

# El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después<sup>1</sup>

JULIÁN SANTAMARÍA\*

*Resumen: Tras la instauración formal de la democracia, el parlamento cumple un papel fundamental en su consolidación, en una situación en que el juego de las fuerzas políticas se despliega de acuerdo con la lógica de la competición política abierta. La relación entre gobierno y parlamento induce a veces a pensar que la contraparte de un gobierno fuerte es un parlamento débil y viceversa. Nada impide, sin embargo, concebir un sistema de relaciones entre ambos en que el control resulte eficiente y positivo. Para ello es necesario que esa concepción exista, se renueve y se adapte a las nuevas circunstancias históricas y a los cambios que viven las sociedades democráticas.*

*Abstract: Since the formal establishment of democracy, parliament has played a key role in its consolidation, in a situation where the interplay of political forces has taken place according to the logic of overt political competition. The relationship between government and parliament sometimes leads one to think that the counterpart of a strong government is a weak parliament and vice versa. However, there is nothing to prevent the conception of a system of relations between them in which control proves both efficient and positive. For this reason, it is essential for this conception to exist, and be renewed and adapted to the new historical circumstances and changes being experienced by democratic societies.*

**E**L PARLAMENTO ES LA PIEZA central del sistema representativo y su apertura a las nuevas capas sociales en la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX, la clave de la transición del liberalismo oligárquico a la democracia liberal. Su papel en uno y otra ha sido examinado y analizado en numerosas ocasiones y desde perspectivas muy diferentes. Pero, como regla, desde perspectivas referidas al nacimiento de un nuevo régimen, esto es, al momento de su constitución o bien al funcionamiento regular del mismo una vez establecido y asentado. Tan sólo recientemente se ha empezado a discutir el papel que desempeñan los parlamentos en los procesos de consolidación de las nuevas democracias y sus consecuencias para la fase posterior. Estas consideraciones tienen como trasfondo la reciente experiencia vivida por los países del sur de Europa a partir de la segunda mitad de los años setenta y, en menor medida, la que está teniendo lugar en buena parte de los países latinoamericanos y centroeuropeos en estos últimos años.

No pretendo analizar aquí las diferencias entre unos y otros casos ni menos aún las que, en teoría, pudieran imputarse a la diferente posición que ocupan las asambleas en el presidencialismo americano y el parlamentarismo europeo. La reciente

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado con anterioridad en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, Madrid, 1994.

\* Dirigir correspondencia a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 23224, Madrid.

bibliografía que compara el grado de idoneidad de ambos regímenes para América Latina y, en especial, su mayor o menor funcionalidad en los procesos de transición y consolidación, se mueve en un terreno que algunos consideran excesivamente especulativo y abstracto por entender que la naturaleza de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo no depende tanto de los arreglos institucionales como de las características del sistema de partidos que les da vida. En cualquier caso, el papel de los parlamentos durante la transición y sobre todo en la etapa de consolidación trasciende con mucho el ámbito de sus relaciones con el gobierno y es, por tanto, en buena medida, independiente de esa variable formal.<sup>2</sup>

En el sentido que aquí le damos, el concepto de consolidación es nuevo. Tiene su origen en los estudios sobre el cambio de régimen que tuvo lugar en España<sup>3</sup> en la segunda mitad de los años setenta. Lo utilizamos para caracterizar la tercera de las etapas que enmarcaron aquel cambio. A partir de aquella experiencia, más las de Portugal y Grecia, se construyeron los principales modelos o esquemas interpretativos que se han venido utilizando en los años ochenta para estudiar los procesos de similar significado que han tenido lugar en otras partes del planeta. De acuerdo con ese modelo, el cambio se iniciaría con la crisis del régimen preexistente. Crisis de adaptación, de sucesión o mixta que agota sus posibilidades y recursos y da paso a la transición durante la cual las normas, instituciones y estructuras de aquél se sustituyen por otro conjunto de normas, instituciones y estructuras que se ordenan ahora en función de un nuevo sistema de valores. Lo peculiar de este momento es la coexistencia y el solapamiento de principios y reglas de uno y otro en la medida en que ni el antiguo ha sido liquidado del todo ni el nuevo está formalmente establecido. La transición termina, pues, con la instauración formal del nuevo régimen. La fase que sigue, cuando el proceso tiene éxito, es precisamente la de consolidación del nuevo régimen recién instaurado.

<sup>2</sup> La incidencia de estas variables institucionales para el funcionamiento de las nuevas democracias ha sido objeto de atención reciente en la literatura. Véanse por ejemplo, Óscar Godoy Arcaya (comp.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990 y D. Nohlen y M. Fernández (comps.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991; véanse también los varios capítulos dedicados al tema en América Latina en A. Lijphart (comp.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, pp. 97-136. En Europa, ese debate, revitalizado gracias a las controversias que alimentó la Constitución de la V República francesa, ha vuelto a resurgir estos últimos años en el marco de la reforma institucional italiana. Véase en ese sentido G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, MacMillan, Londres, 1994.

<sup>3</sup> Así lo afirma L. Morlino en su trabajo "Consolidamento democratico: definizioni e modelli", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, agosto de 1986, p. 199. Dice haberlo encontrado por vez primera en un trabajo no publicado de J. Linz y cita como primer trabajo publicado que se ocupa de este concepto el de J. M. Maravall y J. Santamaría, "Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España", *Sistema*, núm. 68-69 (1985). Véanse también G. Pridhan, "The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal", *West European Politics*, vol 7-2, abril de 1984; G. O'Donnell, Ph. Chmitter y L. Whithead (comps.), *Transition from Authoritarian Rule, Prospects for Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; G. Di Palma, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *REIS*, núm. 42, 1988, pp. 67-91.

Se ha discutido ampliamente cuándo ocurre esto último. A nuestro juicio, la instauración es una operación formal con la que culmina, en principio, la transición. Ello puede ocurrir de dos maneras. Si el desenlace de la transición consiste en la restauración de una Constitución derogada por la dictadura, lo normal será que inmediatamente después se elija un parlamento de acuerdo con las previsiones constitucionales. Si la transición conduce a un régimen de nuevo cuño, lo normal será que se elija un parlamento que elabore la nueva Constitución. La promulgación de ésta en el segundo caso, y la elección de la asamblea en el primero completan el proceso formal de instauración y, por tanto, el final de la transición.

