

**CONTROL PARLAMENTARIO:  
CENTRALIDAD Y FUNCIONALIDAD DEL PARLAMENTO**

**Juan Fernando López Aguilar**

*Catedrático de Derecho Constitucional.*

*Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

<b>SUMARIO: (*)</b>	I. ELEMENTOS PARA UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LA “CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO EN CRISIS”
	II. SOBRE LA FALSABLE EVOCACIÓN DE UNA ORIGINARIA Y PÉRDIDA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO
	III. SOBRE LA OPORTUNIDAD DE RECONCEBIR LA NOCIÓN DE “CENTRALIDAD” DEL PARLAMENTO
	IV. LA ESPECIFICIDAD DEL PROBLEMA DEL CONTROL PARLAMENTARIO
	IV. REFLEXIONES PARA LA SUPERACIÓN DE ALGUNAS CONTRADICCIONES EN LA “CRÍTICA DE LA CRISIS” DE LA CENTRALIDAD PARLAMENTARIA: LA “NUEVA FUNCIONALIDAD” Y LOS “NUEVOS ENEMIGOS” DE LA CENTRALIDAD PARLAMENTARIA
	VI. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

## **I. ELEMENTOS PARA UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LA “CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO EN CRISIS”**

En el ámbito de la reflexión constitucional comparativa, pocos argumentos tan clásicos continúan todavía hoy alimentando discusiones como éste de la denominada (con locución tributaria de la ciencia política italiana) “centralidad” del Parlamento. Se trata, efectivamente, de un problema estructural de la contemporánea democracia representativa.

Sucede, sin embargo, que los perfiles tópicos del problema han venido registrando, especialmente en el transcurso de las dos últimas décadas, paulatinas transfiguraciones, cuyo creciente calado no se ha visto acompañado por un paralelo esfuerzo de *aggiornamento* analítico. Ello resulta comprensible si se atiende al progresivo nivel de sofisticación que poco a poco han venido alcanzando las cuestiones jurídico-parlamentarias en los sistemas políticos que han optado por constitucionalizar esta forma de gobierno fundada, como es de todos sabido, en la relación de confianza o *fiduciaria* entre el Legislativo y el Ejecutivo (en realidad, entre la mayoría en la asamblea representativa y su brazo ejecutivo, el Gobierno, deviniendo aquélla, por lo mismo, un *Parlamento*). Tal es, sin lugar a dudas, el caso de España (arts. 1.3 y 66 CE).

Ahora bien, ha de añadirse de forma casi inmediata cómo, al así obrar el constituyente español, estaba abriendo la puerta a dos procesos simultáneos: de un lado, la construcción de un marco institucional altamente juridificado, caracterizado por la ascendente for-

---

\* El presente trabajo constituye la base de un Curso especializado que, es el marco del V Magister en Derecho Público de la Universidad de Chile, impartió el autor, por invitación de su Facultad de Derecho, en Santiago de Chile los últimos días de noviembre de 1996. Deseo dejar constar mi agradecimiento al Prof. Dr. Francisco R. Zúñiga, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, por su autorización para publicarlo por separado.

malización (y su sujeción, en último término, a la revisabilidad jurisprudencial del TC) de los institutos clásicos del parlamentarismo; de otro, la inserción de España en esa ola de descrédito, cinismo político y “desencanto” con que en las más veteranas democracias occidentales se enfocan en larga medida las deficiencias e insuficiencias del pluralismo partitico y del Parlamento mismo como foro de debate y resolución de conflictos.

En este contexto han de encuadrarse las reflexiones que siguen. Porque, si hasta hace muy poco tiempo -vale decir, durante al menos los diez primeros años de práctica constitucional en régimen parlamentario- la reflexión doctrinal concedió una atención marcadamente preferencial a los desajustes entre *teoría y praxis* del tipo parlamentario, a los lugares comunes de la *crisis del parlamentarismo como expresión capilar de la crisis general de la democracia representativa* y, en particular, a su instrumentación a través de los partidos políticos, puede afirmarse que hoy, casi veinte años después de la promulgación de la Constitución de 1978, esa conciencia colectiva de los constitucionalistas y politólogos españoles aparece notablemente más centrada en los problemas concretos de la (en muchos sentidos deficiente) configuración jurídica del mandato parlamentario, el estatuto del parlamentario individual y la correlativa construcción de sus prerrogativas funcionales (inmunidades, derechos y deberes), al tiempo que sobre el perfeccionamiento de lo que podría llamarse una *teoría constitucionalmente adecuada del control parlamentario* esencialmente apoyada en la jurisprudencia constitucional decantada sobre los institutos por los que aquel se expresa (preguntas, interpelaciones, solicitudes de acceso a información y documentación, técnicas rogatorias y ejercicio del derecho de enmienda en el curso del procedimiento legislativo).

Es por ello natural que el actual pensamiento jurídico español haya abandonado la línea en que se desarrolló mayoritariamente durante los años 80 (la “crisis del parlamentarismo” o el “*Parlamento en crisis*”), para atender con detalle de especialista los institutos concretos del mandato, la relación o el procedimiento parlamentario.

