

# LA CRISIS DEL PARLAMENTARISMO

GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA

## S U M A R I O

I. Antecedentes y concepto. II. La crisis doctrinal. III. La crisis práctica. IV. La publicidad política. V. La discusión. VI. La selección. VII. La representatividad. VIII. La capacidad legislativa. IX. La gobernación. X. Conclusiones.

### I. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

Las instituciones colegiadas son tan antiguas como la vida política. Pero no se puede confundir su existencia con la del parlamentarismo *sensu stricto*. En las sociedades primitivas hay Consejos de ancianos y de jefes de tribu. El soberano aqueménida se asesora de un Gran Consejo. También el imperio hitita contaba con una Asamblea de príncipes y de altos dignatarios. A los reyes homéricos les rodeaba un Consejo integrado por los jefes de fraternidad. La democracia ateniense se apoya en la *Bulé*, que primero contó con cuatrocientos miembros y luego se estabilizó en quinientos, elegidos por sorteo. En las demás ciudades griegas también funcionaban Consejos de estructura básicamente oligárquica. La Monarquía romana dispuso de un Senado, compuesto por trescientos patricios. La República, a la hora del triunvirato, lo amplió a mil miembros ya natos, ya designados. Durante el Imperio, el Senado se reduce a seiscientos, unos en función de su magistratura, y otros elegidos por el emperador. En Bizancio se mantiene un Senado aristocrático que interviene en las sucesiones imperiales. Los reyes germánicos, como los visigodos, tienen un Consejo integrado por los jefes de las estirpes y, a partir de mediados del siglo VII, crean un Aula Regia de altas jerarquías civiles y eclesiásticas.

En Castilla y León el rey cuenta con la Curia Plena, compuesta de obispos, magnates, vasallos y delegados de las ciudades. En la Curia de León de 1188, Alfonso IX jura respetar el antiguo Derecho en la llamada Magna Carta leonesa, anterior en un cuarto de siglo a la británica. A la Curia Plena se van incorporando cada vez más diputa-

'dos municipales y, a partir de fines del siglo XIII, empieza a denominarse Cortes, las cuales se integran por tres estamentos: el nobiliario o militar, el popular y el eclesiástico. Las Cortes evolucionan y, en el siglo XIX, se transforman en Parlamento, que llega a ser bicameral en 1837. Similares procesos institucionales se desarrollan en los demás países europeos a partir de la caída del Imperio romano y, desde Europa, se van exportando las instituciones a América y a otras latitudes. Pero la experiencia más significativa es la británica.

Los reyes anglosajones tienen un Witenagemot o Consejo de hombres sabios, que en el siglo XII se convierte en un Magnum Consilium **de magnates seculares y religiosos**, y que a finales del siglo XIII se compone de los tres estamentos clásicos. Ya desde los comienzos de dicha centuria el Consejo asume la función legislativa, y aspira a la competencia exclusiva para imponer contribuciones. El equilibrio con preponderancia del rey se mantiene hasta que Jacobo I, porque el Parlamento le niega doscientas mil libras, lo disuelve *ab irato* en 1611. Tras un paréntesis de diez años convoca, en 1621, un nuevo Parlamento que exige competencias políticas generales, a lo que el monarca reacciona rompiendo la parte más polémica del acta y arresgando a siete diputados. El sucesor, Carlos I, convoca un nuevo Parlamento, y en 1628 acepta la *Petición de Derechos*, que restringe las prerrogativas reales. Pero la cámara va más lejos, y al año siguiente vota tres resoluciones, la segunda de las cuales otorga al Parlamento el poder exclusivo en materia de impuestos. El monarca detiene a nueve diputados, uno de los cuales muere en prisión, y se abre un paréntesis de once años. Las circunstancias exteriores exigen la convocatoria de un nuevo Parlamento en 1640; pero ante la rebeldía de la cámara, el rey la disuelve sólo después de diez y ocho días de sesiones. Las presiones son tan enérgicas que el monarca tiene que convocar otro Parlamento el mismo año, y la cámara impone al soberano la terrible humillación de condenar a muerte a su valido, Strafford. Poco después, el Parlamento aprueba un acta que obliga al rey a convocar la cámara cada tres años, y le impide disolverla antes de cincuenta días de sesiones. El monarca intenta procesar a cinco diputados, estalla un motín en Londres y pronto la guerra civil. Derrotado en el campo de batalla, Carlos I sube al cadalso en 1649; pero la victoria no es del Parlamento, sino del ejército, acaudillado por Cromwell, que primero somete a la cámara y luego la reorganiza de

acuerdo con el *Instrumento para el Gobierno* (1653), que es la primera Constitución escrita de los tiempos modernos. Restaurada la monarquía, Carlos II mantiene sus prerrogativas en un hábil equilibrio con los parlamentarios; pero en 1669 Guillermo III, el hombre de la nueva dinastía, tiene que aceptar el *Bill of Rights*, en cuya virtud únicamente el Parlamento puede legislar. Es un paso absolutamente decisivo. En 1693 Guillermo III introduce el uso de constituir sus gabinetes sólo con miembros del grupo mayoritario en la cámara. Es otro paso trascendental. La abulia de Jorge I y Jorge II permite que durante medio siglo los comunes vayan conquistando el poder ejecutivo. Cuando Jorge III intenta recuperar potestades, ya es tarde. El control del gobierno por el Parlamento es una realidad en la Inglaterra del siglo XVIII.

La historia constitucional británica es un forcejeo primero entre la Corona y los nobles, luego entre la Corona y las comunas, y finalmente entre la Corona y los partidos. El Parlamento, que empieza siendo el instrumento de la aristocracia, pasa a serlo de los burgos, y después de la oligarquía partidocrática. El Parlamento comienza pidiendo que se le escuche, más tarde reclama la competencia para imponer contribuciones, poco después reivindica el poder legislativo y, a la postre, el ejecutivo. Este último es el momento en que nace el parlamentarismo estricto.

En el derecho público británico son más importantes los usos que los textos, y el parlamentarismo es una práctica irreversible en el siglo XVIII, sin que ninguna ley escrita lo consagre. La formalización textual del parlamentarismo corresponde a Francia, cuya Constitución de 1793 establece, en su artículo 63, que “el cuerpo legislativo elige a los miembros del Consejo”. El artículo 132 de la Constitución de 1795 dice: “el poder ejecutivo se delega en un Directorio de cinco miembros nombrados por el cuerpo legislativo”. Pero en Francia no se estabiliza el parlamentarismo, sino que lo derroca la dictadura de Bonaparte. El sistema renace a la caída de Napoleón III, y se aplica como un uso, puesto que no lo recogen las Leyes constitucionales de 1875. Desaparece en 1939, lo repone el artículo 45 de la Constitución de 1946, y es pronto abolido por la de 1958 que instaura la llamada monarquía republicana: el Jefe del Estado nombra al Presidente del Gobierno (art. 8), mientras que la Asamblea mantiene la moción de censura (art. 49).

Las Constituciones españolas, desde la de 1812 (art. 171) hasta la de 1876 (art. 54), reconocen al rey la potestad de nombrar y separar libremente a los miembros del gobierno aunque la realidad política registrara, sobre todo a partir de la Restauración, una cierta práctica del parlamentarismo, luego desmantelado en 1923. En rigor, el parlamentarismo lo implantó en España, por primera vez textualmente, el artículo 64 de la Constitución de 1931, y volvió a quebrar cinco años después.

Los órganos públicos colectivos y las instituciones colegiadas son de vetusto origen; pero el parlamentarismo es una fórmula constitucional moderna, que consiste en la subordinación del Gobierno a la Cámara. De este modo hay, más que una creación continuada del poder ejecutivo por el legislativo, una subyacente unidad de poder, puesto que la misma institución ejerce la función de elaborar normas y de gobernar: el Parlamento legisla por sí mismo y, además, gobierna a través de su mandatario que es el Gabinete. El parlamentarismo anula parcialmente el dieciochesco principio de la separación de poderes, que muchos consideran imprescindible en la democracia.