Por consolidación entendemos el proceso que conduce de ahí a la institucionalización político-material del nuevo régimen. Durante el mismo se eliminan, reducen o reabsorben sus iniciales disonancias ideológicas y/o institucionales, se afirma su autonomía frente a los poderes de hecho —en especial las fuerzas armadas—, se perfila con mayor precisión la estructura de la competición política y se amplía e intensifica su legitimidad. Es, por tanto, un momento de revisión y reforma del viejo orden jurídico, de desarrollo e integración de los principios institucionales, reglas, procedimientos y valores del nuevo régimen; de clarificación del sistema de partidos, de dinamización y estructuración de los apoyos sociales necesarios para garantizar su autonomía y continuidad.<sup>4</sup>

Desde la Revolución inglesa hasta finales del siglo XIX, los parlamentos y asambleas desempeñaron un papel decisivo en Europa y América. En el viejo continente, aseguraron la transición del absolutismo al liberalismo, y en el nuevo protagonizaron los procesos de independencia que introdujeron, a su vez, el sistema de gobierno representativo. Por poner sólo dos ejemplos: 1789 y 1848 en Francia, así como 1812 y 1869 en España, son, a este respecto, fechas bien significativas. La nación, constituida en asamblea, asume su soberanía, proclama la relación de derechos y libertades individuales; en su caso, la Constitución que establece las garantías de aquellas libertades delimita el campo de acción de los distintos poderes públicos y fija los procedimientos a que debe ceñirse su actuación. La pauta se repite una y otra vez. La convocatoria de la asamblea, a veces precedida de un golpe o pronunciamiento, abre un proceso constituyente que lleva a la sustitución de un régimen por otro. Es en el parlamento donde se dilucidan y ajustan las diferencias y se decide el alcance y la dirección del cambio.

En los procesos de transición del autoritarismo a la democracia que empezaron a producirse en los países del sur de Europa a mediados de los años setenta, y se han

<sup>4</sup> El concepto de consolidación que utilizamos está emparentado, sin coincidir plenamente, con el concepto de institucionalización tal como lo entiende S. Huntington en su *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. Para una visión ligeramente distinta y más restrictiva véase L. Morlino, *op. cit.*, que lo define como “congelación de las estructuras básicas y adaptación de las secundarias” y pone así más énfasis en la rutinización y estabilización de los componentes del nuevo régimen que en los aspectos más dinámicos de su desenvolvimiento inicial. En el fondo, la diferencia responde a la doble consideración de la consolidación como *proceso* que nosotros primamos, y como *resultado* más patente en su trabajo.

extendido luego a la mayor parte de los países latinoamericanos y más recientemente a los del Este europeo y algunos asiáticos, el papel del parlamento durante la transición es, por contraste, incierto y depende de muy diversos factores. Para empezar, el protagonismo político le corresponderá a él o al gobierno, según la forma en que se haya efectuado la transición. Si la transición se efectúa mediante la restauración de una Constitución democrática, dicha restauración puede hacerse antes incluso de convocarse las elecciones para elegir al nuevo parlamento.<sup>5</sup> Pero incluso si la transición conduce a la instauración de un nuevo régimen basado en una nueva Constitución, la asamblea puede tener o no como función la elaboración y aprobación del texto constitucional. Y de tenerla, puede ser ésa su función exclusiva o puede tener, además, atribuciones legislativas y de control. Por último la composición del parlamento, su mayor o menor homogeneidad, su mayor o menor representatividad y la mayor o menor polarización de las fuerzas que lo integran condicionarán también de manera decisiva su papel en ese periodo.

Además, en la mayoría de los casos, la iniciativa corresponde en esta fase a un número limitado de personas, los acuerdos se toman entre un número restringido de líderes y, por lo general, fuera de la arena parlamentaria.<sup>6</sup> Esto es extensivo a las grandes decisiones y pactos constitucionales que, por regla general, el parlamento se limita a ratificar. Eso no quiere decir que no desempeñe papel alguno o que su papel sea insignificante.<sup>7</sup> De hecho, su simple existencia cumple ya en esta fase un papel simbólico de extraordinaria importancia en la medida en que confirma la emergencia de un régimen democrático, la concreción primera del cambio. La sociedad, excluida hasta ahora del sistema político, se reconoce en el parlamento antes de reconocer en el parlamento al Estado. Antes de convertirse en órgano de éste, se constituye como la representación política de la sociedad.

La situación se hace más nítida una vez instaurado en lo fundamental el nuevo régimen. Ahora se trata de desarrollar materialmente las normas fundamentales, dar consistencia a las nuevas estructuras, asentar sobre bases nuevas las relaciones entre los poderes, acomodar el comportamiento político a los valores y principios del orden democrático, hacer éste más aceptable, superar las reticencias y/o las resistencias de los sectores más hostiles induciéndoles a transferir sus lealtades al nuevo régimen, a participar en él, a aceptar al propio parlamento como la arena apropiada para dilucidar pacíficamente los conflictos. Por supuesto que a las cámaras no les corresponde el monopolio de todas estas funciones. Pero su posición privilegiada

<sup>5</sup> Aunque, por supuesto, nada excluye que pueda ocurrir lo contrario. Es decir, que se empiece por elegir al parlamento y que sea éste y no el gobierno o la junta quien decida si se restaura la antigua Constitución o se elabora una nueva.

<sup>6</sup> D. A. Rustow, "Transitions to Democracy, Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, II, 1970.

<sup>7</sup> Creo que no se ha subrayado nunca a este respecto la influencia que pudiera tener, primero, la existencia o no de partidos estructurados en el parlamento y, segundo, su mayor o menor grado de integración y disciplina. Se trata de una variable que podría ayudar a explicar los diferentes papeles desempeñados durante esta fase por los parlamentos sureuropeos, latinoamericanos y esteuropeos.

en el interior del sistema que nace les confiere en esta fase una especial autoridad que se traduce de muy diversos modos.

Para empezar, el parlamento sigue siendo la institución que representa en el plano simbólico la negación del régimen autoritario, el momento constitutivo de la democracia, ya que, a través suyo, recupera la nación su capacidad de expresarse, de definir un nuevo proyecto de convivencia colectiva, de integrar diferentes concepciones e intereses, de acotar un espacio para la canalización pacífica de sus diferencias, tensiones y conflictos. El parlamento es, pues, el primer componente democrático del nuevo régimen. A veces, durante algún tiempo es, además, el único. En su exterior subsisten estructuras y aparatos bajo el control de elementos del viejo régimen cuyas lealtades hacia el nuevo son, cuando menos, dudosas y en el mejor de los casos instrumentales y condicionadas. En su interior se expresan, en cambio, los partidos políticos, cuya supervivencia, como la del parlamento, está ligada a la del propio régimen.<sup>8</sup> De ahí que el parlamento sea, además, en esta fase el auténtico guardián<sup>9</sup> del sistema constitucional y la democracia.

En segundo lugar, la arena parlamentaria delimita el espacio en el que se reproducen entre todas las fuerzas políticas las bases del consenso constitucional y se desarrollan las reglas del juego entre los individuos y el Estado, las que rigen las relaciones entre los órganos de éste y las que regulan la competición electoral entre los partidos. El nuevo régimen no se instaura de un golpe. Formalmente, la instauración se hace coincidir con la promulgación de la Constitución o la elección del parlamento tras haberse restaurado ésta, pero con ello no se pone fin ni siquiera al edificio constitucional que, según su complejidad, requerirá un proceso de terminación más o menos prolongado. La fragilidad de la democracia en esta fase deriva, entre otras razones, de su incapacidad para procesar determinadas demandas, con lo que se defraudan algunas expectativas por carecer de los instrumentos jurídicos o políticos necesarios para satisfacerlas. Cada paso en la configuración de sus elementos, en el desarrollo de sus dispositivos y mecanismos y, en consecuencia, de su capacidad de adaptación y de respuesta, puede considerarse, desde esta perspectiva, como un peldaño en el camino de la consolidación. Cada uno de ellos refuerza y apuntala el edificio y crea las condiciones para seguir avanzando.<sup>10</sup>

En tercer lugar, por ser el parlamento el primero y principal de los componentes democráticos del nuevo régimen, es también un factor de irradiación de la legitimidad democrática que se proyecta de forma gradual y escalonada sobre las demás instituciones. Sobre los partidos y sus líderes, a los que la necesidad suele inclinar en

<sup>8</sup> L. Morlino, "Partiti e consolidamento democratico nel Sud Europa" (mimeo., 1991).

