67. JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, «Minoría y Oposición en el Parlamentarismo», 1991. ISIDRE MOLAS, «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», RCEN, 1989.

nal⁹. A partir de estos materiales, se podría dibujar las líneas generales de un paradigma *postdemocrático* del Parlamento con los siguientes caracteres: 1) Lectura del funcionamiento del parlamento a partir de lo que se entiende como la «realidad» de la democracia parlamentaria, de *cómo funciona ésta* y no de *cómo debiera funcionar*, en el sentido que ya enunciara Stalberg¹⁰, a mediados de los años setenta del siglo pasado: «asumir la realidad» supone aceptar la tecnificación de las materias legislativas y su inaccesibilidad al tratamiento parlamentario, así como la necesaria dirección del Ejecutivo democráticamente legitimado¹¹, etc.; supone igualmente asumir la «realidad» de los partidos, la eficacia de la división del trabajo parlamentario entre el pleno y las comisiones, etc. Lo decisivo, en esta lectura, es la afirmación de que, ante esa «realidad», la doctrina y la teoría deben adaptarse. 2) Un enfoque basado en la *primacía de la idea de densidad de la Constitución* (G. Pisarello: 2001), aunque de una densidad selectiva, es decir, tributaria de un enfoque teórico e interpretativo que, como ya intuyera Cappeletti tempranamente¹², destaca el papel de los Tribunales Constitucionales y de los órganos jurisdiccionales en detrimento de la capacidad política de los parlamentos y, por tanto, de su principal función: la legislativa. Para el modelo de «Parlamento estructurado», la potencialidad democrática del Parlamento se encuentra decisivamente limitada por la Constitución normativa, la cual hace imposible volver a los tiempos de la «omnipotencia legislativa», propia del positivismo legalista o a la «omnisciencia del legislador racional»¹³. 3) La obsesión no disimulada por hacer del Parlamento un ámbito de consenso y por resaltar su papel integrador, sin que ello signifique desconocer la importancia de su «función de control», una función de control, no obstante, limitada y desnaturalizada. 4) Inspiración en el funcionamiento parlamentario de los EEUU (sobre todo en la línea que hace hincapié en la desconfianza hacia el Parlamento, los partidos políticos y los políticos).

9 PHILIPPE CHRESTIA, «La renovación del Parlamento, una obra inacabada», RFDC, 30, 1997.

10 F. M. STALBERG, «Herrschaft und legitimät», Meisenhein, 1975.

11 En esta línea «realista» suele incidir la doctrina española; vide: F. SANTAOLALLA LÓ PEZ, «El Parlamento en la encrucijada», Madrid, 1989. J. SOLÉ TURA (intervención en «El futuro de la institución parlamentaria», *ob. cit.*, P. DE VEGA, «Parlamento y opinión pública», en Parlamento y Sociedad Civil, Barcelona, 1980, los citados J. F. LÓ PEZ AGUILAR Y J. GARCÍA MORILLO, etc.

12 M. CAPPELETTI (ed.) «New Perspectives for a Common Law of Europe», Leiden, Sijthof, 1978.

13 Vide: L. PRIETO SANCHÍS, «Ley, principios, derechos», Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Madrid, 1998. Y, L. M. DÍEZ PICAZO, «Constitución, Ley, Juez», REDC, 15, 1985.

III UN MODELO ALTERNATIVO DE «PARLAMENTO CONSECUENTE»

Pero el modelo de «Parlamento postdemocrático estructurado» no resulta satisfactorio. En primer término, porque esa «realidad» que se enuncia como objetivamente inapelable, y ante la que debiera ceder la teoría, no es más que una lectura estipulativa, es decir, *convenida* (una determinada lectura de la dinámica de la sociedad actual, de la naturaleza de la democracia etc.) que, sin embargo y paradójicamente, proviniendo de juristas, ignora la realidad de las reglas constitucionales relativas al Parlamento y las funciones que desde la Constitución normativa se le asignan. Ocurre, por el contrario, que el modelo constitucional vigente en los diversos países europeos (y en otras áreas culturales no europeas) no es, precisamente, el de un *constitucionalismo dirigente*. Si bien es cierto que los materiales constitucionales que se han ido formando en Europa a lo largo de estos últimos cincuenta años, procedentes de los procesos políticos de postguerra, han evolucionado en el sentido de atribuir un papel destacado en el sistema jurídico-político a los órganos de Justicia Constitucional y a otros mecanismos jurisdiccionales de garantía, rehabilitando o, más bien, acentuando la relevancia de los derechos fundamentales como núcleos jurídicos de lo «indecidible», sigue en pie la *centralidad* constitucional de las funciones del Parlamento, esto es, el problema de la *normatividad* del Parlamento en el sistema constitucional (art. 66 1. y 2 CE; art. 1 CE). Frente al discurso dominante, cabría decir entonces que no es la Constitución la que debe ser reinterpretada para ajustarla forzosamente a esa determinada *realidad* (sociológico-política) que ofrece el Parlamento, sino que es el Parlamento lo que hay que ajustar a la *realidad normativa* de la Constitución. En esta clave, una lectura de la Constitución española y de otras constituciones europeas de la misma familia proporciona los elementos necesarios para fundamentar un modelo que restaure al Parlamento es sus verdaderas funciones, tales como *a)* La presunción de constitucionalidad de la actividad del legislador democrático, *b)* La primacía de éste a la hora de desarrollar los intereses de las generaciones vivas, *c)* La idea de límite de la jurisdicción constitucional y de interdicción del activismo judicial, *d)* La cooperación entre las distintas fuentes del derecho desde la jerarquía implícita en la generalidad y universalidad de la ley, *e)* La primacía de la ley en el desarrollo de los derechos sociales y en la remoción de los obstáculos corporativos que lo impiden, *f)* El rechazo a la idea de un

perfeccionismo constitucional que sobrecarga con contenidos sociales la proyección normativa de la Constitución propiciando una situación de *asfixia política por saturación jurídica*¹⁴.