El parlamentarismo suele vincularse a la democracia pluralista de sufragio popular, porque nació de ella; pero, en principio, tal vinculación no es necesaria. En principio, el parlamentarismo es compatible con una infinidad de formas políticas. Cabe, desde luego, en cualquiera de los tres grandes géneros de democracia representativa: la popular o unipartidista, la orgánica o corporativa, y la inorgánica o partidocrática. En las tres hipótesis es concebible una cámara que controle plenamente al gobierno. Sólo hay un género de democracia que excluye el parlamentarismo, y es la directa pura porque entonces no existe una cámara de representantes, ya que todas las decisiones deben tener origen plebiscitario. El parlamentarismo no exige el unicameralismo, sino que es concebible en regímenes bicamerales y polisindiales. El parlamentarismo es compatible con cualquier técnica de designación, salvo una, la del libre y permanentemente revocable nombramiento de la mayoría de los parlamentarios por el gobierno puesto que en tal caso sería el ejecutivo quien controlase a la cámara. Cabe, por tanto, un parlamentarismo con sufragio ya corporativo, ya censitario, ya universal, ya único, ya plural. Y cabe también con una cámara que incluya miembros natos o vitalicios o procedentes del sorteo. El parlamentarismo no excluye ninguna forma

de escrutinio, sea mayoritaria o proporcional, ni ningún modo de presentar las candidaturas, sea por los electores, por los partidos o por las sociedades intermedias. Sería un error establecer una ecuación entre parlamentarismo en sentido amplio y democracia pluralista con sufragio universal. El parlamentarismo existió en Inglaterra antes de la reforma electoral de 1832, período en el que poco más de doscientos mil ciudadanos tenían derecho a voto, y en que la mitad de los diputados estaban, de hecho, designados por la nobleza local. También existió antes de la reforma de 1867, etapa a lo largo de la cual sólo votaba una minoría, y un tercio de los diputados eran hijos de aristócratas. Y existió mucho antes de 1918, fecha en que se implantó el sufragio universal masculino (el femenino data de 1928). En suma, el parlamentarismo puede insertarse en multitud de fórmulas democráticas e incluso en las que no lo son.

Sin embargo, en función de las circunstancias y de los antecedentes, cabe apurar la terminología y definir hoy el parlamentarismo en sentido estricto como aquel régimen en que el gobierno depende de una cámara elegida por sufragio universal canalizado a través de una pluralidad de partidos.

## II. LA CRISIS DOCTRINAL

El parlamentarismo en sentido general y, sobre todo, en sentido restringido, entra en crisis teórica en el período de entreguerras. Por la extraordinaria relevancia de su autor, príncipe de la sociología contemporánea, hay que citar el precursor tratado de Max Weber *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1918), elaborado a la vista del proceso que iba a desembocar en una Constitución grata a los vencedores, la de Weimar de agosto de 1919. El autor, por razones empíricas, prefiere la democracia representativa a la directa; pero no propugna el parlamentarismo en sentido restringido, ni acepta las ficciones en que se trataba de justificarlo. Denuncia los acuerdos tomados fuera del Parlamento, su incapacidad para gobernar, el carácter meramente publicitario de los debates, la anquilosis de la clase política, etc. Lo que Max Weber pide del Parlamento es que apruebe las leyes y los presupuestos, y que fiscalice a la administración; pero no que sea la institución hegemónica. No apoyó, pues, el parlamentarismo en el momento en que la Alemania derrotada iba a adoptarlo siguiendo el modelo franco-británico: un

canciller dependiente del voto de confianza o de censura del Reichstag.

La obra crítica más destacada es la de Carl Schmitt *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, publicada en 1923, y reeditada con una importante introducción en 1925, es decir, en plena vigencia de la república de Weimar, caso práctico que suscita el implacable análisis del gran jurista alemán. Según Schmitt, el parlamentarismo no se funda en su eficacia, porque en tal caso habría que prescindir de él si apareciese otro método más eficaz, aunque fuese la dictadura. Se funda en que garantiza que la gobernación no sea un secreto minoritario, y que las decisiones se tomen por el confrontamiento de las opiniones dispares. Publicidad y discusión son los fundamentos del parlamentarismo, pero ambos requisitos se han convertido, de hecho, en una “formalidad vacía y sin valor”. Schmitt insiste sobre este eje argumental y no sobre las críticas concretas que atribuye a otros autores y de las que se limita a hacer una enjuta enumeración. Esta obra, que se articula con otras posteriores del propio Schmitt, es una de las disecciones más penetrantes y demoledoras de los supuestos doctrinales del parlamentarismo, y por eso continúa viva a pesar del tiempo transcurrido.

Pero la crisis del parlamentarismo no es un diagnóstico que procede únicamente del campo decisionista. También los defensores del Estado demoliberal levantan acta. Su representante más ilustre es Hans Kelsen, quien publica en 1925 su monografía *Das Problem des Parlamentarismus*, de la que luego se hace eco en posteriores ediciones de su clásico estudio *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, inicialmente publicado en 1920. Kelsen reconoce que se “dicta hoy un fallo desfavorable sobre el parlamentarismo”, y añade: “no nos engañemos, se produce hoy una cierta fatiga del parlamentarismo, si bien no cabe hablar de su bancarrota”. El jurista admite que “la voluntad del Estado configurada por el Parlamento no es en modo alguno la voluntad del pueblo”. Tal hipótesis es una “patente ficción”. En realidad, “no se encontraría excesiva distancia entre el Parlamento legislativo de una democracia y el Consejo de una monarquía absoluta”. No obstante, Kelsen se pronuncia a favor de los parlamentos, pero no del parlamentarismo, y propone reformarlo mediante la iniciativa popular, el referéndum, la responsabilidad del diputado ante sus electores, la restricción de la inmunidad parlamentaria,

y la creación de comisiones legislativas de expertos y de órganos corporativos consultivos.

Dentro del área liberal hay que citar, entre otros títulos importantes, el de M. J. Bonn, *Die Krisis der Europäischen Demokratie* (1925), y el de J. Barthélemy, *La crise de la démocratie représentative* (1928), que enumeran los rasgos negativos de la naciente particracia, destructora del ideal parlamentario. Pero la obra más significativa por la orientación socialista de su autor, es la del británico H. Laski, *The democracy in crisis* (1932). Laski duda de la capacidad legislativa de los parlamentos: "resulta seguramente fútil esperar que un conjunto de cuestiones técnicas pueda ser debatido por una asamblea heterogénea de aficionados", y deduce que "una asamblea legislativa no es apta por su propia naturaleza para legislar directamente". Además, cuando no hay una mayoría, los gobiernos se ven "desprovistos de base moral", y resulta imposible una "marcha política firme y bien orientada". El autor propone una "reconstrucción del sistema parlamentario" a base de "limitar la función de la cámara en todas las materias legislativas a una discusión de principios generales", y a convertirla en un "órgano registrador más o menos crítico". Y concluye: "la decadencia del parlamentarismo no se debe a los defectos inherentes a su propia estructura, sino más bien a la erosión de los fundamentos sobre los cuales reposa". Es un eco de la tesis de Schmitt.

### III. LA CRISIS PRÁCTICA

La crisis del parlamentarismo en la teoría del Estado es paralela a una crisis práctica del sistema. En América la democracia representativa fracasa espectacularmente, salvo en Estados Unidos, Chile y Uruguay, pero estos tres países, como es usual en aquel continente, no son parlamentaristas, sino presidencialistas, con gobiernos independientes de la cámara. En Uruguay, la Constitución de 1917 llegó a prescribir la designación en elecciones directas de los nueve miembros del Consejo Nacional, competentes para nombrar y revocar a los ministros. Aún así el marxismo y el terrorismo hicieron imposible la continuidad de la democracia inorgánica pluralista, y los ejércitos asumieron el poder en estas dos, hasta entonces, excepcionales repúblicas. Y antes de la última postguerra, el parlamentarismo permaneció desconocido en Asia, Africa y Oceanía. Se trata, pues, de un mo-

delo que sólo parece encontrar ambiente propicio en el viejo mundo, y que registra tres etapas, separadas por los años 1918 y 1945.