<sup>9</sup> Utilizo aquí por analogía este concepto acuñado por C. Shmitt y cuya función él atribuye al jefe del Estado como "punto fijo" de referencia en la Constitución. Véase *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1983, con un excelente prólogo de Pedro de Vega.

<sup>10</sup> Se comprende así que nuestra concepción de la consolidación subraye su carácter dinámico, como proceso que marca una etapa del cambio de régimen. Por supuesto que es igualmente lícito hablar de la consolidación para referirse al resultado de ese proceso y que ambas acepciones son perfectamente compatibles y no se excluyen entre sí, pero conviene siempre aclarar si se utiliza en una u otra perspectiva.

esta fase, más que a la confrontación, a la cooperación y legitimación recíproca. Sobre el gobierno, al que respalda y avala con su apoyo. Sobre la justicia, en la medida en que comienza ésta a organizarse y funcionar de acuerdo con la nueva legalidad democrática. Finalmente, sobre los símbolos esenciales del nuevo régimen, en la medida en que el consenso que suscitan, basado en el respaldo de mayorías cualificadas, elimina o amortigua viejos disensos históricos.

En cuarto lugar, el parlamento desempeña durante este periodo una función pedagógica de extraordinaria importancia. Con su elección se inaugura un espacio público en el que toman cuerpo nuevas pautas de conducta política que hacen compatible la competición y la cooperación, la colaboración y la crítica, y dan vida a principios tales como la tolerancia, la negociación, el compromiso, la regla de la mayoría y el respeto de las minorías que configuran el trasfondo cultural de la vida democrática. La visibilidad y el relieve del parlamento en estos primeros momentos lo convierten en un espejo que refleja y difunde esos valores a otros ámbitos e instituciones. El parlamento desempeña así en estos momentos un papel decisivo en la difusión de las pautas que deben configurar la nueva cultura política de la ciudadanía y de sus dirigentes.

En quinto lugar, es en el ámbito parlamentario en donde se colma la solución de continuidad entre la nueva legitimidad y la vieja legalidad sustituida gradualmente, pero en un periodo relativamente breve, en sus líneas maestras y en donde se procesan las reformas legales destinadas a remover los obstáculos que venían impidiendo la instauración y la viabilidad de la democracia. Ciertamente que la iniciativa corresponde en este punto al gobierno, pero el carácter básico de la legislación afectada y la importancia y alcance de los cambios reclaman un grado de acuerdo suficiente entre las fuerzas políticas representadas en la cámara, a la que, en última instancia, responsabiliza la opinión pública, si no de asumir la iniciativa, sí de llevar a buen puerto la tarea de reforma y adaptación de la vieja legalidad fundamental<sup>11</sup> a la legitimidad democrática.

Finalmente, el parlamento no puede sustraerse al cumplimiento de sus funciones ordinarias. Entre ellas hay dos que adquieren una importancia singular. Primero, el apoyo al gobierno en un momento crítico en que éste, además de ocuparse de la gestión ordinaria de los asuntos, ha de hacer frente a los problemas y obstáculos que tradicionalmente dificultaron el asentamiento de la democracia, ha de esforzarse por remover las condiciones que hasta aquí la habían hecho inviable.<sup>12</sup> Segundo, la

<sup>11</sup> Me refiero no a las leyes fundamentales en sentido formal que, como es claro, son abolidas y reemplazadas por la nueva Constitución, sino a leyes que se refieren a aspectos fundamentales de la vida social o política, como el derecho de familia o el derecho penal, y afectan a la regulación y ejercicio de los derechos individuales o políticos reconocidos por la Constitución e ignorados en aquellas leyes del viejo régimen inspiradas en diferentes valores.

<sup>12</sup> Es decir, a las famosas *confining conditions* a las que se refiere O. Kircheimer en su célebre artículo "Confining Conditions and Revolutionary Breakthrough", en *American Political Science Review*, vol. 59, 1965.

asamblea expresa las preocupaciones, aspiraciones y objetivos de la sociedad y pone en marcha los mecanismos apropiados para ejercer el control sobre la actividad gubernamental. Quizá en ningún otro momento de la vida del régimen sea más delicado el equilibrio en el ejercicio de ambas funciones. El gobierno, sin duda, requiere un fuerte respaldo, pero la sociedad necesita comprobar que el cambio de régimen trae consigo, de un lado, la sensibilidad y respuesta de aquél a sus problemas, y de otro, su responsabilidad cuando se aparta, ignorándolos, de los mandatos de la voluntad popular.

Este abanico de funciones no puede considerarse más que como un conjunto de posibilidades que se ofrece a los parlamentos en estos momentos cruciales para la cristalización de los nuevos sistemas democráticos. Que las aprovechen o no, que las desempeñen con mejor o peor fortuna, que su papel se vea o no coronado por el éxito son cosas que dependen de una gran diversidad de factores como son, entre otros, el grado de legitimidad inicial del nuevo régimen, la amplitud y profundidad de las fracturas políticas que dividen y estructuran las preferencias de los ciudadanos, la naturaleza del sistema de partidos, la cultura política de las élites y su capacidad para cooperar y alcanzar acuerdos y compromisos respecto de los límites ideológicos del sistema y las principales reglas del juego.

En los países del sur de Europa (Grecia, Portugal y España), los parlamentos han desempeñado esas funciones durante el proceso de consolidación con gran vitalidad y eficiencia. Su posición y prestigio han salido fortalecidos de la prueba. Ello ha llevado a algunos estudiosos a preguntarse si esa revitalización será duradera o coyuntural e incluso si marca el comienzo de un cambio extensivo a otras democracias establecidas o si, por el contrario, cerrado el proceso de consolidación, se producirá un deterioro de su papel en línea con el declive que se atribuye a los parlamentos desde hace años.<sup>13</sup>

La respuesta a esta pregunta nos obliga a ocuparnos aunque sea tangencialmente del tema de la supuesta crisis de los parlamentos, un tema escurridizo y delicado, ya que por más que se habla de ella no siempre está claro de qué crisis se trata ni cuáles son sus manifestaciones ni mucho menos se concretan y especifican siempre de manera suficiente y diferenciada sus causas y sus consecuencias. Por ello, lo primero es reiterar una vez más que esa supuesta devaluación de la institución parlamentaria se hace, a veces, en referencia a un modelo ideal de parlamento,<sup>14</sup> a un momento

<sup>13</sup> U. Liebert, "Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur", *REIS*, núm. 42, 1988, pp. 93 y ss. La especial importancia del parlamento en España en el periodo 1979-1982 es reconocida y documentada, entre otros, por López Garrido y Subirats, que la atribuyen, sobre todo, a la posición minoritaria del gobierno, la inestabilidad de la democracia, la continuidad del consenso constitucional y la debilidad ideológica del gobierno y del liderazgo del partido que lo sostenía. La situación, a su juicio, habría cambiado a partir del triunfo electoral del PSOE en 1982 por mayoría absoluta. Véase su trabajo "The Spanish Cortes and the Democratic Consolidation in Spain. Relationship between Government and Parliament (1977-1987)" (mimeo.).