La tesis del *parlamento estructurado*, en segundo lugar, no es convincente porque minusvalora peligrosamente la profundidad de la crisis de representación en la que, *de facto*, está inmerso el Parlamento, con las consecuencias destructoras sobre el sistema de democracia constitucional en su conjunto. En efecto, el Parlamento, cuyo papel ya se había resentido como consecuencia del acoplamiento del principio democrático al desarrollo del estado social, sufre también ahora las consecuencias de la crisis del estado social¹⁵. No se trata simplemente de que la representación política esté en «crisis» a la manera tradicional, con lo que esa situación encerraba de promesa y de transformación creadora, sino que se encuentra en *retirada*¹⁶: una *retirada* que se manifiesta, por ejemplo, en la dificultad cada vez mayor de establecer una representación centralizada, política, localizada en un lugar visible, desvaneciéndose con ello la imagen bajo la cual más simbólica y democráticamente se representaba el conjunto de la organización política, por no decir el estado mismo. En estas condiciones, ¿cómo no constatar la decadencia de la función representativa del Parlamento — una función que se construyó históricamente como la máquina más perfecta del poder soberano— cuando el propio estado experimenta una pérdida en su capacidad para decidir?, ¿cómo no comprobar la ineficacia del Parlamento cuando ciertas competencias que el estado está llamado formalmente a ejercer y que son de decisiva importancia para los ciudadanos están sustraídas *de facto* no sólo a la decisión del órgano representativo sino a la del propio estado?, ¿por qué otorgar crédito a una instancia que no puede decidir sobre un cúmulo de materias, precisamente aquellas que afectan más directamente a los intereses vitales de los ciudadanos? Ante la gravedad de estas cuestiones, no cabe responder con el argumento de que asistimos a un proceso de vaciamiento del Estado, mediante la transferencia de sus competencias a otras organizaciones políticas sub y supraestatales, como la Unión Europea, sino enfrentarse al hecho más crucial de que tales articulaciones sustraen y disimulan en buena medida la capacidad democrática para decidir en cuestiones capitales.

El modelo de *parlamento estructurado o limitado* no es viable, en tercer lugar, porque desconoce el impacto de la globalización y no responde proporcionadamente al reto de cómo articular al

14 GOMES CANOTIHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1993.

15 C. DE CABO, «La crisis del estado social», PPU, Barcelona, 1986.

16 J. ASENSI SABATER, *La retirada del discurso de la representación política*, en *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, 1996.

respecto una respuesta democrática¹⁷. Como decíamos, lo destacable del balance histórico y doctrinal del Parlamento no es tanto que éste haya resultado relativamente indemne de los desafíos del siglo XX cuanto que participa de la hegemonía alcanzada por el sistema de democracia constitucional del cual el Parlamento es una pieza más, si bien de alto valor simbólico. Pero a partir de aquí, en el cotejo de la situación de los diferentes parlamentos, *relata réfero*, se constatan sustanciales diferencias en cuanto a la organización, peso e influencia de la institución: entre países de distintas culturas y niveles de desarrollo; entre parlamentos consolidados y no consolidados; entre regímenes presidencialistas y parlamentarios, etc.: Diferencias que, en contraste con su universal función legitimadora, explican que no se confíe en el Parlamento (siempre inestable, fruto de la coyuntura política, del voto popular, de las mayorías cambiantes, y, además, *reflejo de las concretas condiciones culturales y políticas de cada pueblo*) como la dovela del proceso de propagación del sistema democrático-liberal aún en curso, sino que, más bien, tal confianza se deposite en los mecanismos de naturaleza jurisdiccional, considerados más funcionales a la hora de garantizar el proceso de globalización de los mercados. De modo que a medida en que el Parlamento adquiere un estricto valor simbólico en cuanto institución que canaliza la adhesión popular al modelo político, en la práctica (y en la teoría dominante) se confía más en la función jurisdiccional como garante de la reproducción del modelo económico, del modelo de *estado de derecho*, potencialmente mucho más globalizable.

Las tendencias tecno-globalizadoras, que alteran y condicionan la dinámica de las sociedades, de sus instituciones y de sus tradiciones jurídicas, afectan a las democracias constitucionales. Si en el contexto europeo, como se ha señalado, la mayor parte de las críticas formuladas en los últimos veinte años delatan la contradicción entre las funciones constitucionalmente asignadas a los parlamentos y la realidad de su funcionamiento (como el desplazamiento del poder normativo del Parlamento hacia el Poder Ejecutivo, la creciente invasión reglamentaria en ámbitos tradicionalmente reservados a la ley, la crisis de las fórmulas codificadoras y la revitalización de las fuentes normativas sociales (De Cabo, 1997)¹⁸, así como la colonización de parlamento por los partidos, la tecnificación del trabajo y el predominio de la tecnocracia, o el desplazamiento de las competencias del Parlamento hacia organizaciones supranacionales y sub-estatales, vaciándose de contenido etc.), el proceso de globalización tecno-económico — la nueva fase del

17 D. TRUBEK, Y. DÉZALAY, R. BUCHANAN, J. R. DAVIS, *Case Western Reserve Law Review*, vol. 44, 1994. GALANTER, *The Law & Society Reader*, 1995. MANUEL CASTELL, «La edad de la información», 1994.

18 C. DE CABO, «*Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del estado social*», Universidad Autónoma de México, México, 1997.

desarrollo del capitalismo tardío— acelera y radicaliza tales tensiones en tres direcciones, principalmente: 1) Acentuando la crisis representativa. 2) Confrontando la normatividad de la constitución con la lógica externa de la globalización económica, y 3) Rebajando el potencial democrático de los parlamentos nacionales.

IV LÍNEAS DE REFORMA PARA UN «PARLAMENTO CONSECUENTE»

Con el limitado alcance que permite un planteamiento tan general como el aquí esbozado, que requeriría desarrollos mucho más refinados y minuciosos, precisamente basados y deducibles de las prácticas parlamentarias, de la evolución de sus reglamentos, etc. se podría concluir mencionando los grandes enunciados o, si se quiere, las grandes líneas de análisis (no, obviamente, los desarrollos y, mucho menos, las *soluciones* a los problemas) sobre las que sustentar un programa de reformas del Parlamento, líneas que tienen en común su correspondencia con un «modelo de Parlamento consecuente», es decir, con el Parlamento querido por el sistema constitucional del Estado Social y Democrático de Derecho.