En la primera etapa, el parlamentarismo ni siquiera es una realidad paneuropea, puesto que se encuentra restringido al área occidental. Lo ignoran los imperios alemán, austro-húngaro, ruso y turco hasta 1918. Y de los restantes países sólo funciona estable y eficazmente en Inglaterra. En España, la práctica parlamentarista se consagra al amparo de la Constitución de 1876, a pesar de que no reconoce expresamente que el ejecutivo sea nombrado por el legislativo. Pero el sistema está falsificado por el turno de los partidos. El parlamento no determina al gobierno, sino al revés. Con pretextos más o menos fundados, periódicamente uno de los grandes partidos traspasa el poder al otro para que haga las elecciones y las gane. Los electores parecen cambiar pendularmente en la dirección del gobierno imperante. Las estadísticas son rotundas. En 1881 el gobierno liberal obtiene el 76% de los escaños; en 1884 el conservador se apunta el 81%; en 1886 el liberal contabiliza el 74%; en 1891 el conservador gana con el 66%. En 1893 el liberal se reserva el 70%; en 1896 el conservador se asigna el 70%. Y así sucesivamente, hasta que la insolidaridad entre los líderes y la descomposición de sus respectivas oligarquías imposibilitan la continuidad del modelo turnante. Pero ni siquiera este pseudoparlamentarismo fue estable después de la muerte de su descubridor, Cánovas. El parlamento se renovó once veces entre marzo de 1898 y diciembre de 1920, lo que, deducidos los períodos electorales, da una duración media de veintiún meses por legislatura, es decir, un tercio del quinquenio legalmente previsto. La inviabilidad del sistema condujo a la dictadura de 1923.

En Portugal, la experiencia es también adversa al parlamentarismo. La Constitución de 1822, vigente por tercera vez, otorgaba al rey el derecho de nombrar y destituir a los ministros (art. 123) aunque, como luego en España, se llega a establecer una práctica parlamentarista y se inventa el "rotativismo" o alternancia pactada por los dos grandes partidos en el poder. Estos falsifican el parlamentarismo entre 1851 y 1891, año en que se descompone el sistema, y el rey tiene que apelar frecuentemente a gobiernos no partidistas y extraparlamentarios, cuando no a la dictadura como en 1870 y 1907. Así se llega al levantamiento de 1910 y a la proclamación de la República, cuya Constitución de 1911 establece el parlamentarismo al reconocer

el voto de confianza y de censura (art. 51). En los quince años de parlamentarismo expreso hay cinco disoluciones de la cámara, lo que eleva el número de legislaturas a ocho, y el Parlamento funciona ochenta y siete meses, es decir, sólo la mitad del tiempo transcurrido. La inestabilidad gubernamental fue tal que se suceden ocho presidentes de la república y cuarenta y cuatro gobiernos con una duración media de cuatro meses. La inviabilidad del parlamentarismo dio lugar al golpe militar de 1926 y, en 1933, a la república corporativa.

En Italia, como consecuencia de las revoluciones europeas de 1848, Carlos Alberto de Cerdeña otorgó un Estatuto en el que el rey se reserva el derecho de nombrar y destituir al gobierno. Esta ley fundamental se aplicó al nuevo reino de Italia en 1870; pero la práctica de dar el poder al grupo mayoritario hizo que el sistema evolucionara hacia un parlamentarismo protegido; que a medida que se fue haciendo más auténtico incrementó la ingobernabilidad y la crisis económico social. Así se desembocó en la marcha sobre Roma de 1922. El nuevo régimen independizó el ejecutivo del legislativo, y se mantuvo vigente hasta que lo derrocó el ejército aliado, dos decenios después, en 1944.

Desde el último tercio del siglo XIX hasta 1914, el parlamentarismo ya consuetudinario, ya constitucional, funciona con sufragio más o menos restringido en Francia (entre 1875 y 1914 la duración media de los gobiernos es de nueve meses), Bélgica, Holanda y los países nórdicos. Sólo en Inglaterra se mantiene estable y operativo desde su instauración a finales del siglo XVIII.

Cuando concluye la primera contienda mundial, la experiencia parlamentaria universal sólo es, pues, relativamente favorable en un área restringidísima del planeta. Pero los vencedores entienden que ese modelo constitucional forma parte de sus ideales victoriosos e imponen el parlamentarismo en sus áreas de influencia, y con singular predilección en Europa. La experiencia es todavía más negativa en la segunda etapa. El parlamentarismo se derrumba en Rusia (1918), Hungría (1919), Italia (1922), España (1923), Turquía y Bulgaria (1924), Portugal y Polonia (1926), Yugoslavia (1929), Rumanía (1930), Austria (1932), Alemania (1933) y Grecia (1936). Sobrevive en Francia (entre 1919 y 1939 la duración media de los gobiernos es de seis meses), en Bélgica, Holanda, Checoslovaquia y los países nór-

dicos (la duración media de los gobiernos en Suecia es de diez y ocho meses, y en Noruega y Dinamarca de doce) hasta la derrota militar. Otra vez, la única excepción plena es Gran Bretaña.

Al final de la segunda guerra mundial se repite la operación y se inicia la tercera etapa. Los vencedores, acaudillados por un país presidencialista como los Estados Unidos, imponen el parlamentarismo en Europa (excepto en España y Portugal, que se resisten hasta 1974 y 1976 respectivamente) y en las nuevas naciones surgidas de la descolonización. En estas últimas, el fracaso ha sido tan absoluto como en la Europa oriental, hoy con dictadura del proletariado. En la occidental, Francia, Austria y Portugal adoptaron el presidencialismo. El parlamentarismo de las restantes naciones ¿sobrevive porque, de hecho, se ha transformado en un presidencialismo del líder del partido ganador tras unas elecciones de efectivo carácter plebiscitario? Así lo creo en la mayoría de los casos.

Este enjuto examen fáctico permite llegar a la conclusión de que el parlamentarismo fue el modelo constitucional más fracasado del período de entreguerras y que, dentro de la historia universal de las formas políticas, figura como uno de los menos estable. ¿Por qué? Esta es la cuestión ética y la sociológica.

#### IV. LA PUBLICIDAD POLÍTICA

Lo mismo que en la práctica política, el gran problema de la teoría del Estado en la Europa del siglo XIX es la tensión entre el poder regio y el parlamentario. Herederos de los clásicos, los tradicionalistas, los doctrinarios y los moderados, se inclinan, más o menos exclusivamente, a favor del monarca. Es la tesis de Constant al comienzo de su *Cours de politique constitutionnelle* (1818): “el rey nombra y destituye a los ministros”. Herederos de los enciclopedistas, los reformistas en Inglaterra, y los progresistas en el continente, se declaran a favor del parlamento: es la tesis de Bentham en su obra *Leading principles of a constitutional code for any state* (1832): “Puede ser Primer Ministro la persona que el poder legislativo considere la más apta”; desarrollada por J. S. Mill en su tratado *Considerations on representative government* (1859): “nunca se ha juzgado deseable que el parlamento designe por sí mismo incluso a los miembros del Gabinete; basta con que prácticamente decida quién ha de ser el Pri-

mer Ministro...; y si los gobernantes actúan de manera que contrarie la voluntad de la nación puede destituirlos”.

En España, el parlamentarismo doctrinal arranca de los doceañistas a pesar de que formalmente reconocen una simbiosis del poder real con el de las Cortes; pero la formulación expresa se debe a los republicanos. Pi y Margall escribe en *La reacción y la revolución* (1854): “según el sistema que propugno reside el poder en un parlamento y no en un hombre; el que ha de ejecutar la ley es un simple agente del parlamento mismo”. Sin embargo, el gran apologeta, aunque tardío, del parlamentarismo es Azcárate, quien, tras descartar las “corruptelas”, se pronuncia decididamente a favor del sistema en sus dos libros complementarios, *El self-government y la monarquía doctrinaria* (1877) y *El régimen parlamentario en la práctica* (1885), menos idealista que el anterior. El primer contraataque antiparlamentarista español es profundo, y dentro de él destacan la importante obra colectiva dirigida por Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo* (1898), y el erudito estudio de A. Bonilla, *Los gobiernos de partido* (1898).

La defensa del parlamentarismo se funda en tres argumentos principales: Primero: asegura la publicidad de las actuaciones de la clase política, lo cual permite fiscalizarla y seleccionarla. Segundo: garantiza la búsqueda de la verdad mediante la discusión y, consecuentemente, sintetiza los contrarios e integra la variedad. Y tercero: cuando la cámara procede del sufragio popular es la representación de la voluntad general y, por lo tanto, el titular de la soberanía. Los dos argumentos iniciales se adelantó a desarrollarlos Bentham en su libro *Tactique des assablées legislatives* (1815), redactado y publicado, como la mayoría de los suyos, por el ginebrino Dumont. En cuanto al argumento último es el postulado axial de los teóricos de la democracia representativa, desde Locke hasta casi ayer, y su bibliografía es oceánica.