Ello no quiere decir, sin embargo, que hayan desaparecido las motivaciones profundas que podían inspirar -y así de hecho lo hacían- elaboraciones teóricas de mayor alcance. Antes al contrario, recientes acontecimientos de la peripecia política española han arrojado sobre el tapete nuevos e importantes elementos de juicio. Algunos de ellos, incluso, invitan seriamente a la preocupación, en la medida en que expresan la devaluación funcional de los instrumentos clásicos de la representación en democracias pluralistas, así como su sustitución por novedosos fenómenos de extrañación de la política respecto del Parlamento, portadores de tan inquietantes perfiles como impredecibles consecuencias.

## II. SOBRE LA FALSABLE EVOCACION DE UNA ORIGINARIA Y PERDIDA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO

Bien está, por lo tanto, comenzar por recordar que la centralidad del Parlamento en los regímenes que así se llaman -esto es, en aquellos que han consagrado constitucionalmente la *forma parlamentaria de gobierno*- se encuentra, hoy como hace

diez o veinte años, frontalmente cuestionada por la falta de correspondencia entre la *teoría y la praxis* de dicha cláusula definitoria. Tal y como la sucede a la Justicia, el parlamentarismo se encuentra en una «*permanente crisis*» en el contemporáneo Estado constitucional de Derecho. En una línea que ya ha sido extensamente teorizada (y sobre la que me he detenido en anteriores trabajos), el parlamentarismo contemporáneo padece por la severa incomprensión colectiva a que se somete al órgano (y sus funciones) prácticamente desde el día de su ascensión al lugar de “centralidad” que se le imputa.

Y sufre igualmente de un mal asombrosamente persistente: la manipulación ideológica que se ha subrogado en el lugar que anteriormente ocupaban (al intentar explicar sus virtualidades y su funcionamiento) un buen puñado de mitos decimonónicos que nunca contaron con referencias empíricas sólidas ni con un contraste serio con la realidad constatable en ningún tiempo ni lugar. No existió, efectivamente, nunca ni en ningún país ese Parlamento libérrimo, compuesto exclusivamente por individuos representativos de la nación toda y soberana, ajenos a ningún condicionamiento que no fuese el de un debate contradictorio regido por las reglas de la cortesía y la racionalidad, y capacitados por tanto para decidir en cada caso y con libertad plena el bien común en que se expresa la voluntad general.

El problema planteado por la endeblez analítica -incapaz de resistir la más benevolente operación de contraste- de esta visión voluntariosamente falseada de la naturaleza y orígenes del Parlamento no es, sin embargo, teórico. El fondo de la cuestión es, antes bien, *práctico y político*, toda vez que la alegada falta de correspondencia entre la imagen ideal (el “deber ser” del Parlamento) y su realidad (su “ser”) suministran permanente (y en ocasiones mortífera) munición a los renovados (pero, como casi siempre, larvados) enemigos del modelo: los nuevos grupos de presión, los capitanes de imperios de la comunicación y las finanzas, los emergentes poderes corporativos y *neocorporatistas*, prestos a subrogarse, bajo propuestas populistas, arbitristas o neocaciquiles, en el espacio que ahora ocupan esas “obsoletas carcasas” que a su juicio serían los tradicionales partidos (tachados sin contemplaciones como “sectarios, corruptos e ineficaces”) y, consiguientemente, por los propios Parlamentos (toda vez que éstos se encontrarían, como la generalidad de los órganos constitucionales del Estado, dominados por aquéllos o por sus *estados mayores*).

Es lo cierto, sin embargo, que ni siquiera el Parlamento “*salvaje o desreglamentado*” del siglo XIX (III República francesa, por ejemplo) pivotó en ningún momento sobre la figura lúcida del parlamentario individual, siempre dispuesto a conformar mayorías o minorías con la sola brújula de su ideario, su verbo y su identificación incondicionada con la soberanía nacional. Si ello no fue así entonces, mucho menos lo es ahora, en un tiempo en que la complejidad de la sociedad avanzada, la multiplicidad de intereses tendencialmente conflictuales y las agencias dispuestas a canalizarlos hacen del todo inviable un Parlamento *entrópico*, para aconsejar, al contrario, el perfeccionamiento de lo que Mirkine-Guetzevitch teorizó hace más de medio

siglo como “*parlamentarismo racionalizado*” por medio de lo que Parodi y otros constitucionalistas vienen calificando de “*parlamento estructurado*”.

**De lo que se trata, pues, no es tanto de obsesionarse con las supuestamente aborrecibles faltas del modelo teórico cuanto de comenzar a reconocer la realidad como es, principio éste propedéutico a toda actividad científica. Sólo después de acertar en la operación de diagnóstico procederá, eventualmente, plantearse utilizar la imaginación jurídica para lucubrar soluciones institucionales receptibles por el sistema en su conjunto, en orden a perfeccionar las respuestas predecibles frente a un reducido número de retos especificados.** Vayan, si no, y sin el menor propósito de agotar las múltiples posibilidades que la cuestión ofrece, algunas ideas ilustrativas de lo que se quiere apuntar:

I)- Ha de reflexionarse con seriedad, por ejemplo, en cómo normativizar la participación de los parlamentarios (*il singolo rappresentante*) en las estructuras del Grupo en el que cada cual se inserta, flexibilizando, en su caso, o relativizando la actual rigidez del mecanismo por el cual el diputado o senador no puede depositar en el registro de la Cámara, para su tramitación, ninguna iniciativa sustantiva (ni tan siquiera la modesta facultad de presentar enmiendas a iniciativas ajenas) sin la compulsoria firma del Portavoz de su Grupo.