A) IDENTIFICAR LA «CENTRALIDAD» DEL PARLAMENTO CON LA NORMATIVIDAD DEL PARLAMENTO, DE ACUERDO CON EL MODELO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Pese al papel secundario que el discurso constitucional dominante reserva al Parlamento, se sigue hablando, recurriendo al viejo lenguaje un tanto oxidado, de su «centralidad». La «centralidad» que se predica del Parlamento — si bien con un alcance ya meramente simbólico, o vagamente político— sigue siendo empero un atributo que la doctrina no puede soslayar, al ser el Parlamento la institución respaldada por el mayor grado de representatividad social, por su plural configuración y por derivar su composición de la elección popular. Conviene aclarar, no obstante, que la expresión «centralidad del Parlamento» nunca ha sido del todo adecuada, ya que procede de un malentendido histórico producido por la implícita aceptación de la teoría de

origen británico de la «soberanía» del parlamento. Fue, tal vez, útil para describir en su momento un estado de cosas, y, evidentemente, es un dato que tuvo en cuenta el constituyente para caracterizarlo constitucionalmente, pero resulta actualmente insatisfactorio, y ello no tanto por el sentido mistificador con que lo emplea la doctrina dominante sino porque no sirve para analizar la evolución del Parlamento en el contexto del progreso del concepto de la Constitución normativa y de su problemática actual.

Siendo rigurosos, habría que afirmar, pues, que la reivindicación de la «centralidad» del Parlamento en el marco constitucional de un Estado Social y Democrático de derecho sólo puede significar la reivindicación de su normatividad. Lo que cabe reprochar al modelo de «Parlamento estructurado o limitado» no es el exceso de enfoque jurídico, sino al contrario, que no lo es suficientemente. En realidad, el exceso de juridicismo que se atribuye al modelo que he caracterizado como «parlamento estructurado o limitado» viene dado por la huída del conflicto social planteado en términos institucionales hacia los mecanismos jurisdiccionales. Pero éstos sólo expresan parte de la normatividad constitucional. Cabría recordar que el *proceso de normativización de lo político* que culmina muy recientemente con la vigencia de la Constitución normativa, es consecuencia de un largo y sinuoso recorrido que, ya en la primera etapa del siglo XX, comienza a concretarse mediante el sometimiento de los órganos del estado al Derecho (creación de la Justicia Constitucional) con la consiguiente «racionalización del Parlamentarismo»¹⁹. En lo que se refiere al Parlamento, tal proceso incipiente de racionalización, sin embargo, cayó en un exceso de voluntarismo jurídico contrapuesto al voluntarismo político del siglo anterior. Ese voluntarismo jurídico se quedó en mera reforma interna, y sus últimos destinatarios fueron en definitiva los políticos o parlamentarios, no la propia sociedad²⁰, como lo demuestra el hecho de que quedaran fuera del alcance de esta reforma, por ejemplo, aspectos tan importantes como la cuestión de los partidos políticos, los «nuevos príncipes». El constitucionalismo posterior a la última guerra mundial supuso un quiebro en esa evolución porque, tras las graves experiencias de desprecio por los derechos humanos, atribuidas precisamente al mal funcionamiento de las garantías políticas ínsitas en el Parlamento, el objetivo principal se centró en la

19 El llamado parlamentarismo racionalizado del periodo de entreguerras tenía fundamentalmente dos horizontes: en primer lugar, como aspecto privilegiado, atendió a las relaciones entre el parlamento y el gobierno (básicamente la ordenación de los mecanismos de control parlamentario del gobierno y la moción de censura); y, en segundo lugar, trató de mejorar la eficacia del trabajo de la cámara (regulación del papel del presidente de la cámara para dirigir los debates y potenciamiento de determinados órganos de trabajo como las ponencias o las comisiones para descargar al pleno), como puede verse en Mirkin-Guetzévich, Boris, en sus tan citadas «Les nouvelles tendances du droit constitutionnel», París, 1931.

20 CRICK, BERNARD: *The reform of Parliament*, Weinfeld & Nicholson, Londres, 3ªed., 1969.

garantía de los derechos y no tanto en la normativización del Parlamento, de tal suerte que los nuevos sistemas políticos constitucionales nacidos de estas experiencias se vienen a caracterizar, en último término, por el juego de dos variables principales: el pluralismo de partidos (=a regímenes de mayorías políticas) y los derechos (=a garantías jurídicas contra la tiranía de la mayoría).

Ahora bien, superadas las circunstancias a que dieron lugar ese tipo de constitucionalismo y habiéndose alcanzado, como afirma el discurso dominante, la hegemonía de la democracia constitucional con el consecuente fracaso de otras posibles alternativas, ya no hay ninguna razón para seguir postergando al Parlamento como sujeto que encarna la legitimidad democrática en el marco de la Constitución normativa. La normatividad del Parlamento, en un estado constitucional, es un dato sistémico. No sólo concierne, como pudiera parecer a primera vista, a la producción normativa que tiene asignada, sino también a su propia estructura institucional que le define como Parlamento (normatividad institucional). Dicho de modo extremadamente sintético: el Parlamento que la teoría tradicional considera un órgano, en realidad, en términos normativos, es un complejo de normas: unas que guían la conducta de sus miembros (lo que está permitido o no a los parlamentarios, a los grupos, los valores, principios y normas constitucionales que deben proteger en su labor, etc.), otras que les confieren poderes (del tipo de que hay que hacer para producir determinados resultados institucionales o cambios normativos, como nombrar a determinados cargos, o aprobar una ley) y otras puramente constitutivas que establecen las condiciones de posibilidad para su actividad (como las que constituyen los grupos y órganos internos, las líneas generales de la estructura institucional del parlamento, sus miembros, etc.). Esta compleja normatividad del parlamento emana en sus líneas básicas de la Constitución, que le otorgó esa «centralidad» como presupuesto teórico que sólo se puede renovar a través de su actividad, de tal suerte que así como los jueces legitiman democráticamente su poder, en última instancia, a través del ejercicio de la función jurisdiccional, en buena medida ligada a la protección de los derechos humanos, al Parlamento le corresponde una tarea similar siendo previamente consciente de su configuración jurídica, de su normatividad constitucional. Si ésta no se ejerce, su «centralidad» se pierde, aunque no por ello su normatividad formal y constitucional, que podría así quedar «dormida». Por lo tanto, se podría decir, parafraseando a Dworkin, que *tomarse en serio* el Parlamento (la normatividad el Parlamento) supone

tomarse en serio la Constitución (su supremacía normativa). Y quienes tienen que tomarse normativamente en serio el Parlamento son, precisamente, los sujetos que actúan en su interior.