Varias son las razones en favor de la publicidad.

a) Afirma Bentham que la publicidad de las propuestas, de los antecedentes, de los debates, de las votaciones y de los acuerdos, es la condición previa para que los diputados cumplan su deber y para que los gobernados puedan fiscalizarles. Esta fiscalización es en parte moral y en parte física. Es moral en la medida en que el sentimiento del honor coarta a los gobernantes de cometer actos indeco-

rosos públicos. Es física en cuanto que los gobernantes cuidan sus comportamientos para tener las máximas probabilidades de ser votados por sus electores cuando se renueven los mandatos parlamentarios. Para que estos factores coercitivos operen no sólo sobre los legisladores, sino sobre los Gabinetes, hace falta que en el área de la publicidad o cámara también se ventilen y decidan las cuestiones ejecutivas, es decir, que impere el parlamentarismo o control del gobierno por la asamblea.

Este argumento no es apodíctico. La presión moral sobre el gobernante la ejercen sus compañeros de clase política tanto o más que la muchedumbre; y es evidente que incluso en los casos de sesiones a puerta cerrada, todos los ministros o todos los parlamentarios son testigos del comportamiento de cada uno. El "qué dirán" de los próximos y conocidos constriñe mucho más que el de los lejanos e ignorados. Al honor del legislador y del gobernante se puede apelar, como en los tribunales y consejos, incluso dentro del secreto de las deliberaciones. Por lo que se refiere al otro aspecto de la cuestión, en las actuaciones de los poderes estatales, sus resoluciones —leyes, reglamentos, órdenes, sentencias, etc.— son siempre públicos por definición; lo que añade la publicidad parlamentaria es la divulgación del trámite de elaboración de las normas jurídicas y de las grandes decisiones políticas. Se supone que, de este modo, el gobernado puede formar un juicio individual sobre cada diputado. Ahora bien, incluso en el caso de debates a puerta cerrada, también el gobernado puede juzgar, porque el responsable de las decisiones es en definitiva el gobierno, salvo sus miembros dimisionarios. Luego la publicidad de los debates parlamentarios no es esencial para determinar la responsabilidad básica, que es la del ejecutivo. Lo que sí resulta esclarecedor es la responsabilidad de cada parlamentario en la elaboración de las leyes y en las votaciones de confianza y de censura. Pero este defecto también se lograría con la simple publicación de las listas de votos en el supuesto excepcional de la investidura y de la censura, y en el frecuente de la aprobación de normas jurídicas. La restante publicidad parlamentaria, muy escasa en la práctica, no es una condición necesaria para la fiscalización general. Y todo ello, suponiendo que el elector vaya memorizando los votos de su diputado a lo largo de la legislatura.

b) Otro argumento de Bentham es que la publicidad asegura la

confianza popular. Este postulado es sumamente problemático. Las formas supremas de confianza, como la del creyente en el sacerdote, la del hijo en la madre, la del amante en el amado, o la del paciente en el médico, se producen en un clima de ignorancias respecto de aquel en quien se confía. También la confianza del discípulo en el maestro se funda muy especialmente en el desconocimiento de cuánto el docente sabe. Hay, pues, muchos géneros de confianza en el secreto. Por otro lado, la publicidad no siempre aumenta la confianza, como lo acredita la vieja sentencia de que "nadie es grande para su criado". La distancia y la reserva potencian la autoridad. La experiencia demuestra que los parlamentarios se desgastan mucho más que los magistrados, precisamente a causa de la publicidad, que así se convierte en un factor de inquietud y desconfianza ciudadanas. De hecho, fue mayor el consenso a los reyes de derecho divino o a los líderes carismáticos que a los parlamentarios.

c) Sostiene también Bentham que la publicidad fomenta el asentimiento popular. ¿Asentimiento a la mayoría triunfante o a las minorías derrotadas? Si es lo primero, ese consenso se manifestaría igualmente ante la norma promulgada sin necesidad de abrir las puertas del parlamento. Si el asentimiento es a los derrotados, disminuirá el consenso gubernamental, es decir, se producirá la desestabilización del sistema. No es malo que el asentimiento popular se traslade, a veces, hacia la oposición; pero este efecto también se logra con la inevitable publicidad de las normas promulgadas: si el pueblo las rechaza es que se coloca frente al gobierno.

d) Insinúa Bentham que la publicidad de los debates parlamentarios es una escuela de política para los pueblos. Esta pretensión sería admisible si los ciudadanos leyeran los diarios de sesiones; pero tales publicaciones no las leen ni los propios diputados, y se reducen a simple material de archivo para algunos historiadores. Lo que la prensa periódica suele divulgar de los debates parlamentarios no es más amplio e ilustrativo que lo que las partes interesadas suelen expresar en forma de artículos o declaraciones. Lo que efectivamente configura la llamada opinión pública son los medios de comunicación de masas, y no el debate parlamentario en sí mismo.

e) Añade, en fin, Bentham, que la publicación de los debates es una diversión que eleva el bienestar de una nación por encima

de aquellas otras naciones que no se entretienen con los avatares del parlamento. Para contemplar los debates como puro espectáculo, sería necesario no sentirse comprometido, lo cual diría muy poco a favor del ciudadano. El que mentalmente toma parte en la polémica sólo será feliz cuando triunfe su posición, lo cual suele ser bastante excepcional. En los otros casos padecerá más que gozará. Acontece, además, que la inmensa mayoría de los debates parlamentarios resultan aburridísimos, incluso para los diputados. Por eso, salvo en contadas ocasiones, las tribunas públicas de los parlamentos están poco solicitadas por los gobernados.

El análisis lógico de los argumentos en favor de la publicidad pone de manifiesto su carácter ambivalente; pero lo decisivo es el contraste empírico. El parlamentarismo, ¿ha conducido a la publicidad de la vida política? Es evidente que, de los millones de palabras que se pronuncian en una legislatura, sólo un porcentaje mínimo llega a los medios de comunicación de masas y, de éstos, sólo una fracción ínfima alcanza al ciudadano medio. Por limitaciones físicas y psicológicas, la publicidad, teóricamente total, se convierte en muy exigua. Pero incluso este parvo remanente plantea serios problemas críticos. ¿Informan fielmente los medios de comunicación? Bastaría cotejar las crónicas parlamentarias de dos periódicos ideológicamente opuestos, para caer en el agnosticismo. Además, ¿dicen los parlamentarios lo que piensan? La disciplina de partido y el oportunismo se lo suelen impedir. Y, sobre todo, la publicación de los debates parlamentarios, ¿supone la publicidad del proceso de adopción de las decisiones políticas? En modo alguno. Los acuerdos, tanto más cuanto más importantes, suelen tomarse en reuniones secretas de algunos líderes, habitualmente de sólo dos. Lo que después se refleja en los debates, si es que se trasluce algo, es la fachada de unas interioridades que no llegan al público. Cuando los parlamentarios eran un conjunto de notables independientes, la publicidad de los debates podía ser relativamente reveladora; pero la integración de los diputados en la estructura partitocrática ha relegado la verdadera discusión a la clandestinidad superminoritaria. Sobre este punto arquimideo se apoya la crisis del parlamentarismo moderno.

En resumen, la publicidad no asegura lo que se pretende, y lo que se pretende no siempre se obtiene con la publicidad. Por razo-

nes físicas esa publicidad es mínima y, además, informativamente manipulada. Y, a causa de la partitocracia, lo esencial permanece secreto por mucha luz que se introduzca en el hemiciclo. Si el parlamentarismo se justificara porque garantiza la publicidad de la vida política, se derrumbaría.