II)- O cómo articular, ante las limitaciones de la jurisprudencia constitucional al respecto (SSTC 196/90 y 220/91), nuevos y más eficaces remedios jurisdiccionales a la negativa o insuficiente satisfacción por parte del Gobierno respecto de las solicitudes de información o documentación formuladas por los parlamentarios (arts. 109 CE; 7 y 44 RCD: 67 RS).

III)- O cómo perfeccionar el régimen formalizado del hasta ahora, impropiaamente, denominado “amparo de la Presidencia del Congreso” (en ejercicio de las facultades que le confiere el art.32.2 RCD) para forzar la evacuación de la “documentación” y o de la información eventualmente recabada del Gobierno, de los órganos y organismos dependientes del Estado y de las Administraciones Públicas.

IV) O cómo perfeccionar el régimen jurídico definitorio de los elementos subjetivo, objetivo y teleológico del control parlamentario sobre el conjunto de entes públicos y de administraciones a que acaba de aludirse, en modo que se restrinjan como excepcionales las *zonas grises del poder* frente a la acción fiscalizadora y rogatoria de las Cámaras en las que se reside la representación de la soberanía popular, pero se estructuren también, en aras de la racionalidad y la funcionalidad de esa acción, la iniciativa y consiguiente margen de maniobra del parlamentario individual.

V)- O cómo acometer con solvencia y visos de perdurabilidad la delicada problemática del control parlamentario de la información y o la *documentación legalmente clasificada* (conforme a la Ley de Secretos Oficiales de 1968, reformada en 1978, y en la actualidad incurso en un intenso debate de cara a su modificación y ajuste),

materia ésta sobre la cual ni los distintos desarrollos del Derecho Parlamentario español (Resoluciones de la Presidencia del Congreso de 1986 y en 1992, junto a la creación de un mecanismo de acceso a *documentación reservada* por un restringido grupo de parlamentarios electos por el Pleno para eso, desde 1994, ni las reformas legales (modificación de la normativa de acceso parlamentario a materias clasificadas y de la regulación de las Comisiones de Investigación), ni la jurisprudencia constitucional hasta ahora (STC 161/88) han conseguido, ni de lejos, una pacificación frente a los múltiples focos de conflictualidad política y jurídica con que, en los últimos años, viene manifestándose la cuestión de los secretos.

VI)- O cómo reestructurar el funcionamiento de las ponencias y comisiones, y en particular de las de investigación, en orden a potenciar el *papel de las minorías en la definición y conducción de su agenda*.

### III. SOBRE LA OPORTUNIDAD DE “RECONCEBIR” LA NOCIÓN DE “CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO”

Lejos, pues, de alimentar la frustración autoinducida por la contemplación de las limitaciones de la institución parlamentaria, procede “centrar” las ideas acerca de la reconcepción de la centralidad parlamentaria a través de planteamientos que sean, al tiempo, más certeros y más modestos. Comenzando, por ejemplo, por reconocer que todo cambio político activa sus propias resistencias, y que la propia mutación impresa en la difícil operación de “reconcebir” al Parlamento sólo será posible después de haber hecho frente, con la obligada dosis de energía, a las inevitables inercias teóricas y, permítaseme, “actitudinales”.

Hablar hoy del Parlamento y de su *centralidad* exige, en efecto, encarar las nuevas formas adoptadas por una inveterada estrategia antimayoritaria, caracterizadas éstas por renovados recursos y procedimientos, así como por una potencia ofensiva seguramente carente de precedentes históricos. Ciertamente, naturalmente, que parte de esta reanimada *resistencia antiparlamentaria* se apoya sin dificultad en las deficiencias de rendimiento del modelo. Muy sintéticamente expuestas, estas insuficiencias son conocidas de la doctrina especializada:

I ) -En primer término destaca la incomprensión general del **significado real de dicha centralidad**. Porque una cosa es la continuidad del emplazamiento capital de la asamblea parlamentaria como único órgano directamente electivo y sede de la representación de la soberanía nacional (pieza, por tanto, crucial del circuito de la legitimación democrática de la totalidad del sistema, a través de la impregnación del principio de la legalidad, de las reservas de ley y la sujeción a la ley-), y otra cosa muy distinta es predicar, en salto lógico, que en el mismo Parlamento resida la soberanía. En realidad, si bien es cierto que este órgano nunca ha sido plenamente soberano ni en aquél experimento donde presumía en serlo (el prístino *modelo Westminster*), no es discutible su falsía en los ordenamientos fundados en Constituciones plenamente *normativas*, en los que la soberanía dimana de la propia Constitución y de la sujeción a ésta de la totalidad de órganos y poderes en que se estructura el Estado.

No se trata, por lo tanto, de ensoñar, sin sostén empírico alguno, un Parlamento mítico y soberano, sino de dimensionarlo correctamente en el seno del sistema constitucional, sujeto -como la totalidad de los órganos y los poderes del Estado- a la supremacía de la Constitución. Subordinado en sus normas institutivas y de procedimiento (y, consiguientemente, también en su producción normativa) a la Constitución y, consiguientemente, a la doctrina jurisprudencial del TC.