En los sistemas constitucionales donde reina un concepto de Estado Social y Democrático de Derecho, como es el español, la normatividad del Parlamento es un supuesto indispensable para el desarrollo de la cláusula social. Por más que existan razones para no alimentar una excesiva ilusión respecto al papel del legislador en la presente coyuntura histórica²¹ y de que existan también dudas más que justificadas sobre las posibilidades reales de un órgano despojado *de facto* de sus competencias para la organización social, colonizado por una miríada de intereses burocráticos y corporativos, dirigido por el Gobierno e invadido por una avalancha normativa de naturaleza reglamentaria en detrimento de la generalidad de la Ley, no cabe abandonar la idea de que el Parlamento, en su condición de legislativo, es el primer y principal instrumento para devolver efectividad al principio de legalidad en la satisfacción de los derechos en general y de los derechos sociales en particular²².

Es indispensable, pues, que el Parlamento desarrolle técnicas que devuelvan a la Ley su posición preeminente en el sistema de fuentes, restringiendo al ámbito de las intervenciones singulares y sectoriales expuestas a las manipulaciones clientelistas de las burocracias estatales y a las presiones de los intereses privados, y avanzar de este modo hacia formas de intervención «general y clara»²³. No se trata de reservar al Parlamento, como se ha propuesto desde algún sector doctrinal, la elaboración de las leyes de bases²⁴, siguiendo la práctica inglesa (¿), para que el Gobierno las desarrolle, con lo que la función legislativa se desnaturalizaría todavía más convirtiendo la excepción en regla, sino de reivindicar la categoría de la Ley con todas sus variantes

21 C. DE CABO, «Contra el consenso...» *ibidem*.

22 G. PISARELLO, «Constitucionalismo, democracia y derechos sociales. Una lectura desde la crisis del Estado Social», Madrid, 2001. Otro dato interesante es el contrario: cuando, por ejemplo, se utiliza la Ley e incluso la Ley Orgánica para introducir en ella cuestiones que son materia reglamentaria, por el abuso que el gobierno hace, seguro de su mayoría. Lo que ocurre entonces no es tanto que los reglamentos no respeten la ley — en eso los tribunales son escrupulosos— sino que, precisamente, lo que escapa al control de los tribunales es que una ley contenga un reglamento, como es el caso de la reciente Ley de Reforma de la ley de Extranjería.

23 C. DE CABO, «Garantismo y ley material», en «contra el consenso...», *ob. cit.* L. PRIETO SANCHÍS, «Del mito a la decadencia de la Ley. La Ley en el Estado constitucional», en «Ley, principios y derechos», Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Dykinson, Madrid, 1998.

24 J. GARCÍA MORILLO, *Ob. Cit.*

como propia del Parlamento, restableciendo su jerarquía con la materia reglamentaria.

A partir de aquí cobran sentido algunas reformas reclamadas insistentemente por la doctrina:

- 1) La necesidad de atajar la incertidumbre en la determinación del derecho que se deriva de la cada vez mayor difícil conocimiento de una legislación inflada y de los problemas que surgen para dar un significado coherente y seguro a reglas dictadas para la resolución de cuestiones particulares sin preocuparse del marco general.
- 2) La necesidad de introducir técnicas normativas que eviten la redacción de las normas de un modo apresurado o farragoso ²⁵ sin un adecuado *drafting*.
- 3) La conveniencia, ante la actual situación de dispersión normativa y la devaluación generalizada de la función de los códigos, que fueron los protagonistas del periodo dominado por la doctrina jurídica alemana del siglo XIX, de reintroducir un renovado esfuerzo codificador.
- 4) La conciliación de las tareas político-legislativas con las necesarias condiciones que permitan la elaboración de normas técnicamente correctas, mediante el aumento de recursos humanos y materiales del Parlamento, de sus servicios técnicos, etc.
- 5) La generalización de instrumentos para el seguimiento de las leyes.

B) ABORDAR LA CRISIS REPRESENTATIVA. CRISIS DEL PARLAMENTARISMO DE PARTIDOS. APERTURA DEL PARLAMENTO A LOS NUEVOS PROCESOS SOCIALES

La «crisis de representación» del Parlamento no es un fenómeno reciente sino que refleja, como es bien sabido, una larga historia de conflictos sociales, que, en las diferentes coyunturas, viene a medir el grado de representatividad que el sistema político está dispuesto a admitir. Lo problemático, hoy, es la naturaleza y el alcance de la crisis. Ya no estamos ante el clásico problema de la «representación política institucionalmente exigible», que es ahora resultado pacífico del sufragio universal vertebrado a partir de un sistema pluralista de partidos más o menos competitivo (aunque en muchos aspectos el sistema sea mejorable) sino ante la *dispersión de la representación*, ante la *irrelevancia* o la *retirada*²⁶ que le afecta.

²⁵ A. PIZZORUSSO, «Recientes tendencias del Parlamentarismo», en Revista Vasca de Administración Pública, 39, 1994.

²⁶ El grafismo de la expresión ayuda, también, a referir el hecho de que ciertas organizaciones políticas tradicionales — muy especialmente los partidos políticos— no son ya estructuras incontestadas e insustituibles en la función de absorber y estructurar las demandas sociales; por el contrario,

Las condiciones políticas y las condiciones *para* la política son hoy muy distintas a las de hace tres o cuatro décadas. Se puede hablar del cambio de una sociedad industrial (donde nacieron los partidos socialistas de masas, cuyo esquema organizativo aún persiste) a una sociedad post-industrial, mucho más fragmentada. De una economía tradicional a una *nueva economía*. De la solidaridad entre trabajadores, a la diversidad de las autonomías personales. De sociedades estatalizadas a sociedades interdependientes y abiertas. De una sociedad de clases a una sociedad socialmente diversificada y compleja. De un modelo de organizaciones jerárquicas (en el marco de la política o de la empresa), a un modelo de autoorganización y de responsabilidades compartidas. De un conflicto básico entre capitalistas y trabajadores, entre explotadores y explotados, a un estallido y dispersión de nuevos conflictos, a nuevas e imprevistas formas de explotación y de dominio, más sutiles, o más desgarradas, pero en todo caso menos susceptibles de ser fijadas de modo estable. Del ideal de la emancipación como eje de la política colectiva, a la de individuos impermeables a los grandes discursos emancipadores. De visiones globales, propias de ideologías en sentido *fuerte*, a visiones *débiles*, más relativas y limitadas en su alcance. Del iluminismo y la fe en la razón, representada en los dirigentes de una organización, y en términos institucionales, en las potencialidades del debate parlamentario, a la libre interacción social.