<sup>14</sup> Véase, por todos, Pedro de Vega, *op. cit.*

de teórico esplendor parlamentario durante el cual las asambleas, como encarnación de la soberanía nacional, habrían ocupado una posición de superioridad jerárquica formal y de predominio político real sobre los gobiernos.

No está claro, para empezar, por qué esa supuesta superioridad parlamentaria habría de tener por necesidad una significación positiva y tendría que ser tomada como punto referencial a partir del cual se habría producido un fenómeno más o menos generalizado de decadencia y crisis de los parlamentos. Ni tampoco está claro en qué específico momento del pasado se concreta esa singular experiencia en cada una de las historias nacionales. Nadie puede ignorar la ingente tarea legislativa desarrollada por los parlamentos en todos los países de Europa durante el siglo XIX, a lo largo del cual se sustituyeron las viejas normas tradicionales que habían regido durante siglos por un nuevo cuerpo de legislación basado en la razón e inspirado en los principios de la filosofía liberal. La obra del legislativo fue, desde esa perspectiva, revolucionaria, pero eso no implica que el ejecutivo estuviera subordinado al legislativo.

En realidad, ni la teoría originaria de la división de poderes ni la teoría empírica del régimen parlamentario consagran, bajo ningún concepto, el predominio del parlamento sobre el gabinete, sino más bien el equilibrio entre ambos que, en la práctica, ha sido siempre, como no podía ser de otro modo, un equilibrio inestable. Así, la historia política europea del siglo XIX está marcada por la pugna entre los dos poderes que termina con la minimización de los privilegios de la corona y la potenciación del papel de los parlamentos. Pero, en realidad, se trata de un conflicto no sólo ni principalmente entre dos órganos del Estado, sino, sobre todo, entre dos principios, el que inspira la monarquía limitada o constitucional y el que daría paso a la monarquía parlamentaria, el principio de la soberanía compartida y el principio de la soberanía popular. El primero, entre otras cosas, preserva al monarca las prerrogativas de disolver las cámaras y sancionar la ley que el segundo le sustrae explícitamente.

Ahora bien, desde comienzos de este siglo, el panorama se transforma. La generalización del derecho de sufragio activo y pasivo democratiza la composición de las asambleas, y la irrupción de los partidos de masas en los parlamentos altera los alineamientos tradicionales, termina con su homogeneidad sociocultural, favorece su fragmentación y polarización y, en consecuencia, dificulta la formación y estabilidad de los gobiernos, cuya creciente inoperancia se atribuye, con frecuencia, a los abusos de los partidos y de las asambleas, y al supuesto desequilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo. Desequilibrio que, sin embargo, no tiene un signo único. Pues si bien es verdad que algunos excesos parlamentarios reducen la capacidad de manobra de los gobiernos y acentúan su inestabilidad,<sup>15</sup> también es cierto que la creciente

<sup>15</sup> Conviene, sin embargo, tener en cuenta, como señala Montero, que la inestabilidad de los gobiernos europeos en ese periodo se debe menos al control y la censura de la oposición que a las crisis políticas de las mayorías en el gobierno, esto es, a la ruptura interna de las coaliciones gubernamentales; véase J. R. Montero, "Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación", *Revista de las Cortes Españolas*, 1985.

intervención de éstos en la vida económica y social les lleva a interferir cada vez más en la esfera de actividad propia del legislativo. De ahí surgió el gran debate sobre la crisis del parlamentarismo que dominó el periodo de entreguerras, debate interdisciplinario de extraordinario alcance en el que participaron sociólogos, politólogos y constitucionalistas como Max Weber, Kelsen y C. Schmitt en Alemania; Duguit, Carré de Marlberg y Mirkine-Guetzévitch en Francia; Lowell y Laski en Inglaterra; Michels, Pareto y Mosca en Italia; Ortega y Gasset en España.<sup>16</sup>

Importa subrayar, por tanto, que la crisis de la que se habla entonces no es la crisis de los parlamentos, sino la del régimen parlamentario, que algunos identifican incluso con una supuesta crisis de la democracia representativa y cuyas causas se buscan en esos desequilibrios y desajustes entre sus elementos básicos.<sup>17</sup> Por eso los remedios que se sugieren apuntan, más que nada, a recomponer el equilibrio entre los poderes introduciendo diversos incentivos para propiciar su estabilidad, incrementar su eficiencia y favorecer la participación popular. De hecho, las fórmulas que se discuten y a veces se recogen en los textos constitucionales del periodo de entreguerras apuntan ya en estas direcciones. De manera esquemática, se pueden agrupar así: primero, las que recomiendan la racionalización del parlamentarismo, que llevaría a atribuir al ejecutivo el derecho de disolver las cámaras como contrapartida del derecho de éstas a derribarlo mediante la desconfianza o la censura;<sup>18</sup> segundo, las que promueven la introducción de algunas instituciones de democracia directa, como la iniciativa popular, que sustraería al parlamento el monopolio formal del poder legislativo y lo forzaría a prestar una mayor atención a las preocupaciones ciudadanas, y el referéndum de arbitraje para permitir al jefe del Estado

<sup>16</sup> M. Weber, "Parliament and Government in a Reconstructed Germany", *Economy and Society*, vol. 3, Nueva York, 1968, pp. 1393 y ss.; H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977, con una breve pero sustanciosa nota preliminar de Ignacio de Otto; C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, y "La situación histórico-intelectual del parlamentarismo hoy" (1934), recogido ahora en *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1992, con prólogo de Manuel Aragón; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tomo II, Ancienne Libr. Fontemoing, París, tercera edición, 1928; Carré de Marlberg, "Considérations Théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme", *Revue de Droit Publique et Science Politique*, 1931, pp. 233 y ss; Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, París, 1931, y "Le référendum dans les nouvelles Constitutions européennes", *Annuaire de l'Institut International de Droit Publique*, París, 1931; A. L. Lowell, *Public Opinion and Popular Government*, Nueva York, 1913; G. Mosca, *De la théorie des gouvernements et du système parlementaire*, Milán, segunda edición, 1925; otras contribuciones de Laski y Mosca en el folleto de la Union Interparlementaire, *L'évolution actuelle du régime représentative*, Ginebra, 1928; R. Michels, *The Iron Law of Oligarchy*; Ortega, *La rebelión de las masas*, España-Calpe, Madrid, 1976.