II)- Ahora, en segundo lugar, no menor es la **asunción del Parlamento como órgano en el que se residencia la representación de una soberanía que no es identitaria e indivisa, sino vertebrada, antes bien, por el pluralismo político, siendo por tanto dinámica e incluso conflictual en su configuración y en sus modos y canales de expresión.** No sólo por las evidentes e intensas transformaciones a los que se han visto sometidos los partidos políticos (que nada tienen que ver con los clubes oligárquicos del siglo XIX, pero tampoco con los partidos de masas de mediados del siglo XX). Las modernas organizaciones por las que se articula el pluralismo político en las sociedades avanzadas son, más que ninguna otra cosa, disciplinadas maquinarias de encuadramiento del voto y para la acción política, por lo que nada hay de accidental ni de disfuncional en la marcada previsibilidad del comportamiento de aquéllos parlamentarios que han sido investidos de su mandato a través de las listas del partido, y con el apoyo logístico, propagandístico y financiero de las siglas que les respaldan. Antes al contrario, conviene no dejar pasar ninguna ocasión para subrayar hasta qué punto esa lógica es congruente y hasta exigible para optimizar la funcionalidad política del Parlamento contemporáneo: basta pensar en qué ruidosas consecuencias apareja cualquier distanciamiento anómalo, por excepcional frente a la regla (así por ejemplo el transfuguismo) respecto de esta pauta farisaicamente reprobada pero en rigor asumida por todos los actores del juego.

III)- **En tercer término, y ya dentro de la óptica de sus expresiones funcionales, es imprescindible anotar que el Parlamento experimenta, en el constitucionalismo de este fin de siglo, mutaciones más o menos inconfesadas, pero en todo caso revestidas del más profundo calado.** Así se pone de relieve al analizar en detalle todas y cada una de las expresiones funcionales distintivas de las que se hace eco, al definir al órgano, el art. 66 de la Constitución española de 1978: la legislativa, la Presupuestaria, la *legitimadora del Gobierno (y su dirección Política)* y la del *control parlamentario* (arts. 66, 97 y 108 a 116 CE).

En efecto, y para empezar, frente a la tradicional homogeneidad estructural de la categoría de la ley, en la actualidad la *ley y la legalidad* aluden a formas normativas de un modo u otro intervenidas por el órgano representativo (Parlamento) pero adoptadas a través de una gran pluralidad de actos, procedimientos, concursos y condicionamientos constitucionales diversos. Por la misma razón, la función legislativa se desagrega hoy día en una panoplia amplia de técnicas normativas y especialidades materiales y/o procedimentales, muchas de entre las cuales -empezando por la presupuestaria- descansan en un asidero constitucional expreso (art. 134 CE).

Además, en este orden materialmente cualificado -lo que ya se denomina *función presupuestaria*- se dan cita otras mutaciones obedientes a la naturaleza social del Estado constitucional. La dimensión *servicial, prestacional y técnica* de un sistema de poderes marcadamente constreñido por la procuración de fines sustantivos, impone relevantes cambios al marco de comprensión de la acción legiferante en régimen parlamentario: máxime cuando arbitrada en un marco restrictivo, de limitación del gasto y crisis fiscal del Estado. Por demás, uno y otro datos han contribuido de consuno a una tácitamente aceptada (pero rara vez formalizada con todo el rigor que merece) *tecnificación progresiva de la tarea legiferante*, con lo que el Parlamento contemporáneo se ha instalado en una suerte de esquizofrenia frustrante.

*Por un primer lado*, el Parlamento moderno se exige a sí mismo (en coherencia con el intervencionismo del Estado social y por la multiplicación de las políticas públicas en los confines más insospechados de su realidad vital) acometer con solvencia técnica, acierto y eficiencia las más capilares materias: piénsese, para probarlo, sin ánimo de exhaustividad, en los problemas planteados por la regulación (siempre incompleta, ineficiente y atenazada por el reto de la velocidad con que la realidad supera a la óptica jurídica) de la televisión por ondas hertzianas; de las telecomunicaciones por cable; la reproducción asistida; la experimentación genética; los grandes desplazamientos de población consecuentes con catástrofes históricas de proporciones no ensayadas; el control de cambios en la financiación de fundaciones privadas; los avances de la comunicación informática; el genoma humano... Pero, al mismo tiempo, *por un segundo lado*, del parlamentario se espera no solamente dominio de tan novedosos senderos del saber sino también plenitud de facultades políticas y de comunicación social. Es obvio que no hay burocracias partidicas en disposición de nutrir continuamente sus listas de candidatos con *supermanes* de tal especie; pero no menos evidente -y, por lo mismo, chocante- resulta la hipocresía de no asumir la imposibilidad de pedir peras al olmo y al mismo tiempo escatimar el derecho de los parlamentarios -políticos, al fin y a la postre- a disponer de asesoramiento y apoyo logístico adecuado.

#### IV. LA ESPECIFICIDAD DEL PROBLEMA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Sabida es la enorme importancia que cabe predicar sin miedo a error ni a exageración alguna a las transformaciones impuestas a la comprensión del problema del *control parlamentario* en el parlamentarismo contemporáneo. Sírvanos para ilustrar la problemática al respecto la experiencia española: de hecho, tan es así que este «clásico» de la preocupación constitucional no ha dejado de inspirar siquiera por un momento, en los casi veinte años de régimen constitucional, a la literatura especializada en España. Merece por ello un apartado, breve pero específico.