Tales datos son hoy un lugar común, a pesar de que deben ser modulados y sopesados cuidadosamente: Indican, no que el *conflicto social* se ha desvanecido, como algunos querían, sino que se ha transformado, afectando directamente al sistema de organización partidista y, *a fortiori*, al Propio Parlamento, cuya vitalidad depende, precisamente, de la dinámica política del sistema competitivo de partidos (W. Kägi, 1961). Pero dos graves problemas afectan a ese binomio Parlamento-Partidos, contemplado como un factor esencial por el modelo de «Parlamento estructurado o limitado», que permiten tachar de idealistas las esperanzas de que el Parlamento se re-vitalice por la simple acción dialéctica entre mayorías-gobierno y minorías ²⁷.

El primero de ellos es, sin duda, la desnaturalización de los fines de las organizaciones partidistas. De acuerdo con la *estasiología* tradicional, los partidos políticos se definen por su propósito

las tendencias apuntan a un movimiento cíclico de «politización» y a una decadencia de la identificación partidista; Cfr.: INGLEHART, «La nuova partecipazione nella società post-industriale», Rivista Italiana di Ciencia Política, XVIII, 3, 1992.

²⁷ La teorización según la cual el principio de división de poderes ya no se juega entre el legislativo y el ejecutivo, como sucedía en las monarquías limitadas, sino entre gobierno-mayoría parlamentaria y oposición (KÄGI, FS FÜR H. HUBER, 1961) es un lugar común, aunque hay quien ha advertido (OPPERMANN, «Das parlamentarische System», cit. Por J. P. SCHNEIDER (ob. cit.) que no se debería incurrir en una «exageración teorizante» de esta circunstancia.

explícito de alcanzar el poder político del Estado ²⁸, al que subordinan su programa de acción política: un partido político, como se suele decir, es una organización cuyo fin es alcanzar el poder. Sin embargo tal objetivo carece en sí mismo de un significado cabalmente inteligible o, al menos, del alcance estructurante de antaño. La paradoja que aqueja a los partidos cuya lógica principal es alcanzar el poder, es que éste ya no se encuentra disponible de forma centralizada, por lo que el mito de que hay que disponer del poder del estado para desarrollar un programa transformador ha dejado de funcionar junto con los modelos partidistas que lo habían visualizado en el pasado.

El vaciamiento del poder del estado es un extenso tema, que no vamos a desarrollar aquí, y que no supone, por supuesto, un declinar absoluto del papel de los partidos aunque sí una pérdida de capacidad de decisión en temas relevantes que afectan sin embargo, muy directamente, a la ciudadanía. Si el estatismo fue la edad de oro de los partidos, la crisis del estado, con la traslación de sus competencias a instancias sub y supra-estatales supone, precisamente, el ocaso del tradicional modelo de partidos. No debe extrañar esta conclusión, formulada aquí a paso de carga, cuando los llamados *movimientos sociales* comparten la común vocación de apartarse del control burocrático de los partidos clásicos para defender mejor sus demandas concretas, bien en defensa del medio ambiente, en contra de las discriminaciones, de las mujeres y otras, movimientos de solidaridad, antimilitaristas, pacifistas, de defensa de minorías culturales o lingüísticas, etc. Los movimientos sociales rompieron hace tiempo con las visiones globales y con la jerarquía implicada en el sistema de partidos. Sus formas de intervención son también innovadoras, más discontinuas, pero más abiertas a la participación de personas muy distintas. Independientemente de otras valoraciones críticas, los movimientos sociales ponen de manifiesto la *desintermediación* política creciente en las sociedades actuales, en las cuales, en muchos aspectos, los ciudadanos se enfrentan aisladamente a los fenómenos de la globalización.

28 Entre las definiciones tradicionales de los partidos, es precisamente la que subraya el objetivo de la conquista de poder político por procedimientos electorales la más extendida, como se sabe, y compartida. J. A. SCHUMPETER (1996) hizo clásica su definición de los partidos «*como cualquier grupo identificado por una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones y puede obtener candidatos a cargos públicos*». Para RIGGS, un partido es «*cualquier organización que designa candidatos para la elección de una asamblea electiva*». En su sentido amplio, el supuesto de «lucha por el poder» se produce incluso en los supuestos en que los partidos rechazan la vía electoral competitiva a corto plazo y prefieren diferir el momento de la toma del poder, por no encontrar razones o condiciones adecuadas (PANEBIANCO, 1990; HERNÁNDEZ BRAVO, 1997) etc.

El segundo de los problemas que ponen en duda el papel de la dialéctica mayoría-oposición como motor del proceso de renovación del Parlamento, es, precisamente, la falta de tensión política entre mayoría y oposición. Los partidos políticos, especialmente los partidos de la izquierda, nacieron, por decirlo con palabras de hoy, desde la sociedad, entre otras causas porque eran rechazados y perseguidos por estados fuertemente clasistas. Desde entonces, los partidos de todo signo, siguiendo la lógica cratológica, se han ido acercando al estado, hasta tal punto que resulta difícil no confundirlos como parte de sus aparatos. La literatura jurídica y politológica ilustra bastante bien este punto, así como los actuales debates, en España y en otros países, sobre los sistemas de financiación. Porque *la naturaleza* de los partidos no es sólo un sutil problema jurídico²⁹. En la práctica, partidos progresistas y socialdemócratas son cada vez más dependientes de la esfera de lo institucional-estatal, con lo que acentúa su perfil de partidos *cartelizados*.