<sup>17</sup> Aunque no sólo por esa razón. Para C. Schmitt ésta es, desde luego, la principal, pero a ellas añade otras referidas, sobre todo, a la supuesta pérdida del carácter representativo del parlamento y a la supuesta pérdida de su función como legislador (*Sobre el parlamentarismo*, *op. cit.*, y el excelente resumen contenido en el prólogo de M. Aragón).

<sup>18</sup> Sobre este punto, véase con más detalle J. Santamaría, "Participación política y democracia directa", *Estudios de ciencia política y sociología (en homenaje al profesor Carlos Ollero)*, Madrid, 1972, en especial pp. 765-776.

dirigirse al pueblo por encima de las cámaras en caso de plantearse un conflicto entre éstas y el gobierno.<sup>19</sup>

En definitiva, ese gran debate refleja la crisis de los valores, las fuerzas y las instituciones liberales. No tiene su principal razón de ser en la erosión de los poderes de las cámaras, sino en su incapacidad para sostener y dar estabilidad al ejecutivo, lo que, con frecuencia, se interpreta como ejercicio abusivo de su derecho a hacer y deshacer gobiernos en un momento de grandes dificultades y nuevos problemas de todo tipo en que, de un lado, parecía cada vez más necesaria la presencia de gobiernos fuertes, mientras que de otro, suscitaban una gran desconfianza al prevalecer todavía una visión minimalista del Estado y al identificarse la concepción intervencionista con los contramodelos que suministraban las dictaduras de inspiración marxista o fascista. Esa situación que genera ineficiencia, incertidumbre, inestabilidad, que paraliza la acción política y degrada la legitimidad del régimen se hace especialmente evidente en aquellos casos en que el sistema de partidos está fuertemente polarizado y además muy fragmentado, como ocurría en el periodo de entreguerras en Alemania, en Francia y en España.<sup>20</sup>

Las constituciones de la segunda postguerra no fueron demasiado innovadoras, pero, siguiendo la doctrina que había ido depurándose a lo largo del periodo de entreguerras, se introdujeron en muchas de ellas diversas cláusulas destinadas a recomponer los equilibrios y evitar el retorno a la inestabilidad gubernamental que había caracterizado aquel periodo.<sup>21</sup> Por su parte, la ingeniería electoral propuso fórmulas que perseguían ese mismo objetivo apuntando a delimitar la estructura y la mecánica de los sistemas de partidos, al tiempo que la tecnificación de la vida política, la aceleración del tiempo histórico y la creciente intervención estatal en la vida social y económica imponían la existencia de un ejecutivo fuerte y estable capacitado para responder con rapidez y autoridad a un número de problemas y necesidades cada vez mayor. Hemos llegado ahora, en apariencia, al extremo contrario. A un punto en el que, por regla general, los gobiernos titulares de un número creciente de atribuciones y competencias, se mantienen a lo largo de toda la legislatura tanto si están formados por un solo partido como si son fruto de una coalición, sin que su estabilidad se vea comprometida por las veleidades de algunos diputados o los súbitos cambios de actitud de alguno o algunos de los miembros de la coalición. Por

<sup>19</sup> M. Weber y Kelsen se inclinan por estas fórmulas y representan así el antecedente doctrinal tanto de la Constitución de Weimar como luego después de las ideas constitucionales que el general De Gaulle y M. Debré incluirían en la Constitución francesa de 1958.

<sup>20</sup> J. Linz y A. Stefan (comps.), *Breakdown of Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975. Son casos en los que hay, al menos, un partido importante que, por ser considerado antisistema, queda fuera y sin opción de formar parte de ningún gobierno, lo que no le impide, sin embargo, provocar la crisis cuando la fuerza electoral de la coalición pro sistema es insuficiente para sostener al gabinete.

<sup>21</sup> Entre ellas, quizá la más llamativa sea la moción de censura constructiva recogida en el artículo de la Ley Fundamental de Bonn. Véase también la Constitución francesa.

supuesto, existen excepciones entre las cuales la italiana es, quizá, la más llamativa, pero se trata de eso, de un caso excepcional en nuestros días.<sup>22</sup>

En este contexto, la bibliografía sobre la crisis de las instituciones parlamentarias no acaba de ser clara. A veces se da por supuesto que la fuerza del ejecutivo conlleva de forma automática la debilidad del legislativo. Otras veces, la crisis de éste en un país determinado se eleva a categoría para pregonarla genéricamente en todos los del mismo ámbito. En ocasiones, la idea de la crisis se refiere a una disminución de poder, o a la pérdida de facto de la iniciativa legislativa, o a la insuficiencia de medios para controlar al gobierno, o a su deficiente forma de representar los intereses generales y de los electores, o al protagonismo de los partidos, o al excesivo control que ejercen sobre su funcionamiento y sobre el comportamiento de los diputados.

Importa, por tanto, empezar por esclarecer cuáles son las razones que permiten, si es que lo permiten, hablar de esa supuesta crisis y es preciso, además, examinar con cuidado cada uno de esos síntomas.<sup>23</sup> En primer lugar, no siempre se distinguen en esos análisis las manifestaciones de las causas de la supuesta crisis. En segundo lugar, habría que demostrar por qué razón no son compatibles un gobierno fuerte y un parlamento operativo. En tercer lugar, la iniciativa de la ley ha correspondido siempre en un régimen parlamentario al gobierno, que es expresión de la mayoría parlamentaria. En cuarto lugar, hay parlamentos con mucho poder, como el Congreso de los Estados Unidos, sujeto, bajo la administración Bush, a las críticas más duras por su incapacidad para frenar el gasto y reducir el déficit, los dos problemas más graves a que se enfrentaba. En quinto lugar, la tensión entre la representación de los intereses de los electores y los generales de la nación constituye una constante que sí resuelven con brillantez teórica Rousseau, Sieyès o Burke, desde perspectivas diferenciadas, pero jamás encuentra en la práctica un desenlace tan satisfactorio. Y, finalmente, conviene recordar que ya en 1867 advertía Bagehot en sus comentarios a la Constitución británica que la disciplina de partido y el control de los diputados por sus líderes son rasgos inherentes al régimen parlamentario,<sup>24</sup> sin los que no es, según él, ni siquiera imaginable. Duverger, por su parte, hace una clasificación de

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, G. Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, pp. 177-204. El otro ejemplo, el de Francia bajo la IV República, confirma con su fracaso la excepcionalidad de estas situaciones en Europa en el periodo posterior a la segunda guerra mundial.

<sup>23</sup> Carlos de Cabo, "El Parlamento en el Estado del capitalismo avanzado", *Anales de la Universidad de Alicante*, 1982.