Tres son las grandes teorías que han inspirado hasta la fecha la comprensión doctrinal del control parlamentario en España (Vid; para referencias, la nota bibliográfica). En primer término, una corriente altamente restrictiva del concepto (originariamente propugnada por F. Santaolalla) se esforzó por vincular la teoría del control a la previsión normativa de consecuencias jurídicas de la actividad controladora (ie, la

denominada “sanción” o “consecuencia conminatoria”), en modo que no podría hablarse en puridad de “control” en tanto en cuanto no entrañase aparejada la sanción jurídicamente vinculante y eventualmente destinada a la depuración de la responsabilidad deducible del control. *Una segunda corriente* (paradigmáticamente incorporada, desde 1985, por J.R. Montero y J. García Morillo) optaría, en cambio, por disociar la actividad genérica del control (comprensiva, por lo tanto, del recabamiento general de información, de la actividad inspectiva y de la fiscalización) respecto de la deducción (sólo eventual) de las correspondientes sanciones (esto es, de la sustanciación de la exigencia de la responsabilidad). *Una tercera lectura* (parcelariamente construida por M. Aragón y F. Rubio) optaría por propugnar una lectura extensiva de la relación de control como pilar esencial del orden constitucional, por la que el control no sería tanto el conjunto de instrumentos y técnicas de sujeción a fiscalización específica cuanto una perspectiva desde la que cabe enfocar la totalidad dinámica de la relación que conecta al Gobierno con el Parlamento, y dentro de la cual se daría genérica cobertura tanto a los instrumentos para asegurar el acceso a información y documentación (arts. 108 a 111 CE: arts. 7, 44, 180 a 185 RCD; y 67 y análogos del RS) cuanto a los más ampliamente conexos con la proyección funcional (en última instancia legitimatoria) de la mayoría parlamentaria sobre la función de gobierno (dirección política) y/o sobre su orientación (arts. 97 a 99 CE). Comprendería, por lo tanto, la totalidad de los actos genéricamente ordenados a la sustanciación o a la disolución de la relación fiduciaria como relación esencial del método parlamentario, independientemente de la procedencia (indiscutida) de discriminar las vías estrictamente *jurídicas* para la sustanciación de las responsabilidades (cuestión de confianza. art. 112 CE; moción de censura, arts. 113 y 114 CE) respecto de las vías *políticas* (las destinadas a producir, a través de la valoración política negativa o de la reprobación, las correspondientes dimisiones, ceses, separaciones del cargo o remociones).

Son múltiples las vetas problemáticas sobre las que se proyectan los más actuales desarrollos teóricos, técnicos y jurisprudenciales sobre la reconcepción del control parlamentario y su centralidad para la redefinición de la forma de gobierno, a menudo desde enfoques permeados por la sofisticación creciente de esa peculiar rama del Derecho constitucional que es el Derecho parlamentario. Piénsese, para probarlo, en los *tests de adecuación y proporcionalidad* al examen de la práctica del derecho a recabar información y documentos como prerrogativa individual de los parlamentarios (arts. 7 y 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados), así como a su relativización por las posibilidades *cuantitativamente limitadas de éstos para proceder a su archivo, procesamiento informático y rentabilización desde el manejo de los datos*: piénsese, por ejemplo, que en el curso de una Legislatura *standard* en duración de alrededor de tres años (así, en el caso de la V Legislatura. 1993-1996), rondan las 8.000 las iniciativas de control cuya sustanciación exige la evacuación por parte del Gobierno de documentación de algún tipo, siendo en muchos de estos casos ingentes las carpetas y archivos que es preciso trasladar *físicamente* a la Cámara para su evaluación por el parlamentario en cada ocasión requirente, y sin que sea posible su simplificación y agilización por tratamiento informático, toda vez que en

muchas oportunidades la solicitud se extiende sobre conjuntos de materiales desagregados entre sí, carentes de unidad temática y archivológica alguna, si no obedientes a periodos o incluso a administraciones muy distantes entre sí...

Y todo ello por no hablar -nos llevaría muy lejos- de la reactualización de viejos problemas teóricos, persistentemente objeto de comprensión defectuosa. Tal es, por sólo mencionarlo, el caso emblemático caso de la *responsabilidad política* y su depuración, así como de su discernimiento de la *responsabilidad jurídica* y de la *responsabilidad "histórica"*: vale decir, la adquirida no ante los electores o ante quien ostenta el poder de cesarle a uno en el cargo (*responsabilidad política*) ni ante las consecuencias jurídicas que el ordenamiento anuda al reproche decucible en el juicio de los propios actos (*responsabilidad Jurídica*), sino ante el juicio de "la Historia" por el eventual "*sabor de boca*" que a las generaciones venideras (y en especial a quienes se ocupan profesionalmente de interpretar y explicar la experiencia del pasado) pueda dejarles la gestión de quien ha desempeñado un determinado cargo.

Con todo, lugar común sobre el que continúa mereciendo la pena saber detenerse hoy día lo representa, a mi juicio la "*reestructuración del Parlamento estructurado*". Los retos aglutinados bajo esta proposición comprenden al menos algunos de los más estimulantes dilemas del actual Derecho constitucional, toda vez que en ellos se enhebran elementos orgánicos con otros de gran hondura dogmática. Piénsese, para observarlo, en la *caracterización jurídica del status del parlamentario individual (art.71 CE) en la formalización y progresiva funcionalización de las Inmunities de los parlamentarios (inmunidad inviolabilidad y en su caso aforamiento: rt. 71 CE), o en la apertura hacia nuevas fórmulas hipotizables de representación y articulación del pluralismo (y en especial de la confrontación entre mayorías y minorías) en el interior de un Parlamento profundamente "reestructurado"*

En otro lugar he aludido a toda una variedad de desafíos diferidos por el constitucionalismo en la reconsideración del método parlamentario (acúdase, para ello, *infra*, a la nota bibliográfica). Algunos de ellos continúan ejemplificados aun hoy en la inadecuación de la combinación del status del parlamentario individual (expresión *uti singuli*, no se olvide, de la soberanía popular) con su visualización como elemento en la estrategia política de una organización programáticamente comprometida y con la que está vinculada por ligámenes escasamente percibidos por el Derecho. Del mismo modo procedería abordar la *diferente caracterización del rol oposicional de los parlamentarios y los diferentes grupos adscritos a la(s) minoría(s)* respecto de los encuadrados en la mayoría que apoya, lógica y legítimamente, la acción gubernamental.