Una muestra de que en las actuales sociedades ya no funcionan decisivamente las representaciones ideológicas tradicionales como sostén de los programas de los partidos y del Parlamento como institución donde tiene lugar una dialéctica enriquecedora entre mayorías y minorías, fue la aparición, teorizada por Otto Kirchheimer, del *catch-all*, una tercera categoría a adionar a los tradicionales partidos de cuadros y partidos de masas. Los análisis de Kirchheimer, realizados en 1966 — en un momento en que en países como España no había siquiera democracia— se re-

29 Es evidente que en la doctrina jurídica no hay acuerdo acerca de la «naturaleza» de los partidos: ¿son instituciones asociativas, que nacen en el seno de las relaciones jurídico privadas y, por ende, simplificando el discurso, son instituciones de la sociedad civil, o por el contrario, sus funciones, en la medida en que se insertan en el proceso de concreción de los poderes del estado, nos remiten a una naturaleza indubitablemente pública, cuasi-estatal?. La doctrina oscila, en uno u otro país, según los contextos y las experiencias constitucionales, aunque ello no signifique que en cada país también vacile. Por un lado, habría una teoría privatista pura, aquella que considera a los partidos como grupos sociales que deben funcionar lo más lejos posible de la influencia del estado. Es la línea impulsada por autores anglosajones como Bentley y Truman (vide: PIEDAD GARCÍA ESCUDERO Y BENIGNO PENDÁS, «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los Partidos», en Revista de Administración Pública, no 115, Madrid, Enero, 1988: 379-82). Por otro lado, están las teorías publicistas, procedentes principalmente del espacio jurídico alemán, por autores que, de una u otra suerte, han seguido la línea kelseniana. Desde estas propuestas se consideran a los partidos como órganos constitucionales del estado, o como ha señalado Thoma «órganos de creación de la voluntad política del estado» (también VIRGA; «...el ordenamiento jurídico considera como propia del Estado la actividad llevada a cabo por el grupo electoral y por el grupo parlamentario en la designación de las candidaturas: tal potestad de designación es un poder estatal, puesto que está dirigida a dar titulares a los órganos estatales». Entre estos dos polos antitéticos se encuentran numerosas posiciones intermedias. Por ejemplo, la del Tribunal Constitucional alemán, o la del Tribunal Constitucional español (STC 10/83) cuando señala que los «partidos políticos no son órganos del estado, sino creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación». Aún cuando sus funciones tienen una gran trascendencia política, «ello no altera su naturaleza» (para el voto disidente — Angel Latorre Segura, Manuel Diez Velasco y Luis Diez Picazo—, se señala claramente que los partidos políticos no son poderes públicos, aunque al tiempo se sostiene que tampoco puede considerarse como asociaciones privadas y por ello, se sitúan en «una zona gris entre lo público y lo privado», pudiendo ser consideradas como «asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen sin embargo funciones públicas». En Italia, la doctrina más aceptada es que los partidos son sujetos auxiliares del Estado (CONSTANTINO MORTATI, «Instituzioni di Diritto Pubblico», Padova, 1976: 879; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, «Derecho Constitucional», Tecnos, Madrid, 1978: 783; PABLO LUCAS VERDÚ, «Curso de Derecho Político», Vol. VI, Tecnos, 1984, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «Sobre la constitucionalización de los Partidos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento Español», en Revista de Estudios Políticos, nº45, 1985: 160.) O. SANTI ROMANO: «... los partidos son, al mismo tiempo, entes o sujetos auxiliares del gobierno — y por tanto del estado— y sujetos auxiliares del cuerpo electoral» (Principi di Diritto Costituzionale, Milán, 1947). Conviene recordar la hipótesis, cercana a la teoría privatista, que considera a los partidos como órganos auxiliares del pueblo. Para VON STEIN, «siendo los partidos órganos auxiliares del pueblo y debiendo contribuir a sostener y vigilar el aparato estatal, no pueden depender del mismo». Como señala la COTARELO, revisadas las variadas y encontradas posiciones, los partidos parecen encontrarse en un extraño *terrain vague*.

ferían a la realidad política norteamericana, aunque su fuerza descriptiva pronto demostró su pertinencia en el sistema de partidos europeo ³⁰. El modelo *catch-all* nació con el objetivo principal de hacer crecer sus filas sin preocuparse por la posición ideológica de sus electores o asociados y sin buscar convertirlos a ningún credo. El *catch-all*, supuso una apuesta por borrar las fronteras tajantes entre clases, buscando electores entre todos los grupos sociales. Se trata, no obstante, de una categoría superada, porque la realidad de las prácticas partidistas y la difuminación de sus programas y pertenencias ideológicas han ido mucho más lejos. Los estudios de Richard Katz y Peter Mair, publicados a mediados de los años noventa, dan cuenta de la aparición de otro modelo más evolucionado, bautizado con el nombre de *Cartel Party*. Si bien este modelo toma como referencia nuevamente la evolución partidista en los EE UU, cabe pensar que sus características principales son, como en el caso anterior, materia exportable. Asumiendo algunos rasgos del modelo anterior, el *Cartel Party* se distingue por la búsqueda de una estrecha interconexión del partido con el estado con el fin de obtener recursos y subvenciones. El objetivo fundamental del *Cartel Party* es sobrevivir dentro del sistema. Para lograrlo, es capaz de suscribir cualquier pacto de colaboración que le permita mantenerse en el escenario ³¹.

30 El fenómeno del *catch-all party* coincidió, como se sabe, con el desarrollo del estado de bienestar y con la creciente influencia de los medios de comunicación, por lo que también la izquierda tradicional hubo de adaptarse a la nueva realidad. Entre sus características, Otto Kirheimer señala las siguientes: por un lado, los partidos tipo *catch-all*, lejos de actuar inspirados en sus respectivas ideologías, se comportan como rivales comerciales en su lucha por captar más clientes. Se desprecupan, por tanto, de la filiación moral o ideológica del elector. Los electores se convierten en agentes libres y flotantes a los que el partido trata de atraer con campañas imaginativas. Se parte del supuesto de que los partidos se han de acostumbrar a que los electores no perseveran en sus lealtades y que, en lugar de elegir entre políticas y programas, voten bajo la influencia de las impresiones audiovisuales sin que ello les produzca experiencia traumática alguna. A la marginación de los componentes doctrinarios, sucede un paralelo fortalecimiento de los líderes en este tipo de partido. Por otro lado, debido al alto coste de las campañas electorales, el *catch-all*, no puede financiarse acudiendo exclusivamente a los recursos propios, por lo que debe buscar activamente financiación externa, bien en el estado, bien en diferentes grupos de presión, con quienes establece fuertes vínculos.