<sup>24</sup> W. Bagehot, *The English Constitution*, Oxford University Press, 1968, pp. 115-155; M. Duverger, *Les partis politiques*, Colin, París, 1951. Véanse también sus *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Thémis, París, 1959. De sus observaciones sobre las relaciones entre sistema de partidos y formas de gobierno arranca en buena medida la reciente literatura que preconiza la sustitución del presidencialismo por el modelo parlamentario para América Latina, donde contribuiría a evitar la tensión entre las instituciones cuando la mayoría presidencial no coincidiera con la parlamentaria y el exceso de poder personal en caso contrario. Véase Óscar Godoy Arcaya (comp.), *op. cit.* Por otra parte, la experiencia de un parlamento "sin partidos" y, en consecuencia, sin disciplina alguna, que ilustra en nuestros días el caso de Rusia, en pleno proceso de transición, pone de relieve la dificultad extrema que comporta para un funcionamiento eficiente del sistema. Véase nota siguiente.

los partidos en función del tipo de relaciones existentes entre la organización y el grupo parlamentario y, lo que es más importante, subraya que la viabilidad y calidad del parlamentarismo depende de la existencia de partidos rígidos y disciplinados, mientras que las del presidencialismo dependen de la existencia de partidos flexibles y no disciplinados.

Una cosa es clara: la idea de que una institución está en crisis tan sólo porque no funciona de acuerdo con la teoría que trata de racionalizar su significado no tiene demasiado sentido. Menos aún cuando lo que se señala es una divergencia con una imagen idealizada de aquella difícil —por no decir imposible— de situar en la historia. Ni siquiera lo tiene decir que está en crisis porque ha dejado de desempeñar alguna función, incluso importante, o porque la desempeña ahora de otro modo. Puede que sí y puede que no. En caso afirmativo, la crisis puede ser coyuntural o duradera, parcial o total, de adaptación y continuidad o de inadaptación y decadencia. Puede afectar tan sólo a la propia institución o al sistema en su conjunto. Y esto es lo que en cada caso concreto debe examinarse con la debida parsimonia: si y hasta qué punto el papel que desempeñaba una institución, en este caso el parlamento, sigue siendo esencial para el sistema; si y hasta qué punto la institución ha perdido ese papel o asumido otros que cuestionan su naturaleza o su posición en el sistema o la viabilidad y coherencia de éste.<sup>25</sup>

En este sentido, hay *tres puntos* que merecen un examen más detenido. Me limitaré a enunciarlos aquí. Me refiero, *en primer lugar*, al hecho de que el parlamento haya dejado de ser en algunos casos la arena en que se discuten y ajustan los conflictos de intereses. Hay países como Holanda en donde la discusión de la política económica y social tiene lugar al margen del parlamento y otros en los que, sin llegar tan lejos, las negociaciones sustantivas entre el gobierno y los agentes sociales se sustraen cada vez más al control parlamentario. La bibliografía sobre el *neocorporativismo*<sup>26</sup> ha puesto de relieve este fenómeno, que comporta una redefinición radical del papel de las instituciones en el juego político y obliga a reflexionar sobre los mecanismos que hacen posible la defensa de los intereses generales frente a intereses sectoriales de cuerpos o grupos que, por estar mejor organizados, ser más fuertes o disponer de mayores facilidades de acceso a los núcleos de decisión, disponen de una situación de privilegio.

<sup>25</sup> En este sentido, no deja de ser interesante el intento de rehabilitación del parlamentarismo frente al presidencialismo que viene haciendo, por ejemplo, Juan Linz, quien, tras analizar críticamente buena parte de los tópicos tradicionales sobre presidencialismo y parlamentarismo, concluye diciendo que este último ofrece un contexto institucional más flexible y adaptable para los momentos de “establecimiento y consolidación de la democracia” (cf. Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *The Journal of Democracy*, vol. I, invierno de 1990, p. 68). En contra de este argumento se ha sostenido que la consolidación depende menos del tipo de instituciones que de su eficiencia, lo que, a su vez, depende de otros factores no institucionales. D. Nohlen, “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en D. Nohlen y M. Fernández (comps.), *op. cit.*

<sup>26</sup> Véanse, sobre todo, G. Lehmbruch y P. C. Schmitter (comps.), *Patterns of Corporatist Policy Making*, Sage Books, Beverly Hills, 1982; y C. Offe, *Partidos políticos y movimientos sociales*, Ed. Sistema, Madrid, 1988, en especial, pp. 133-162.

En *segundo lugar*, quería referirme a otro fenómeno más universal y cuyas consecuencias no se han analizado suficientemente hasta ahora. Se trata de la irrupción de la *televisión* como espacio privilegiado para la conducción del debate político, para la definición de la importancia y prioridad de los problemas, para la comunicación de los líderes políticos con audiencias muy amplias en un contexto unidireccional y, con frecuencia, exento de contrastación con otras opiniones. No se trata sólo ni principalmente de la invasión de las cámaras por las cámaras, sino del desafío que éstas proponen a aquéllas como ámbito e instrumento de expresión de las aspiraciones de la sociedad y de comunicación de los mensajes, tomas de posición y decisiones de los partidos y sus líderes.

Se crea así una situación nueva cuyas consecuencias a mediano y largo plazos no han sido suficientemente exploradas, pero es evidente que al menos en tres campos vienen marcando ya una influencia digna de consideración: *a)* la personalización creciente de la vida política, de la primacía de los líderes y los símbolos sobre los grupos, los programas, las ideas y los intereses que representan; *b)* la sustitución de los grandes debates por las declaraciones encapsuladas ante las cámaras televisivas que reducen a tres, cuatro o cinco frases el contenido de una intervención ante la cámara y, finalmente, *c)* la creciente competición a que están sometidos los grupos políticos a la hora de fijar la agenda, definir las prioridades legislativas y políticas del parlamento y calificar las intervenciones de los dirigentes políticos.

Sartori llama a esto *videopoder*<sup>27</sup> con un término sencillo y expresivo. Estamos ante un hecho nuevo de alcance universal que modifica de forma sustancial los parámetros del juego y la comunicación políticos, que tal vez introduzca cambios en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, cada vez más expuestas al público. El protagonismo de los medios audiovisuales, y en especial de la televisión, no afecta sólo, como es obvio, al campo de las relaciones entre los poderes y las instituciones, sino que repercute también en otros muchos campos de la actividad política, incluidos la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Pero eso no permite hablar ni de crisis ni de decadencia ni de los parlamentos, sino de una modificación de su entorno, al que deberán adaptarse para no ser fagocitados.

Por último, hay una *tercera novedad* que conviene tomar muy en cuenta. Me refiero al doble proceso de *integración* política europea y descentralización autonómica que se impone en nuestro entorno geográfico, y que España está viviendo de forma singular y simultánea. Por aquí se apunta, en relación con la Unión Europea, una doble línea de indagación: de una parte, la posible limitación de la soberanía de los parlamentos nacionales en materias que afectan a su propia sustancia, como son la política exterior y la de seguridad y defensa; de otra, la cuestión del déficit democrático en el seno de las instituciones europeas.<sup>28</sup> Estos hechos, unidos al proceso de articu-

<sup>27</sup> G. Sartori, *Elementos de teoría política*, cit., pp. 305-316. A este fenómeno se ha referido también el profesor Jiménez de Praga y otros autores utilizando distintos términos. La formulación de Sartori me parece la más plástica y expresiva.