Subyace, tras el despropósito de muchas de las reglas jurídicas que ordenan este sector del control parlamentario, nada más y nada menos que un persistente desconocimiento o incomprensión de la noción de la mayoría en democracia, así como una esforzada y voluntarista deformación del principio de separación de poderes en la forma parlamentaria, en modo que se pretenda un enfrentamiento imposible -y

más que eso, indeseable- entre Parlamento y Gobierno, como si cualquier otra cosa fuese imprevista y censurable derivación *leviatanista* hacia la dictadura (“rodillo”) de las mayorías. Una y mil veces revestido, el viejo espantajo de siempre: la reacción antimayoritaria, legitimada -o eso intenta- en relecturas descontextualizadas y anacrónicas de doctrinarios liberales que ya eran, a su modo, conservadores en el tiempo de dar sus obras a la imprenta.

## V. REFLEXIONES PARA LA SUPERACION DE ALGUNAS CONTRADICCIONES EN LA “CRITICA DE LA CRISIS DE LA CENTRALIDAD PARLAMENTARIA”: LA “NUEVA FUNCIONALIDAD” Y LOS “NUEVOS ENEMIGOS” DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO

Puestos a ir aproximándonos a una reflexión conclusiva, permítaseme, en último término, añadir en este punto una consideración adicional sin la cual no creo que sea posible reflexionar seriamente sobre la actual *situación crítica de la centralidad del parlamento en las formas de gobierno de tipo parlamentario* y, paradigmáticamente, en la experiencia española. Se trata de ponderar en su significación y alcance el resurgir recurrente -si bien, no casualmente, cada vez con mayor fuerza- de los anteriormente aludidos *nuevos revestimientos con que en la actualidad se hacen sentir las tradicionales pulsiones y estrategias antimayoritarias*.

Esta consideración requiere situarnos en la órbita de algunas premisas fácticas. El Parlamento actual, en efecto, no es tan sólo -y ni siquiera es principalmente- *sede orgánica de la función legiferante del Estado*. El Parlamento actual es, por encima de todo, un *órgano de legitimación en clave intensa y estructuralmente pluralista*. El Parlamento es punto de arranque -sobre la legitimación directamente electiva- de la *función de orientación y de dirección política en sociedades avanzadas*, caracterizadas éstas, como es de sobra sabido, por experimentar niveles de desagregación y desestructuración interna carentes de precedentes, así como por el surgimiento y afirmación en su seno de nuevos centros de poder ayunos de formalización constitucional alguna (los grandes conglomerados financieros. los grupos de comunicación, los colectivos socioprofesionales,...)

Los Parlamentos son por ende *agencias cualificadas de cambio constitucional*. Son, en otras palabras, cauces formalizadores y legitimadores de los cambios políticos -y, consiguientemente, de orientación legislativa- que emanan de la sociedad y sus expectativas mutables. Frente a estos deslizamientos, nuevas reacciones se yerguen y se articulan frente al cambio. En particular, el constitucionalismo heredero de la gran tradición demoliberal occidental se enfrenta en este fin de siglo a dos grandes instancias de resistencia que, por su desvinculación con respecto de fuentes formalizadas de legitimación directa, pueden revestir -y así lo hacen, con creciente incidencia empírica- caracteres de resistencia antimayoritaria y por tanto también antidemocrática: se trata de los grandes conglomerados de comunicación de masas (los medios y, sobre todo, la prensa y las televisiones privadas) y, asombrosamente, de cualificadas piezas de un aparato judicial vocacionalmente desvinculadas, por mor de una autocontrolada (y en buena medida *autorreglada*) sujeción al imperio de la

Constitución que, tras haber arrasado con la tradicional intelección del “imperio de la Ley” (así, en la redacción del art.117 CE) habría abierto ilimitados cauces a un emergente “imperio de la Justicia” (el “Estado judicial” o incluso “Estado judicial”) cuyos dictados dimanaran, siempre y en última instancia, de algún juez o tribunal.

No resulta sencillo explicar a estas alturas la pendiente por la cual se han venido deslizando muy expresivos sectores de la judicatura (así como, asombrosamente, también de la fiscalía, instancia orgánica ésta que, a pesar de contar con un asiento constitucional perfectamente discernible respecto del Poder Judicial, se encuentra permanentemente sujeta a una tensión equiparadora, creadora de falsas apariencias de analogía, y que cuenta con propaladores muy activos entre los propios funcionarios de la fiscalía) en defensa de estas tesis. Pero lo cierto es que, en diferentes escenarios y ante distintas coordenadas políticas y condicionamientos, agencias *extraparlamentarias* han venido cobrando voluntariosa y activamente un protagonismo ascendente en la definición de la agenda y en la aseguración de la legitimación (de origen y de ejercicio) de la dirección política.