31 Para el *Cartel Party*, convertirse o no en el partido que gobierna pasa a un plano secundario: lo prioritario es sobrevivir. Los valores más cotizados en él son la eficacia y la eficiencia así como la profesionalización de sus líderes. Las diferencias entre miembros y no miembros se borran todavía más: los independientes votan a los candidatos por correo o por medios electrónicos, sin tener que asistir a las asambleas y congresos partidistas. La supervivencia a la que aspiran les hace no sólo cooperar con los otros partidos, incluidos los de gobierno, sino que incita a los altos cargos a trazar entre ellos relaciones de complicidad profesional con el fin de asegurar su posición y su salario. Sus esperanzas de voto las depositan no tanto en la capacidad representativa de sectores o clases como en la eficaz gestión política y administrativa; por ello, su política persigue, teóricamente, beneficios para toda la población. El modelo *Cartel Party*, en el que podrían reconocerse algunos partidos que pasan por tradicionales, convive lógicamente con los modelos anteriores y no ha carecido de críticos que piensan que no refleja la realidad de los partidos en las sociedades europeas. La discusión continúa, desde luego, aunque son evidentes los destellos *Cartel Party* en partidos y dirigentes, aún sin ser conscientes de ello. Otra cuestión distinta es discutir si es ese el modelo de partido que la sociedad necesita, o si es el más apropiado para un correcto funcionamiento de la democracia.

Sería ingenuo esperar que las medidas regeneradoras de los partidos políticos, indispensables para reactivar las funciones del Parlamento, partieran de los propios partidos. Por lo que la cuestión se desplaza a preguntarnos sobre las posibilidades para su reforma *desde fuera*. Se trata, en definitiva de saber, de acuerdo con las condiciones políticas actuales, si es posible crear las condiciones jurídico-políticas necesarias para crear formas organizativas cuya principal función sea servir de garantía de ciertos valores y bienes relevantes. Sería, pues, necesario acentuar la ruptura de los partidos con la lógica catolológica si de lo que se trata es de que el Parlamento transmita una nueva sensibilidad que le permita conectar con todos aquéllos que padecen formas antiguas o nuevas de explotación o que, simplemente, no están de acuerdo con el que el mercado se enseñoree de la sociedad, o con quienes plantean un nuevo modo de ejercer los derechos civiles y de participación, con quienes se preocupan por el medio ambiente, la cultura o luchan contra la exclusión del inmigrante, la inestabilidad y degradación de los empleos, con los que propugnan un modo de vida que concilie cosmopolitismo y valores comunitarios.

Las reformas implicadas en las tesis expuestas son fácilmente deducibles: afectan no sólo a la funcionalidad de los sistemas electorales, de los que habría que erradicar o reducir sustancialmente las diferentes formas de limitación del acceso al Parlamento para que se dé entrada, verdaderamente, a la vocación plural que el sistema constitucional proclama, y a la potenciación de la proyección política y las garantías institucionales de las minorías, sino a la normalización de la financiación de los partidos para evitar su excesiva dependencia de los presupuestos del estado y su *cartelización* definitiva. Suponen asimismo revisar el equilibrio entre los grupos y los diputados individuales ³², hoy decantado a favor del autoritarismo de los grupos, no para reintroducir la lógica del individualismo sino para potenciar, como veremos más adelante, nuevas formas de responsabilidad. Es particularmente importante superar el viejo dilema, ya inoperante, entre la lógica de lo colectivo y la lógica de lo individual así como entre los partidos políticos y los movimientos sociales y organizaciones extra o a parlamentarias. Aún debiendo prevalecer el principio de la democracia representativa frente a la democracia directa, una

³² F. PAU VALL, Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación, en *Parlamento y opinión pública*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos (F. PAU, coordinador.), Madrid, 1995.

parlamentología consecuente, que tenga la pretensión de recuperar la iniciativa frente a los procesos de globalización, no debe situarse en contradicción, sino en coordinación, con los instrumentos participativos de la democracia directa ³³, como son la iniciativa popular legislativa y el referéndum, y abrirse hacia otros ámbitos de participación con mayor capacidad deliberativa y capacidad de decisión ³⁴. En definitiva, una de las exigencias específicas del régimen parlamentario, tal vez la más decisiva, es la apertura estructural del propio proceso democrático y deliberativo hacia el futuro.

C) AMPLIAR LA NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Todas las líneas susceptibles de alimentar futuras reformas del Parlamento confluyen en la necesaria ampliación de la noción de responsabilidad.

El tipo de responsabilidad que ha recibido sanción por parte de la familia de constituciones a la que la Constitución española pertenece es la responsabilidad parlamentaria del gobierno: esto es, el papel del Parlamento como el lugar del control político y de exigencia de responsabilidades sustentada en el instituto político de la confianza. Estas dos funciones, en la teoría del parlamentarismo clásico (ya en el siglo XIX: Guizot, Dicey, Azcárate, Mayer), estaban relacionadas con la idea de control democrático de la acción de la administración pública a través del control de quienes la dirigen y que, previamente, han recibido la confianza del parlamento. A partir de la segunda mitad del siglo XIX y, sobre todo, en el XX, a raíz de la progresiva democratización del sistema político, es cuando el *gobierno responsable* se convierte en *gobierno que responde*, al que se le exige que explique su política. De ahí surge la idea de exigencia de responsabilidades *por la política que el gobierno desarrolla* o por la oportunidad de su decisión, es decir, de lo relacionado, en general, con lo que los italianos empiezan a denominar a partir de la postguerra *indirizzo político*, y ya no sólo con los mecanismos constitucionales de colación de la responsabi-

33 GENRO, T. y SOUZA, U. «El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre», Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000. En la crisis actual del estado, los ámbitos de democracia representativa y de democracia directa no pueden componer dos modelos alternativos, sino complementarios. Su relación debe concebirse como de mutua e irrenunciable profundización: sacrificar uno en beneficio del otro sería, además de vano, fuente de salidas autoritarias, vide: BORIS FRENKEL, «Los utopistas postindustriales», Nueva Visión, Buenos Aires, 1998.

34 B. CASSEN, «L'exemple de Porto Alegre»; INGRID CARLANDER, «Le défi des communes suédoises»; e «Innovations en Norvège», en «Un autre monde est possible», Le Monde Diplomatique, Paris, 1998.