Pero no es sólo que los argumentos positivos no sean probatorios. Es que la publicidad tiene inconvenientes no despreciables. Uno es la tentación de demagogia: hablar y votar para los propios electores, y no en función de las convicciones acerca del bien común nacional. Este riesgo del parlamentarismo explica que haya oradores que piden lo imposible, o lo contradictorio, o lo que a la larga es nocivo; y que haya oradores que pura y simplemente mienten. En cambio, una deliberación secreta reduce esos peligros. Un inconveniente mucho mayor es el temor a la represalia personal procedente del gobierno, del patrón o de la oligarquía del partido. Tales presiones resultan imposibles con el voto secreto, que siempre se puede emitir en conciencia; pero se potencian con el voto público. La partitocracia ha llevado esta presión al límite, puesto que paladinamente expulsa al diputado que vota contra las órdenes. En los parlamentos actuales, el voto público, sólo "per accidens" puede ser un voto en conciencia; es de ordinario trámite disciplinario. Y esto es tan evidente que los más entusiastas del parlamentarismo admiten que en ciertos casos que afectan gravemente a la propia estima moral —divorcio, aborto, pena de muerte, confesionalidad del Estado, etc.— se proceda a votar en secreto. También el cohecho se estimula con la publicidad, porque en la votación secreta es imposible comprobar el estricto cumplimiento del compromiso. Y otro inconveniente es, en fin, que hay materias económicas, como una devaluación monetaria, o estratégicas, como un plan de rearme, o diplomáticas, como una negociación comercial, que se malograrían con la publicidad, por lo que también respecto a la materia se imponen frecuentemente el debate a puerta cerrada y aún las decisiones reservadas.

Si las ventajas, reducidas a su justa proporción, se comparan con los inconvenientes, resulta extraordinariamente dudoso que se pueda afirmar el carácter universalmente benéfico de la publicidad de los debates parlamentarios. Pero, aún supuesto que fuera así, tal pu-

blicidad no existe en los parlamentos modernos. El parlamentarismo no garantiza uno de sus objetivos primordiales.

## V. LA DISCUSION

El otro gran argumento y el más antiguo es el de la discusión: la certeza brota de la polémica. En realidad, hay tres especies de proceso dialéctico: uno volitivo (del enfrentamiento de intereses surge el equitativo compromiso), otro empírico (de la adición de puntos de vista surge la totalidad), y otro lógico (de la contraposición de tesis surge la síntesis). Aunque con poco rigor, también los primeros doctrinarios demoliberales se apoyaron en alguna de estas razones para defender el parlamentarismo. Así Constant, que dedica a la discusión un capítulo de sus *Principes de politique* (1818).

Tengo por cierto que el pensamiento humano es dialéctico, si bien esa condición puede manifestarse, y de hecho se ha manifestado, para los hallazgos artísticos, filosóficos y científicos más eminentes, en forma de diálogo del alma consigo misma. No obstante, el contraste de pareceres entre una pluralidad de personas para describir, pactar o razonar es fecundísimo cuando se dan determinadas circunstancias de capacidad mental, de información y de honestidad intelectual. Pero este argumento evidente no justifica el parlamentarismo, sino las instituciones colegiadas en general, y en ningún caso justifica que las más numerosas, como las asambleas, deban controlar a las que lo son menos, como un gabinete, un tribunal, una academia o un estado mayor. Las posibilidades de progreso del pensamiento no aumentan en proporción al número de participantes, sino a la calidad. Y si aceptáramos la falsa hipótesis, los parlamentos tendrían que estar subordinados a las asambleas masivas, lo cual desembocaría en el caos.

La condición dialéctica del pensamiento justifica las asambleas políticas en la medida en que justifica a las instituciones colegiadas; pero aquéllas no ocupan una posición privilegiada en el conjunto de éstas. Al contrario, si se analizan los rasgos concretos de los parlamentos contemporáneos, resulta muy dudoso que en ellos se den los presupuestos suficientes para que se desencadene con éxito el proceso de la búsqueda colectiva de la verdad histórica, política o moral.

En los parlamentos no se suele decir lo que es impopular, porque

el instinto de conservación del acta lo desaconseja. Desgraciadamente, en materias económicas y sociales, y muy singularmente en momentos de crisis, casi todo lo verdadero es impopular. Este hecho suele transformar a los parlamentarios en celosos guardianes del secreto de lo real. Así, la cámara, en vez de ser la expresión de los problemas y de las soluciones, se convierte en su ruboroso velo. En cambio, sí se puede decir cuánto sea popular, aunque no responda ni a la verdad, ni a los imperativos técnicos o morales. Los datos de que se parte no son, pues, los más apropiados para el razonamiento. Pero tampoco lo suelen ser las declaraciones de voluntad. En las explicaciones de voto no siempre se expresa la motivación auténtica; por ejemplo, nunca se confiesa que se ha votado afirmativamente, porque el proyecto no podía prosperar o porque su triunfo era inevitable.

Y los oradores, ¿dicen lo que piensan? En el parlamento uruguayo, hace poco más de un decenio, un elocuente tribuno llevaba media hora atacando demoleedoramente un proyecto gubernamental de obra pública, cuando un correligionario le apuntó que acababa de pactar con el ministro, momento en que el orador, imperturbable, dijo: "Hasta aquí las razones en contra; ahora examinaremos las favorables, que son las convincentes". Y, sin más explicaciones, prosiguió durante unos minutos su alegato, para llegar a la conclusión contraria a la inicialmente prevista. Tampoco el carácter solístico o comisorio de las opiniones es un supuesto dialéctico fecundo.

Pero lo más grave es que, incluso en la improbable hipótesis de que un parlamentario expresara sinceramente su opinión contra todo evento, quizás pueda convencer a algunos de sus colegas; pero esta operación mental no tendrá efectividad política alguna, porque no se traducirá en votos. Todos los que le oyen, haciendo caso omiso de sus reacciones mentales, tendrán que pronunciarse, en virtud de la disciplina de partido, en el sentido que les dicte su portavoz. Si en algún organismo colegiado es difícil que se produzca la síntesis entre dos tesis contrapuestas, o que se imponga por su propio peso la más certera, ese lugar es un parlamento partitocrático. Pese a todas las apariencias, el parlamentarismo partidista es la negación de la dialéctica intelectual: diálogos de sordos, voto imperativo, conclusiones prefabricadas, la persuasión excluida. Sólo el compro-

miso de intereses es viable, pero siempre que se establezca antes de la discusión y en la clandestinidad.

Las limitaciones estructurales a la sinceridad y a la libertad de expresión y de voto son superiores a lo metódicamente admisible; pero imaginemos algo tan insólito como que tales restricciones no existieran, y que cada diputado se manifestara en conciencia como el magistrado de un tribunal. Para que se pueda desencadenar positivamente el proceso dialéctico de la verdad es necesaria una básica homogeneidad entre las partes. Por eso tal proceso es imposible entre un filósofo idealista y otro realista, o entre creyentes de religiones dogmáticas contradictorias. En la mayoría de los parlamentos occidentales hay una heterogeneidad muy radical, una contradictoriedad prácticamente insuperable entre los marxistas y los que no lo son. Son dos tesis no sintetizables, más a causa de la impermeabilidad de sus respectivos defensores que de su supuesta irreducibilidad. En tales casos el parlamento no puede funcionar como un sistema de integración, sino, al contrario, de manifestación de unos antagonismos que, cuanto más se publican, mayor es su tendencia a subrayarse y a cristalizar. Y en la hipótesis menos extrema de dos partidos con una heterogeneidad no tan rotunda, tampoco el proceso de entendimiento y de síntesis se desarrollará como en un consejo a puerta cerrada, porque los portavoces de los partidos apenas conducirán racionalmente la discusión: tienen que defender los criterios de su oligarquía sin concesiones. El autoconvencimiento y el compromiso no se producen súbitamente en el curso del debate, sino lentamente y al margen de él. También aquí la publicidad de las posiciones tomadas funciona como una inercia que dificulta la rectificación. Se multiplican, pues, los inconvenientes propios de las empuñadas polémicas entre escuelas.

Y, en fin, el carácter soberano y a la vez mutable del parlamento le sitúa en una trayectoria de gran inestabilidad. Siempre puede volver sobre los acuerdos de legislaturas anteriores, rehacer todas las normas, incluso la Constitución, o invertir cualquier plan. En los parlamentos soberanos no hay verdades definitivas ni jurídicas, ni políticas, ni siquiera históricas, ya que hay legislaturas que reescriben el pasado nacional coloreándolo a su antojo. Esta peculiarísima dialéctica parlamentaria se parece poco a la de la razón, que es única, permanente, objetiva y construye por acumulación. Dificil-

mente podrá, pues, compararse la dialéctica parlamentaria con la que sigue el pensamiento científico.