<sup>28</sup> A. Porras, "Europa: el debate sobre la democracia" (mimeo., 1993).

lación descentralizada del Estado, obligan a plantearse cuál debe ser la estructura, la organización y la especialización funcional de los parlamentos nacionales frente al parlamento europeo y los parlamentos autonómicos o federados.

### TRES OBSERVACIONES FINALES Y UNA APOSTILLA PARA EL CASO DE ESPAÑA

*En primer lugar*, los procesos de consolidación democrática constituyen momentos muy especiales en los que los parlamentos desempeñan funciones extraordinarias que les confieren un tratamiento privilegiado, una visibilidad fuera de lo común, un relieve que, por lo general, no alcanzan en circunstancias de normalidad cuando la vida política discurre ya por cauces establecidos y rutinarios. La posible reducción de funciones, visibilidad y relieve no implica sin más declive, decadencia o crisis. Implica, más bien, el paso de una situación excepcional y transitoria a otra más ordinaria, regular y estable.

*En segundo lugar*, a lo largo de los años, la estructura formal del sistema democrático, de la que el parlamento es una pieza, se ha mantenido inalterada, mientras que sus funciones han ido cambiando con el tiempo en número, forma y contenido. Por eso, al analizar caso por caso la salud de los parlamentos, más que comparar lo que hacen con lo que solían hacer o la forma en que lo hacen con la forma en que solían hacerlo, de lo que se trata es de verificar, en cada momento, en qué medida operan de acuerdo con las cambiantes necesidades y requerimientos del sistema en su conjunto; hasta qué punto y de qué manera la tarea que realizan y el papel que desempeñan son o no convenientes, necesarios o imprescindibles para el funcionamiento del régimen democrático, y hasta qué punto y por qué razones pueden considerarse insuficientes o entenderse incluso que han dejado de ser útiles o relevantes.

En este sentido, el parlamento sigue siendo una institución básica para el sistema democrático. Representa el pluralismo político, expresa e integra los intereses y puntos de vista que coexisten en la sociedad, elige los gobiernos, los sostiene con su apoyo y los controla críticamente a través de toda una variedad de mecanismos para lo que, desde luego, resulta imprescindible que dispongan de la información y los medios necesarios. El equilibrio entre los distintos momentos de esa quintuple función de *representación, expresión, integración gobierno y control* es probablemente la clave de su vitalidad y significación en cada momento y en cada lugar. Ello requiere, entre otras cosas, una dotación suficiente de medios y servicios de apoyo a los parlamentarios y los grupos; pero el hecho de que en ocasiones no cuenten con ellos no tiene por qué ser considerado como una prueba incontestable de su crisis, sino como una deficiencia subsanable que puede ser corregida.

*En tercer lugar*, el parlamento, como parte del sistema político, se desenvuelve en medio de un entorno cuyas dimensiones social, tecnológica e internacional están cambiando a un ritmo acelerado que requiere un esfuerzo de adaptación muy singular. Además, es evidente que en unos momentos más que en otros, importa no confundir la existencia de un desfase temporal o circunstancial, de un desequilibrio

transitorio entre lo que está cambiando y lo que aún no ha empezado a cambiar o cambia más despacio con la aparición de contradicciones fundamentales que condenan una institución, como el parlamento, al dominio de lo irrecuperable o de lo superfluo.

\*\*\*

En Europa, en el periodo de entreguerras, se planteó el debate sobre la crisis de los parlamentos comparando el deficiente funcionamiento de los existentes con un modelo ideal que, supuestamente, habría existido en el siglo XIX. Ahora bien, habría que evitar el error de hablar de crisis comparando la centralidad del parlamento en la fase de consolidación de los nuevos sistemas democráticos con el papel menos brillante que desempeña en fases posteriores. En aquel momento, la eficiencia que alimenta la legitimidad del nuevo régimen es de naturaleza más política que económica. Lo que está a prueba, antes que nada, es la capacidad del régimen para funcionar, la viabilidad del régimen que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad del parlamento para expresar pacíficamente el conflicto, institucionalizar la disidencia y cooperar en la tarea de completar el nuevo edificio democrático. Dejo aquí esta anotación que, sin duda, merece un desarrollo más amplio, ya que, a mi entender, ese análisis debería permitirnos comprender las razones de la tradicional polémica acerca de qué es lo que más cuenta en esa fase inicial, si la legitimidad o la eficiencia.

Por último, parece claro que España ha entrado en una fase nueva que seguramente exige algunos ajustes en lo relativo a la organización del trabajo parlamentario. Esa fase se caracteriza por dos notas: primera, se ha sobrepasado ya tanto la etapa de la transición como la de la consolidación democrática. La democracia está hoy razonablemente enraizada en las normas, las instituciones, los hábitos y la práctica política. Y segunda, razones de orden interno e internacional nos sitúan en un punto en que la defensa de la democracia no se plantea sólo ni principalmente hacia afuera, frente a un enemigo externo, sino también y sobre todo hacia adentro.

Empezando por el final, la conclusión de la guerra fría está teniendo en España menor repercusión política que en otros países de nuestro entorno, como Italia, porque el Partido Comunista español no tuvo nunca las dimensiones ni la importancia que tuvo allí. Pero, en cualquier caso, alguna incidencia ha de tener sobre las pautas de competición y cooperación de los partidos parlamentarios. Primero, porque la descomposición del modelo comunista y la misma integración de lo que queda del Partido Comunista Español (PCE) en una coalición como Izquierda Unida (IU) debería reducir más pronto que tarde las distancias ideológicas entre los grupos parlamentarios de la izquierda. Y segundo, porque es inevitable que las exigencias por parte de los ciudadanos de mayor calidad democrática que se abren paso en Europa lleguen, como están llegando, también a España y afecten de una manera muy directa las prácticas y procedimientos parlamentarios.

Por otra parte, en el plano interno han desaparecido algunas de las razones que en su momento pudieron justificar una pauta especialmente rígida en el funcionamiento parlamentario. El cerco al sistema democrático que caracterizó el periodo de la transición ha sido desactivado por completo. Los peligros que debe afrontar ahora la democracia provienen, por tanto, de su interior mismo. Y, probablemente, uno de los más importantes sea la demora en el ajuste de los procedimientos parlamentarios a las necesidades que impone la fase posterior a la consolidación. De modo especial, la necesidad de revitalizar el interés de la sociedad por los asuntos públicos, de fortalecer la comunicación con la sociedad, de acentuar la función de control, de agilizar los mecanismos para instrumentarla y de imprimir una mayor transparencia a las operaciones políticas.