35 J. P. SCHNEIDER, El régimen parlamentario, en *Manual de Derecho Constitucional*, 2ªedic. Madrid, 2001.

dad política (moción de censura constructiva; moción de confianza) ideados e introducidos por el constitucionalismo europeo de la segunda postguerra para paliar la inestabilidad gubernamental.

Lo urgente al hablar de responsabilidad política, pues, siguiendo esta línea evolutiva, es deshacerse del peso de la asociación entre ésta y la moción de censura constructiva. La responsabilidad política, por el contrario, es un concepto de Teoría Constitucional que implica: *a)* tanto mecanismos de ingeniería constitucional dirigidos a pedir cuentas, desembarazarse de determinados actores políticos, individualizar responsabilidades, etc, como, *b)* códigos de comportamiento y reglas de actuación más o menos positivizados. Y si bien la atención se ha puesto históricamente en la cuestión de los procedimientos de exigencia de responsabilidad (moción de censura), lo fundamental a partir de ahora va a ser, precisamente, por una parte, la cuestión del código de conducta determinado culturalmente (si es necesario dimitir cuando se abren diligencias judiciales, cuándo existe acoso sexual probado, etc) y, por otra, la definición de las reglas de actuación, el retorno al control político del gobierno *por lo que hace o deja de hacer*. En esta línea, cabría exigir una reforma sustancial de los reglamentos parlamentarios que diera entrada, de una vez, a formas contradictorias del escrutinio de los candidatos a cargos públicos de designación parlamentaria, y, por otro lado, a establecer un régimen de sesiones de control más inmediatas y más eficaces.

Una vez distinguida (aunque no siempre se separe en la práctica, como demuestra el caso español) la responsabilidad política de la jurídica, de la jurídico-penal y de la de dirección (*managerial*), la cuestión reside en implantar un sistema efectivo de exigencia de responsabilidades. Ahora bien, tal sistema debería tener en cuenta que las decisiones políticas y su puesta en práctica surgen de la interacción de más de una institución, por lo que es necesario enfocar este sistema hacia todas las instituciones y sus procesos de toma de decisión en lo que es, realmente, y funciona, como una red. Si se analizan, por ejemplo, las políticas públicas (las políticas de empleo, privatización y desregulación, el surgimiento de agencias de evaluación no propiamente estatales para conseguir, supuestamente, una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos) o los escándalos financieros como el reciente de Gescartera, lo que se obtiene, de manera evidente, es la fragmentación de la responsabilidad, ya que los servicios se prestan por

una combinación del estado con otras instancias subestatales, fundaciones y organizaciones se - miprivadas, sector privado y voluntariado, todas conectadas entre sí, hasta el punto de que no se sabe quién es políticamente responsable, ante quién se es y por qué.

Para mantener el sentido de lo que supone el control parlamentario en el parlamentarismo de partidos, es preciso que se facilite a las minorías toda la información necesaria, incluida la que concierne a los más bajos funcionarios y miembros de agencias y empresas, otorgándoles espe - ciales facultades de control o de petición, así como de acceso a todas las autoridades e instan - cias del gobierno etc. Que las instituciones internas de control, desde las preguntas a las comi - siones de investigación, queden en manos de la oposición, y no como ahora ocurre en el Congreso de los Diputados de España, donde las preguntas de los Diputados de la mayoría gu - bernamental inundan las sesiones de control de preguntas con el propósito de restar tiempo a las minorías y evitar, en suma, un efectivo control del gobierno. Se trata, pues, de avanzar hacia un Parlamento responsable en el sentido de que, a través de las minorías, se convierte en el en - cargado de controlar de forma efectiva al gobierno y de suministrar esta información al públi - co (por lo que también debería mejorar esta conexión) para que éste juzgue su actuación y la de la mayoría parlamentaria. La legitimación del Parlamento sólo será posible si la minoría tiene el control del control. Se han señalado en este sentido múltiples propuestas ³⁵: 1) conceder a los líderes de la oposición la facultad de intervenir en cualquier momento de los debates. 2) la ins - titución de un específico servicio de la oposición, orientado hacia las tareas de crítica, control y formulación de alternativas. 3) constituir partidas específicas en los presupuestos de las asam - bleas para financiar las tareas de oposición. 4) que los términos oposición, líderes de la oposi - ción, grupos de oposición y derechos de la oposición figuren como tales den los reglamentos parlamentarios.

Las nuevas dimensiones que adquiere el instituto de la responsabilidad política exige formas nuevas de actuación en el ámbito parlamentario tanto *ad intra* como *ad extra*. Cabe recordar que la historia del constitucionalismo y de los regímenes representativos se ha escrito, en efecto, bajo la referencia obligada al valor de la responsabilidad: la ampliación del sufragio, el desarro - llo de las fórmulas electorales proporcionales, el afianzamiento de los derechos ciudadanos y de sus garantías, la institucionalización de mecanismos jurídicos para sustanciar la responsabili -

dad de los gobernantes, el establecimiento de mecanismos de consulta directa: una buena parte, en fin, de los valores más sólidos que inspiran las instituciones representativas de la democracia se han conformado desde la exigencia de la responsabilidad como correlato o contrabanda que se confronta con el relato del poder. ¿No cabe prever que así tendrá que ser en el futuro, si no se quiere frustrar una de las condiciones esenciales de la democracia constitucional? Pero no hemos de olvidar los problemas que acechan al valor de la responsabilidad y que dificultan su *praxis* en la actualidad. De un lado, en su sentido más profundo, el ejercicio de la responsabilidad no siempre es compatible con toda actuación programada, con la simple ejecución de un mandato. Desde este punto de vista, la responsabilidad política es muchas veces todo lo contrario de lo que habitualmente se entiende por ejecución de un plan o de un programa, partidista o no. Pero en la medida en que vivimos, como se dijo, en un espacio político pluralista colonizado por los partidos y en una realidad donde está entronizada la verdad científico-técnica, ¿no encontramos precisamente en los partidos políticos y en la tecnocracia, un repliegue de la responsabilidad, una excusa para sustituirla por su contrario, por una irresponsable buena conciencia basada en la fidelidad a un programa, a un líder, en la lealtad a unas ideas? Esta es una razón más, de cierto peso, para otorgar capacidad de movimiento a los representantes individualmente considerados.