Mucho es, sin duda alguna, cuanto convendría en algún momento reflexionar acerca de los inquietantes mensajes lanzados por el referido cuadro de situación: Primero, por cuanto nos hablan de la cada vez menos tácita no aceptación de los presupuestos y condicionamientos constitucionales de la *legitimación del poder* en democracia. Segundo, por su convergencia objetiva en una reedición -cada vez más ilegítima, por más variadas razones- de los antes denostados, analíticamente inasibles y científicamente impresentables mitos (o lecturas míticas) del parlamentarismo y del constitucionalismo decimonónicos: la ineficiencia del circuito directamente investido con legitimación democrática para satisfacer, de un lado, los fines y los “preferentes axiológicos” (la “Justicia material”) del Estado social como Estado constitucional, así como, de otro lado, la depuración eventual de las responsabilidades contraídas en la contaminación del poder (entiéndase el *poder político*) por el desprestigio irrogado por aquella ineficiencia, sea ésta real o alegada.

Es lo cierto, sin embargo, que el parlamento moderno -y el método parlamentario como forma de gobierno- se encuentra hoy sometido a un fuego graneado de inusitada intensidad. En esta ofensiva sobresalen -como en ninguna otra situación anterior de su propia historia- los poderosos concursos deslegitimatorios que presta la alimentación de un estado “difuso” de insatisfacción “opinativa” cuyo horneado y proyección descansa en los medios de comunicación de masas. No es difícil predecir que a menos que, poco a poco, imaginación constitucional y voluntad política aúnen sus determinaciones en orden a interceptar este curso deslegitimatorio, la desafección ciudadana respecto de ese circuito *institucionalizado para la racionalización del poder político* va a abundar, a qué ignorarlo, en el ensanchamiento de los actuales márgenes de deserción electoral, absentismo y desencanto de los sectores progresistas, al tiempo que, cómo no, en el robustecimiento objetivo de las opciones más conservadoras.

## VI. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

A mi juicio, un esfuerzo en este campo debería acometer al menos **tres objetivos**: *primero*, empezar por adecuar la comprensión y explicación oficial del modelo sin negar lo evidente y sin pretender abolir una realidad que es congruente con el principio democrático; *segundo*, reorganizar la institución parlamentaria de cara a revigorizar los mecanismos de control y de responsabilidad (garantía institucional de la inevitable alternancia), si es que la funcionalidad de pluralismo y disidencia de la minoría opositora han de seguir siendo cruciales para el reconocimiento de un proceso democrático; *tercero*, dotar con nuevos y efectivos resortes a la oposición legítima en cauces parlamentarios (reestructurando así el parlamento “estructurado”), contribuyendo con ello a cortocircuitar la corriente de deslegitimación que hace que la acción política discurra por cauces ajenos a la lógica formal con que se articula el modelo.

Tocar la regulación del ejercicio y disfrute del derecho de asociación y fundación de partidos; verificar continuada y renovadamente la adecuación del régimen electoral a las necesidades del sistema y a la función que cumple ese segmento electoral (procurar articular la representación y asegurar, al mismo tiempo, la gobernabilidad por medio de la expresión de un mandato reconocible); así como, en definitiva, atender en sus detalles las deficiencias detectadas en el cuadro normo-institucional del pluralismo interpartidario e intrapartidario, nos prestarían, igualmente, cimientto fértil para la reorientación de la centralidad parlamentaria *Para poner coto, en definitiva, a la rampante dinámica corporatista, así como afrontar el riesgo de que toda pulsión oposicional se reconduzca hacia sedes y foros extraparlamentarios, ingeniería parlamentaria y sociología del conflicto se encuentran por igual convocados a esta operación de alcance, consistente en reforzar las potencialidades expresivas y funcionales del aula del parlamento moderno, restando activos y metralla a los inafatigados pero reverdecidos enemigos del modelo.*

**Prof.Dr. Juan Fernando López Aguilar. Catedrático de Derecho Constitucional. Facultad de Ciencias Jurídicas, ULPGC. España. Noviembre 1996.**

**Nota bibliográfica** (Derecho constitucional y parlamentario español).

La *crisis del parlamentarismo clásico* ha dado lugar, en España, a una bibliografía, por extensa, inabarcable. Al margen, pues, de las habituales referencias del Derecho Constitucional y Parlamentario comparados (doctrinas inglesa, alemana, francesa, italiana y portuguesas, principalmente), procede -dado el especial carácter *internacional* de este Seminario especializado- reseñar tan sólo algunas de las aportaciones que han venido efectuadas, en el curso de los últimos años (al hilo el desarrollo constitucional obediente a la Constitución de 1978) en ciencia jurídica española.

Con carácter general, y a título introductorio, reflexiones señeras son las incorporadas en los trabajos de L.M. Cazorla: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*, Cívitas. Madrid, 1984; J. Solé Tura & M.A. Aparicio: *Las Cortes Generales e el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984; L. López Guerra: "Modelos de legitimación parlamentaria del Gobierno", *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)* n.23, 1988; Isidre Molas & Ismael Pitarch: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Tecnos, Madrid, 1989, y A. Garrorena (Ed. Et. al): *El parlamento y sus transformaciones*. Tecnos. Madrid, 1990. Sobre la contraposición entre *teoría y realidad* del parlamentarismo en la experiencia española, pueden consultarse los trabajos de J. García Morillo: *El control Parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. CdD, Madrid, 1984; *Mitos y realidades del parlamentarismo*. RCECn.9, 1991, y J.F. López Aguilar: *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, CdD, Madrid, 1991.