En suma, la mayoría de las instituciones colegiadas conocidas serían más propicias que un parlamento partitocrático para el desencadenamiento del proceso dialéctico encaminado a la búsqueda de la verdad. Si el sistema en su versión actual se fundara sobre su capacidad para racionalizar el debate, se derrumbaría.

## VI. LA SELECCION

Se afirma que el debate es un excelente medio de seleccionar a los mejores, y aunque este argumento no justificaría el parlamentarismo, sino las instituciones colegiadas en general, procede examinarlo en concreta relación con las cámaras contemporáneas. En España el sistema de "oposición" para jerarquizar candidatos, y el de la "trinca" en ciertas pruebas académicas, responde al principio de que la competencia y, sobre todo, la confrontación permiten distinguir a los más capaces. Si un parlamento fuera un lugar auténtico de debate, sería un buen instrumento para seleccionar a los diputados más cultos, más sinceros, más elocuentes y más persuasivos; pero no necesariamente a los mejores gobernantes, porque para éstos el verdadero banco de pruebas es el gabinete. Emilio Castelar, por ejemplo, fue un parlamentario insigne y un estadista pésimo. Pero si en el parlamento las discusiones son ficticias o inoperantes, su capacidad selectiva disminuye notablemente, puesto que sólo intervienen unos pocos, que no siempre son los mejores, y cuyas palabras no responden habitualmente a sus pensamientos.

Sin embargo, lo que más afecta a la capacidad selectiva de los parlamentos no es la suplantación del auténtico debate por formalidades; es la partitocracia. Las oligarquías de los partidos políticos son las que eligen a los candidatos para diputados. Y el supremo criterio de selección no es la valía intelectual o moral, sino la sumisión, porque es ella la que garantiza que el pretendiente acatará la disciplina de partido, y no caerá en la tentación de votar según sus personales convicciones. Ahora bien, tal predisposición suele ser más propia de medianías mentales o de oportunistas que de talentosos o consecuentes. Un parlamento partitocrático tiende a estar formado por peones de los líderes y por una exigua minoría de diputados con la ambición de suceder a sus jefes mediante la pacien-

cia o la maniobra. Es, pues, comprensible que en estas circunstancias ni los mejores aspiren a ser parlamentarios, ni los aspirantes sean los incluidos por la oligarquía en las candidaturas. Tales cámaras no pueden ser el lugar donde contienda la aristocracia natural de una nación, sino donde se enfrentan unos pocos líderes asistidos por una fracción tanto más decisiva cuanto más numerosa y obediente.

Una asamblea puede ser un cauce de selección; pero esa especie que es el parlamento partitocrático apenas cumple tal función, sino que tiende a eliminar al hombre superior. La experiencia demuestra que los parlamentos partitocráticos promueven una clase política cuyo carácter mayoritario es la mediocridad.

## VII. LA REPRESENTATIVIDAD

Pero el definitivo argumento no es técnico, sino filosófico, y se funda en una serie de postulados que tienen su origen mediato en Locke y en Rousseau. Reconstruyamos el razonamiento axial. La soberanía reside en la nación y, por lo tanto, no hay más poder político legítimo que el popular. El pueblo se expresa a través de la voluntad general y, puesto que las voluntades individuales no suelen ser unánimes, la voluntad general se reduce, de hecho, a la de la mayoría. Como la dimensión de las sociedades no permite que se consulte a todos los ciudadanos para cualquier decisión legislativa o gubernativa, la democracia no puede ser directa, sino indirecta o representativa. De ahí que el pueblo delegue temporalmente el ejercicio de la soberanía en un mandatario al cual elige mediante sufragio. Estos representantes de la voluntad general son los parlamentarios y, reunidos en una cámara, son una reproducción a escala reducida de la nación. De todo lo cual se deduce que el parlamento encarna la soberanía, y que en él residen todos los poderes del Estado. Pero como la función ejecutiva no puede ser cumplida eficazmente por una corporación numerosa, el parlamento la delega en un presidente del gobierno, y la recupera cuando le retira la confianza. Así es como, desde el postulado abstracto de la soberanía nacional se llega a un modelo constitucional concreto, el parlamentarismo.

Pero si se contrasta con la realidad las sucesivas premisas y las deducciones intermedias de este raciocinio, la conclusión resulta

inaceptable. En mi libro *La Partitocracia* (1976) he revisado la cuestión con cierto detenimiento, y ahora me limitaré a un análisis crítico **esencial**.

a) Se afirma que la soberanía o suprema potestad de decir en última instancia qué sea lo justo, reside en la nación. Esto no es cierto, puesto que cuando la nación judía decidió la crucifixión de Cristo no realizó un acto justo. La equidad está más allá de las voluntades, por muy masivas que sean.

b) Se afirma que el sujeto de esa facultad mayestática es la nación. Pero, ¿qué es una nación? La definición de este concepto ha desencadenado una polémica todavía irresoluta. Evidentemente no es un territorio, ni una etnia, ni un idioma. ¿Es la voluntad de asumir un destino común y distinto al de otros grupos sociales? En tal caso, Gibraltar podría ser una nación, y Mónaco podría fragmentarse en varias nacionalidades. La aplicación extensiva del principio de la soberanía nacional lleva al cantonalismo y a la potenciación de la **anarquía internacional**.

c) Se afirma que la expresión de la nación es la voluntad general. Pero tal voluntad es una elaboración especulativa, que no existe en la realidad. De hecho, sólo hay voluntades personales, discrepantes o concordantes; pero de unos individuos determinados.

d) Se afirma que la voluntad popular es la de la mayoría, lo cual es falso, porque también lo es la de cada una de las minorías, y aún las voluntades aisladas de aquellos ciudadanos que tengan una posición peculiar e irreductible a cualquier otra. El pueblo está integrado por todos, incluso por los menores de edad, y no sólo por la más numerosa de las fracciones adultas coincidentes.

e) Se afirma que el pueblo delega temporalmente la soberanía en sus diputados, lo cual es también inexacto, porque aún aceptando la paradoja de que la soberanía fuese delegable, un diputado sólo es mandatario de sus electores, no de los que han votado a otro no proclamado. Luego el sistema de la delegación elimina a la parte perdedora del pueblo, y los diputados sólo representan a una parte de él. Pero, además, si un mandatario tiene las fracciones de soberanía que le han delegado sus votantes, cada diputado tendrá más o menos soberanía según el número de votos obtenidos, y en el parlamento pesaría más un diputado que otro.

f) Se afirma que el parlamento es una reproducción a escala re-

ducida de la opinión nacional, lo cual es inexacto, porque no hay escrutinio posible sin acudir a una de las infinitas técnicas electorales, ya mayoritarias, ya proporcionales, ya mixtas. Y todas deforman los resultados de tal modo que un partido puede ser ganador absoluto o perdedor relativo cambiando la ley electoral y sin necesidad de mudar ninguno de los votos emitidos. Además, las opiniones de los votantes no se transmiten a los diputados, porque no hay mandato imperativo; y, en cualquier caso, los criterios de los elegidos y de los electores no evolucionan paralelamente. Por ejemplo, la Constitución española de 1978 fue votada afirmativamente por el 98% de los parlamentarios, pero sólo por el 59% de los electores. La disonancia entre mandatarios y mandantes es más frecuente que la consonancia, como lo demuestran los cambios, a veces pendulares, en el peso relativo de los grupos políticos después de cada elección general. Y, en fin, los diputados no se pronuncian ni siquiera de acuerdo con lo que suponen que desearían quienes les votaron, sino cumpliendo la orden del líder de su partido, o sea, no son sensitivos intérpretes del pueblo, sino sumisos ejecutivos de la oligarquía partitocrática. De ahí que, con harta reiteración, las decisiones parlamentarias reflejen imperfectamente las opiniones de los ciudadanos.