Si eso es así parece apropiado sugerir que la organización y el funcionamiento de las cámaras deba acomodarse a esa situación nueva. A veces, en la etapa de la consolidación, la función de apoyo a los gobiernos debe y puede prevalecer sobre la de control. En especial si, por razones históricas o de otro tipo, la democracia es especialmente frágil o debe hacer frente a una serie de problemas graves que el tiempo ha ido acumulando, o se encuentra amenazada, como ocurrió en España, por la doble amenaza del terrorismo y el golpismo. En tales circunstancias, es lógico esperar que los gobiernos, dispongan o no de la mayoría absoluta, traten de establecer unas reglas de funcionamiento parlamentario concebidas más con vistas a agilizar el trabajo que a favorecer los mecanismos de control. Si, además, el primer partido dispone de la mayoría y el segundo no es competitivo por estar muy distante del primero en votos y escaños, es poco probable que la oposición utilice con eficacia los mecanismos de control disponibles.

Pero si en un primer momento esa disposición puede ser positiva, superada la etapa de consolidación la situación tiende a invertirse: la exigencia popular de mayor transparencia se hace más amplia a medida que las pautas democráticas van imponiéndose también en otros ámbitos de la vida social. Se hace preciso, por ello, dinamizar los mecanismos de control del parlamento sobre el gobierno y facilitar su papel ampliando su presencia y visibilidad en la vida política, subrayando la dimensión pública de ésta, esto es, albergando el debate público de las grandes cuestiones políticas.

A título puramente indicativo, mencionaré algunas propuestas simples que podrían cumplir la doble función de ajustar el papel del parlamento a lo que de él se requiere en la fase posterior a la consolidación y mejorar la calidad de la democracia:<sup>29</sup> 1) dignificar el papel de las cortes en la constitución de aquellos órganos que requieren el consenso de mayorías cualificadas evitando los sistemas de repartos y

<sup>29</sup> Como es obvio, no pretendo ofrecer aquí un catálogo exhaustivo de medidas. Me limito a ofrecer algunas sugerencias que indican de modo suficiente la dirección en que, a mi juicio, deberían actualizarse los reglamentos de las cámaras. Algunas de ellas serán probablemente incorporadas en breve cuando concluya la revisión de que están siendo objeto. Otras, como la conversión del Senado en una cámara de representación territorial especializada, se deducen de lo que he dicho con anterioridad.

cuotas a la italiana para instaurar, en cambio, criterios cualitativos en la selección de las personas;<sup>30</sup> 2) potenciar los mecanismos de control político, incluidas las comisiones de investigación; agilizar su funcionamiento y dar publicidad a sus resultados e informes, lo que debería estimular la seriedad y responsabilidad en el ejercicio de esa función clave;<sup>31</sup> 3) restituir al debate político su interés posibilitando la discusión de las cuestiones de actualidad sin grandes demoras; 4) reducir los plazos para dar respuesta a las preguntas escritas y facilitar la presentación de cuestiones orales. La presencia regular y periódica del presidente del gobierno en estas sesiones, como se ha introducido en el reglamento del Congreso, será asimismo un elemento de dinamización que realzará el interés de esos encuentros entre gobierno y oposición; 5) dar mayor relieve a los debates de las grandes leyes descargando, en cambio, al pleno de la discusión de la legislación menor que podría tramitarse fundamentalmente en las comisiones. En definitiva, se trata de hacer más fluido el diálogo entre gobierno y oposición y de restituir a la política y a la actividad política el prestigio y la credibilidad que requieren; 6) finalmente, convendría explorar las formas más adecuadas de animar el principio de publicidad abriendo determinadas actividades parlamentarias a la presencia de las cámaras de televisión. Las sesiones dedicadas a preguntas e interpelaciones constituyen un buen ejemplo.

Se trata, pues, de algunas sugerencias más bien modestas. En su mayoría han sido introducidas y asimiladas en la práctica parlamentaria europea de forma empírica y gradual. En la medida en que ya existen, pues, ciertas experiencias y se puede hacer un balance del resultado que ofrecen algunas de ellas, es posible examinar y decidir qué combinación de las mismas y junto a qué otras innovaciones podrían asegurar el tránsito de unos procedimientos parlamentarios concebidos para facilitar, tras la instauración formal de la democracia, el camino hacia su consolidación en una situación en que el juego de las fuerzas políticas en el parlamento y el que tiene lugar entre éste y el gobierno se despliegan de acuerdo con la lógica de la competición política abierta.

<sup>30</sup> Una palabra de cautela se impone, sin embargo, a este respecto. Primero, la selección se hará en todo caso por los grupos parlamentarios y, por tanto, siempre estará sujeta a imputaciones, justificadas o no, de partidismo. Segundo, la selección reflejará siempre las preferencias de los grupos más fuertes con independencia del origen de la propuesta. Tercero, lo que realmente importa es saber lo que se pretende evitar y lo que se quiere conseguir. Por ejemplo, es absurdo proponerse que los miembros del CGPJ (Consejo General del Poder Judicial) o del TC (Tribunal Constitucional) carezcan de simpatías políticas o sean apolíticos o no se les conozcan ideas políticas. Lo que importa es que se trate de personas cuya trayectoria personal y pública avale su capacidad e independencia de criterios y no deje dudas de sus convicciones democráticas, punto este último que no se ha subrayado, a mi juicio, de forma suficiente. Por eso sería bueno que los candidatos propuestos fuesen llamados a comparecer ante la comisión correspondiente y ésta, en sesiones públicas, pusiera a prueba su concepción del derecho, sus ideas políticas básicas, sus actitudes ante los problemas más polémicos y, en vista de ello, resolviera sobre su idoneidad caso por caso.

<sup>31</sup> Los partidos gubernamentales justifican, a veces, su reticencia en este punto aduciendo la inclinación de la oposición a convocar tales comisiones con finalidades obstruccionistas, demagógicas o publicitarias; a abusar de esta técnica y, en definitiva, a utilizarla en forma irresponsable. Ninguno de estos argumentos, por verosímiles que resulten, tienen peso suficiente y, en cualquier caso, para evitar excesivos abusos no faltan instrumentos reglamentarios y políticos.

Gobierno y parlamento son instituciones básicas de la democracia. Su relación, con frecuencia polémica, induce a veces a pensar que la contrapartida de un gobierno fuerte es un parlamento débil, y a la inversa. Alguna evidencia histórica confirma que, por lo menos, así ha sucedido en algunos momentos. Nada impide, sin embargo, que uno y otro sean instituciones sólidas y eficaces dentro de su propio campo de especialización. Nada impide tampoco concebir un sistema de relaciones entre ambos en que el control resulte eficiente y positivo sin comportar un debilitamiento crónico del gobierno.

Lo que importa es que, en efecto, ese diseño exista y se renueve con el paso del tiempo adaptándose a las nuevas circunstancias históricas y a los cambios cada vez más rápidos que viven las sociedades democráticas y su entorno. En nuestro caso, un movimiento en la dirección apuntada ajustaría algo más las relaciones gobierno-parlamento a la nueva situación política que se dibuja una vez superada, en el interior, la etapa de consolidación democrática, y en el exterior, la guerra fría. Una nueva situación que reclama una democracia de mayor calidad. La publicidad que asegura la discusión parlamentaria sigue siendo su mejor garantía.