Una aproximación al problema de las mutaciones funcionales del parlamento actual ("parlamentarismo *estructurado*", de acuerdo con J.L. Parodi: *Les fonctions du Parlement dans les democraties contemporaines*. FNSP. Paris. 1967) en J.F. López Aguilar: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, CEC, Madrid. 1988; L. Aguiar de Luque: *Democracia directa y Estado Constitucional*, IEP, Madrid, 1977, y "El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión", en RDDPd n.24, UNED, 1987; e Isidre Molas: "La *oposición en el parlamentarismo mayoritario*", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n.2, 1989. En cuanto a la literatura sobre la repercusión de las transformaciones de la democracia de partidos sobre el funcionamiento del Estado constitucional moderno, acúdase, por todos, a M. García Pelayo: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid 1977, y *El estado de partidos*, Alianza. Madrid, 1987; R. Blanco Valdés: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1991.

Acerca de las distintas vías de aproximación al problema conceptual del control parlamentario y del carácter eventualmente inherente a éste de la llamada "*consecuencia jurídica conminatoria*" (i.e. la sanción jurídicamente vinculante que el ordenamiento asocia, en cuanto depuración de la responsabilidad, al perfeccionamiento jurídico del control), tres son, en grandes líneas, los planteamientos doctrinales, tributarios, ciertamente, de elaboraciones nacidas o recibidas del Derecho Constitucional comparado (J. Blondel, J.C. Colliard, J. L. Parodi, G. Burdeau, E. Stein, S. Galeotti, M. Galizia, G.U. Rescigno, G. de Vergottini, C. Chimenti, F. Lanchester,

etc...) Tal y como se ha expuesto en el texto principal, los exponentes mas representativos de las mismas pueden hallarse, respectivamente, en F. Santaolalla López (tesis restrictiva): *El Parlamento y sus instrumentos de información*, EDERSA, Madrid.1982. y *Derecho Parlamentario español*, EN, Madrid.1984; J. R. Montero & J. García Morillo: *El control Parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984 (tesis amplia): las tesis de F. Rubio LLorente acerca de la naturaleza y polifuncionalidad del control parlamentario pueden estudiarse ahora en la recopilación de sus varias aportaciones en la materia, publicada en la segunda parte («Parlamento y Gobierno», pp.193 a 287) de su libro *La forma del Poder (Estudios sobre la Constitución)*. CEC. Madrid, 1993; en una óptica convergente, la aportación de M. Aragón puede seguirse en sus trabajos: “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”. en AA.VV: *Derecho y Sociedad (Estudios en Homenaje a F. Murillo Ferrol)*, CES-CIS, Madrid, 1986; del mismo autor: *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1990.

En cuanto a la progresiva tecnificación y formalización del método parlamentario (definición, procedimiento y relación con las jurisdicciones constitucional y ordinaria) en esta forma de gobierno, son expresivos los trabajos que, en relación con el análisis del ordenamiento y la experiencia constitucional española, han publicado los profesores R. Punset: *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid.1983; F. Santaolalla: *Derecho Parlamentario español*, EN, Madrid, 1984 (del mismo autor, ver también: *El Parlamento y sus instrumentos de información*, EDERSA, Madrid, 1982. y “El juramento y los reglamentos parlamentarios”. *REDC* n.30, 1990); AA.VV: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, CdD, Madrid, 1985; L.M. Díez-Picazo: *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*. R.C. Bolonia, 1985; I. Torres Muro: *Los órganos de gobierno de las Cámaras en el ordenamiento español*. CdD, Madrid, 1987, “El control jurisdiccional de los interna corporis: la experiencia española”. en *REDC* n.17, 1986. y “La disciplina parlamentaria ante el TC”, *REDC* n.28, 1990; P. Mellado Prado: *La responsabilidad Política del Gobierno en el ordenamiento español*. CdD, Madrid, 1987; L. López Guerra: “Modelos de legitimación parlamentaria del Gobierno”. *REDC* n.23, 1988; A. Sáiz Arnáiz: *Los grupos parlamentarios*, CdD, Madrid 1989; T. Quintana López: “El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias”, *Revista de las Cortes Generales* n.20. 1989; E. García López: *Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*, Tecnos, Madrid, 1990; P. Biglino Campos: *Los vicios en el procedimiento legislativo*, CEC, Madrid, 1991; F. Caamaño: *El mandato Parlamentario*, CdD Madrid, 1992; AA.VV (Ed: A. López Pina): *Democracia representativa y parlamentarismo*, Ed.Senado, Madrid, 1994; F.J. García Roca: “Los derechos de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional”, en *Revista Vasca de Administración Pública* n.4º, 1994, y “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del art.23.2 de la Constitución”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.34, 1995; J.F. López Aguilar: “Tutela de las minorías y constitucionalidad de los actos parlamentarios”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra F. Furió Ceriol*, Univ.Valencia. n.11/12, 1995; A.J. Sánchez Navarro: *Las minorías en la estructura Parlamentaria*, CEC, Madrid, 1995; así como J. Cano Bueso: *El derecho de acceso a información de los diputados*, CdD, Madrid, 1996