Dentro de estas limitaciones, progresivamente multiplicadas por la partitocratización y el desarrollo de la comunicación social, las asambleas pudieron orientar, con mayor o menor aproximación, a los gobernantes sobre los puntos de vista de los gobernados; pero la aparición de las técnicas sociológicas de prospección de la opinión pública mediante el muestreo, la encuesta y el cálculo estadístico, suministran información mucho más actualizada, cuantificada y concreta sobre las actitudes de la población, con lo cual las cámaras pasan muy a segundo término en la función de reflejar las opiniones ciudadanas sobre la cosa pública.

g) En resumen, la compleja construcción doctrinal del Estado demoliberal representativo es una sucesión de ficciones, ficticiamente encadenadas, y si la justificación del parlamentarismo dependiera de la verdad de dicha teoría, habría que darlo por improcedente e infundado. Pero hay más: en el supuesto de que se aceptara el anterior esquema ideológico, una delegación unipersonal mayoritaria, o sea, un cesarismo temporal y plebiscitario sin la asistencia de nin-

guna clase de asamblea elegida sería, por lo menos, tan ortodoxamente democrático como el parlamentarismo. Quizá ello explique que la revolución nacida de Rousseau desembocara en Bonaparte, y la de Marx en Stalin.

### VIII. LA CAPACIDAD LEGISLATIVA

El parlamentarismo es una doctrina ideológica y, por eso, sus defensores apelan a hipótesis y teoremas, no a la prueba realista y positiva por excelencia, que es la de la eficacia. Cuando los apologistas del sistema juzgan a un régimen concreto no se preguntan si promueve el bienestar colectivo, sino únicamente si discurre por el camino parlamentarista supuestamente ideal. En caso afirmativo, hay que felicitarlo porque, aunque "accidentalmente" crecieran la pobreza y el desorden, hay que creer, por dogmática definición, que con más parlamentarismo todo terminará evolucionando favorablemente. Además, si los apologistas del modelo aceptaran el planteamiento experimental y objetivo, pondrían en trance de ruina toda la teoría demoliberal, porque es evidente que la eficacia puede justificar las dictaduras. Pero la concepción empirico-racionalista que he desarrollado en mi obra *Del Estado ideal al Estado de razón* (1972) impone la consideración de este aspecto como el fundamental, porque podría ser mentira cuánto se dice para justificar doctrinalmente el parlamentarismo y, sin embargo, no por eso tendría que ser un procedimiento constitucional inoperante en la práctica.

No se trata ahora de aducir, sino de formalizar los datos de la experiencia histórica. El parlamentarismo atribuye a las cámaras una función primaria y directa que es la legislativa, y una secundaria e indirecta que es la gubernativa. ¿Se dan las condiciones para que las ejerza con eficacia? Comencemos por la primera función.

Desde sus inicios, el Derecho es una ciencia y no un conocimiento común. Lo es el derecho civil, como lo atestigua el origen académico de los códigos desde el justiniano al napoleónico. Pero lo son todavía más otras ramas jurídicas que regulan hechos menos usuales que una herencia o una compraventa. Una ley de ordenación de los recursos energéticos o del crédito o de los seguros exige un alto nivel de capacitación sectorial en sus redactores. Y esto es cada día más imperativo, porque el progreso implica la extensión y complicación de los conocimientos, y la ampliación de los ámbitos de alcance

del ordenamiento jurídico. En un Estado moderno los legisladores son, de hecho, los expertos. De ahí que la iniciativa legislativa suela ser gubernamental, porque es el Estado el que tiene más técnicos. Y los escasos proyectos de los partidos políticos o de los cuerpos sociales intermedios son también obra de especialistas.

Los parlamentos del Estado moderno no son propiamente legisladores; su intervención en el proceso normativo es subordinada y más bien procesal. Y ésta es una de las razones del abstencionismo psicológico o físico de los parlamentarios durante los debates, salvo en el momento en que se les requiere para votar. Unos leen, otros dormitan, y muchos se ausentan. Indro Montanelli, excepcional testigo de cuatro décadas de parlamentarismo italiano, cuenta este episodio: "Cierta día, un diputado cuyo nombre no recuerdo, estaba hablando en el Parlamento. Se hallaban allí reunidas una docena, quizá escasa, de personas. Entre ellas estaba Pajetta, quien en un momento dado se levantó, marchó hacia la puerta y, desde allí, se dirigió al colega que continuaba su discurso: "Cuando termines, apaga las luces". Y, hecha esta recomendación, Pajetta salió". Aunque extremosa, esta anécdota ilustra el grado de participación de los parlamentarios en la elaboración de las leyes.

La tramitación real es la siguiente. Los problemas que plantea la práctica administrativa sugieren a los funcionarios competentes la necesidad de reglamentarlos. Persuadidos de esta conveniencia, el director general y el ministro encargan a los expertos de su departamento un proyecto de disposición. Ese proyecto es luego remitido a otros expertos individuales o colegiados para que emitan dictámenes. Revisado el texto primitivo, es circulado a los distintos ministerios para que sus respectivos expertos contemplen las incidencias de la norma en sus áreas de competencia. Cuando el proyecto ha recibido la aprobación de todos los departamentos, y ha sido aprobado por el gobierno, es remitido a las cámaras. Allí casi todos los diputados de la mayoría se comportan como ayunos y pasivos sustentadores del documento. Sólo unos pocos parlamentarios gubernamentales participan activamente en la eventual discusión como prolongación de los expertos que efectivamente han elaborado el texto. La oposición, si tiene a su disposición algún especialista o se le ha facilitado ocasionalmente un grupo de presión interesado, presenta unas enmiendas cuya defensa encomienda al menos lego en el asunto y al

cual apoyan, también ayunos y pasivos, los demás parlamentarios opositoristas. Si el gabinete tiene, como es habitual, mayoría absoluta e impone la disciplina de voto, las enmiendas sólo pueden prosperar si las aceptan los expertos gubernamentales. Finalmente, los parlamentarios votan, siguiendo las instrucciones de sus líderes, una ley que casi ninguno conoce; su protagonismo se reduce a esta formalidad procedimental y registradora, en la que mecánicamente se impone la prevista mayoría numérica. Es difícilísimo que haya sorpresas. ¿Sería menos imperfecta la legislación si estuviera sólo encomendada a los expertos de la Administración como aconteció, por ejemplo, con el derecho romano? Mi personal experiencia es que los proyectos de ley sólo excepcionalmente salen mejorados de los parlamentos partidocráticos, y muy rara vez por obra de los propios parlamentarios. En cambio, no es demasiado infrecuente que la tentación del consenso introduzca en las leyes ambigüedad y aún incoherencia.

Al propio tiempo que la sofisticación del Derecho, se ha producido una devaluación de las leyes generales y universales, que son la competencia específica de los parlamentos. La creciente intervención estatal en la vida económica no se suele efectuar mediante leyes, sino mediante decisiones ejecutivas y circunstanciales que escapan a las cámaras. Por ejemplo, la política monetaria, a través de la cual se determina la inflación, la inversión y el interés, o la política de rentas que regula la masa salarial y los beneficios empresariales. Todo ello es más importante que la mayor parte del ordenamiento jurídico general; pero los legisladores resultan incapaces de intervenir decisivamente en estas áreas.

Hoy, el Parlamento ni siquiera sirve para controlar los impuestos y el gasto estatal a causa de la complejidad de la fiscalidad y del Presupuesto; y, sobre todo, a causa de que el Gobierno con su mayoría hace prevalecer siempre sus incrementos de la presión fiscal y su plan de reparto de los créditos. El partidocratismo ha conducido a la desaparición efectiva de la más antigua y saludable función de las asambleas representativas, el control de las finanzas públicas.

En suma, la eficacia legislativa de una cámara partidocrática es mínima y, desde luego, inferior a la de las asambleas clásicas, donde la inmensa mayoría era independiente del gobierno, donde cada miembro era un punto de vista que podía aportar una perspectiva propia y una luz nueva, y donde el debate podía ser mutuamente esclarecedor y desencadenante de una dialéctica de síntesis.

## IX. LA GOBERNACION

La otra función parlamentaria es la ejecutiva, ejercitada indirectamente a través de un gobierno siempre sometido a la confianza de la cámara. Los gabinetes, para ser eficaces, necesitan una existencia estable porque, de lo contrario, su actividad preferente no será gobernar, sino esforzarse en subsistir. Y esa estabilidad sólo se da cuando el gabinete tiene asegurada una cierta continuidad del apoyo parlamentario, a ser posible durante toda la legislatura. Esta condición se cumple en tres hipótesis principales. La primera es la del partido dominante: una formación política tiene la mayoría absoluta, y las demás no representan ni siquiera expectativas de gobierno, por ejemplo, México. La segunda es la del bipartidismo pleno: sólo hay dos partidos con posibilidades de ser mayoritarios, y siempre uno de ellos obtiene en solitario el poder, por ejemplo Inglaterra. La tercera es la del bipartidismo resultante: los diversos partidos se agrupan en dos coaliciones rígidas principales, una de las cuales siempre prevalece, por ejemplo, Alemania Occidental. En los tres supuestos se forma un gobierno estable con un apoyo parlamentario asegurado.

En el caso del bipartidismo resultante o en el de coaliciones ocasionales es, además, necesaria la coherencia programática pues, de otro modo, el gabinete quizás fuese duradero, pero no podría gobernar por ausencia de homogeneidad interna, y actuaría o en la ambigüedad o en el zigzaguo inoperantes.

Cuando los requisitos de estabilidad y de homogeneidad no se cumplen, el parlamentarismo es sinónimo de ineficacia gubernativa. Esta fue la situación habitual durante el período de entreguerras y, de ahí que el sistema evolucionara hacia formas más o menos presidencialistas. Entre 1919 y 1933 la duración media de los gabinetes alemanes fue de ocho meses; la de los franceses entre 1918 y 1939 fue de seis meses, y entre 1945 y 1958 de diez meses. España batió una marca europea con una duración media de tres meses durante el quinquenio de la segunda república entre 1931 y 1936. Con tal inestabilidad el saldo ejecutivo del parlamentarismo no es nulo, sino negativo, y los Estados subsisten en la corta medida en que la burocracia administrativa contrarresta las espasmódicas contradicciones y las vacuidades del vaivén gubernamental.

Es evidente que las posibilidades de configurar una mayoría persistente que asegure la continuidad del gabinete disminuyen en proporción a la proliferación partidista. Cuánto más dividida esté la Cámara más difícil será reunir una mayoría estable para que el parlamentarismo cumpla la función ejecutiva. El número y la dimensión de los partidos no depende tanto de la fragmentación de las opiniones ciudadanas, cuanto de la ley electoral: el sufragio proporcional estimula el pluralismo, mientras que el mayoritario de una vuelta conduce al bipartidismo. Por eso la disfuncionalidad ejecutiva del parlamentarismo se potencia allí donde el sistema está apoyado en la representación proporcional y, en cambio, se atenúa donde está frenado por la representación mayoritaria.

La experiencia histórica ha condenado al parlamentarismo, no tanto por la fragilidad de su fundamentación teórica y por su inadecuación a las tareas legislativas complejas, cuanto por su insuficiente capacidad de gobierno. Si no elabora las normas, los expertos actuarán subsidiariamente. Pero un parlamentarismo inoperante no puede ser simplemente reemplazado por la Administración; es que la propia cámara se convierte en un poderoso obstáculo a la acción del gobierno. En este punto la doctrina es unánime, y ello explica la progresiva renuncia al modelo en todo el mundo, con raras excepciones como la de España. La Constitución de 1978 restablece el parlamentarismo en sus artículos 99 y 113, con el correctivo, inspirado en la Constitución alemana, de que el voto de censura incluya positivamente el nombre del nuevo presidente del gobierno, lo cual evita los interregnos, aunque no la inestabilidad. Y el artículo 68 constitucionaliza la representación proporcional, hecho sin precedentes que extrema los inconvenientes del modelo. Los últimos constituyentes españoles han dado el único testimonio actual importante en contra de la crisis en favor del parlamentarismo. Sin embargo, los hechos, a pesar del corto período transcurrido, no parecen abonar esta original posición, porque el centrismo mayoritario ha seguido una línea de compromiso con la oposición socialista, creando un clima en parte de vacío y en parte de ambigüedad, que es uno de los clásicos efectos negativos del sistema parlamentarista.

## X. CONCLUSIONES

No se puede demostrar que el parlamentarismo sea un imperativo

moral deducido de unos principios éticos. El intento demoliberal de probar teóricamente la bondad intrínseca del modelo hay que considerarlo como absolutamente frustrado. La argumentación se apoya en unas ficciones que carecen del imprescindible correlato real, y los racionios no concluyen en el sentido deseado. Aunque la repetición catequística de ese paquete ideológico haya llegado a calar en algunas gentes sin espíritu crítico, la vigente ciencia del Estado descalifica la argumentación de los epígonos rusionianos.

El parlamentarismo no es un imperativo moral de cumplimiento preceptivo so pena de culpabilidad e ilegitimidad; es tan sólo una técnica constitucional como tantas otras, uno de los innumerables procedimientos que cabe adoptar para organizar el Estado. El modelo antípoda, que quizá fuese un cesarismo designado por sorteo, no sería ni más ni menos ético que el parlamentarismo de sufragio universal.

En consecuencia, el parlamentarismo, como cualquier otro arbitrio institucional lógico, debe ser juzgado por su eficacia en unas circunstancias dadas. La capacidad legislativa de los parlamentos ha decaído a medida que se han partitocratizado, que el Derecho se ha tecnificado, y que el Estado ha asumido las decisivas responsabilidades económicas. La capacidad gubernativa ha sido siempre escasa y, en caso de pluripartidismo, mínima. Y la capacidad selectiva de políticos es cada vez menos brillante. El parlamentarismo es la fórmula constitucional más fracasada de la historia contemporánea que es, además, toda la historia del modelo. Ningún otro gran sistema conocido, como la monarquía absoluta o el imperio, registraron una existencia tan crítica y problemática.

Hoy el parlamentarismo se encuentra en retirada universal y o deja paso a los presidencialismos expresos, o se transforma en un presidencialismo tácito. Esta última es la situación de los regímenes bipartidistas en que las elecciones no son para designar a unos diputados, sino para optar entre los dos máximos líderes en pugna. Es lo que acontece, por ejemplo, en Inglaterra y en Alemania donde lo que, en definitiva, se vota es o un primer ministro socialista o uno conservador. Las listas de candidatos incluyen a hombres de confianza del líder, que se limitan a actuar como compromisarios para tratar de designarle presidente y, en cualquier caso, como simples números para votar sus iniciativas en el parlamento. La denostada

“personalización” de los partidos es el expediente que utiliza el parlamentarismo para simular que sobrevive aunque, de hecho, se transforma en un presidencialismo disfrazado. Cuánto más genuino es el parlamentarismo, mayor la crisis del Estado.

En tal coyuntura no es sorprendente que los liberales pidan un ejecutivo fuerte mientras que los comunistas occidentales apoyen el parlamentarismo y acusen de involución totalitaria a los regímenes presidencialistas. El marxismo, con una táctica de uso exclusivo en las democracias pluralistas fomenta el parlamentarismo para debilitar y deteriorar al llamado Estado burgués, y como una vía poco costosa para la transición al socialismo, puesto que el motor para la destrucción de la libertad sería ella misma. No es, pues, tan paradójico que sean los discípulos de Lenin los mayores entusiastas actuales del parlamentarismo tan denostado por su maestro.

El sistema suele fracasar no porque sea malo en sí mismo, sino porque exige condiciones sociológicas excepcionales. Requiere el bipartidismo; requiere, además, una cierta homogeneidad entre las alternativas de poder para que el relevo no suponga una revolución; requiere también que la eficacia de la sociedad sea lo suficientemente elevada para que pueda progresar sin gran protección del Estado; y requiere en fin, o la resignación de los desheredados o que el nivel de riqueza nacional permita el lujo colectivo de una relativa inoperancia gubernativa. Los países que reúnen estos requisitos excepcionales son cada vez más raros en el horizonte mundial.

Y, finalmente, el saldo negativo del parlamentarismo partidocrático no supone una condena empírica global de las instituciones políticas colegiadas, sino sólo de un modelo concreto, ciertamente maximalista, en unas determinadas coordenadas históricas. Del análisis de esta experiencia se deducen, *sensu contrario*, las ventajas operativas de las asambleas estrictamente legisladoras en las que se asegure la autenticidad y la racionalidad de los procesos dialécticos.