

SOBRE LA CRISIS DEL REGIMEN PARLAMENTARIO EN CARL SCHMITT

Por LUIS SANCHEZ AGESTA

1. A principios de siglo, un pariente mío que sabiamente cambió su vocación política por la profesión más acogedora y lucrativa de notario, escribió e imprimió su tesis doctoral sobre un tema que debía ser atractivo en aquellas fechas, en que, muerto Cánovas, corría peligro su invento, o más bien, importación de un régimen parlamentario bipartidista. «La crisis del régimen parlamentario» se titulaba aquella tesis, que llenaba con sus ejemplares un anaquel de la biblioteca de mi padre. Ya había perdido su buena salud el gobierno alternativo de partidos, pero éste no era tema directo de la tesis. Sino, como puede pensar el lector que conozca la historia política de España, el caciquismo y el falseamiento de la representación.

Hoy me parece que ha cambiado la perspectiva del tema. La representación en sus líneas generales es satisfactoriamente limpia y sincera. Y aunque tiene algunos puntos flacos, éstos no justificarían una tesis doctoral al estilo de aquella época, más rica en erudición y agudas críticas que en contraste de hechos. Recuerdo estas anécdotas porque he leído recientemente un artículo de un comentarista político, que sería el borrador, o la primera idea de una tesis, que desarrolla el propósito de aquella crítica a la altura de nuestro tiempo. Ese agudo espectador de la vida política escribe estas tremendas palabras:

«En estos momentos conoce el país que el Parlamento no es otra cosa que una soberanía nacional secuestrada por media docena de mandamases de los partidos.»

Aunque haya que descontar la hipérbole de expresión, que es connatural a un escrito político en un diario, la consecuencia es clara. Si hay crisis del parlamentarismo, la causa hay que buscarla en otra dirección: en esa pista de mandamases que secuestran la voluntad nacional.

Aquel libro, como otros muchos que se escribieron a partir de la encuesta de Joaquín Costa, insistía en las peculiares irregularidades de nuestra representación, y es probable que esas y otras denuncias fueran la causa de los acontecimientos que determinaron la Dictadura del general Primo de Rivera, interrumpiendo el desenvolvimiento del régimen constitucional establecido en la Restauración. Fueron en todo caso preludios de la profunda crisis social y económica que llevó a la guerra civil.

Esta sabemos hoy que tuvo causas propias, entre las que también hay que contar un sistema pluralista de partidos *polarizado* y *segmentado*, que se describe hoy en los libros de ciencia política como el modelo de corrupción parlamentaria que debe evitarse. Quizá ese sistema no era más que el reflejo de una sociedad radicalizada y segmentada.

Pero, dejando al margen estas apreciaciones históricas, el hecho es que hoy se percibe en la sociedad española un cierto despego hacia el Parlamento que no puede menos de considerarse como grave en un régimen que se define en su Constitución como una *Monarquía parlamentaria*. Por eso me parece urgente examinar cuáles son las funciones que cumple y cómo las debe cumplir el Parlamento para que no pueda parecer un órgano que secuestra la soberanía.

El punto de partida es que un Parlamento es, ante todo, un órgano de representación del pueblo. Esta función se garantiza en la limpieza de los procesos electorales y de las normas que lo garantizan. Y aunque habría que decir no pocas cosas de nuestro régimen electoral, podemos prescindir en parte de estas observaciones, que tenderían a perfeccionarlo, y aceptar que en sus líneas generales da una expresión casi correcta de las grandes tendencias y cambios de opinión, sin que se puedan hoy considerar los resultados de las votaciones como falsificaciones de la opinión pública en manos de politicastos y electoreros. La constitución de un gobierno después de una elección es un acto dramático, pero simple, en que el presidente propuesto es sometido a una votación de toda la Cámara, para saber si cuenta con la confianza del Congreso y su orientación responde a lo que implícitamente desean los electores. Como la Cámara ha escuchado antes el discurso, con sus propósitos de gobierno, esto es, con su «programa», puede decirse que esa votación significa un compromiso entre el Gobierno y los diputados. Lo mismo ocurre cuando el Gobierno introduce una modificación en su programa, con una declaración para la que solicita una nueva aprobación, que también significa una ratificación de esa «confianza».

Un Parlamento o unas Cortes es, ante todo, la vía de relación entre la sociedad y los órganos de poder que la rigen. Y tal es lo que queremos decir

cuando afirmamos que sobre todo es un órgano representativo, y si hay una sociedad plural, ese órgano debe reflejar esa pluralidad.

Un gobierno estable es claro que requiere una base estable, que supone una homogeneidad en la composición del Parlamento o Cortes. Esta homogeneidad parece, en contraste con la pluralidad presunta de la sociedad, que se refleja en un Parlamento también plural. Esta sería una paradoja del régimen parlamentario si la paradoja no coincide con una concepción del régimen, que ve en el Parlamento, al mismo tiempo, un órgano de discusión pública de los asuntos públicos. Mediante esta discusión se espera que el Parlamento resuelva las diferencias, y hasta los conflictos de *ideas* e intereses, latentes en una sociedad. Por eso, una de las más afortunadas definiciones de la política es la que considera su raíz en estos conflictos y en su posible superación en un acuerdo o consenso.

2. Estos aspectos son los que se tienen en cuenta en una famosa obra crítica de Carlos Schmitt, publicada hoy bajo el título de *Crisis de la democracia parlamentaria* (*The Crisis of Parliamentary Democracy*) (1). Con conciencia de lo aproximado y quizá injusto de esta traducción del título, se la justifica por ser la obra de uno de los pensadores políticos más influyentes del siglo XIX en Alemania y quizá incluso uno de los más actuales y profundos del siglo XX, en cuanto se enfrenta con los grandes temas de que se ocuparon Maquiavelo, Kant, Hobbes y Rousseau, como clásicos del pensamiento liberal, democrático y totalitario. Como tal, es la glosa y crítica del pensamiento liberal, de la ideología democrática y del esbozo de los fundamentos del totalitarismo fascista y marxista. Tales eran las ideologías y las ideas más importantes en el momento en que se publican esa y otras obras de Schmitt (incluso su *Teoría de la Constitución*); y esa actualidad de su pensamiento le dan derecho a considerarlo, si no el pensador más importante del siglo XX, sí como uno de los grandes pensadores del siglo, que además no ha rehuido los problemas delicados de su momento y de su pueblo, incluso en contradicción con pensadores tan agudos como Max Weber, Radbruch y Thomas (2).

Pero creo que no es necesario encarecer el valor del pensamiento de Schmitt en un país como España, en que gran parte de su obra fue traducida y en que Schmitt se inspiró con frecuencia en la lectura de autores semi-clásicos españoles como Donoso Cortés para exponer y razonar su tesis.

(1) Traducido por Ellen Kennedy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, Londres, 1985.

(2) La edición contiene, con la traducción del texto de Schmitt, el Prefacio a la segunda edición (1926) y un Apéndice con el estudio de RICHARD THOMAS: *Sobre la ideología del parlamentarismo* (1925), con una reseña crítica de la obra.

3. Recuerdo esta cuidadosa edición anotada inglesa, porque su lectura, incluso por su título agresivo, me ha impulsado a reconsiderar el problema que sirve de eje a ese estudio sobre el régimen parlamentario. El tema tiene un doble aspecto. De una parte, el análisis de Schmitt sobre la naturaleza del Parlamento, y de otra, la constatación de una crisis histórica de la misma función, que, según Schmitt, cumplen los Parlamentos en el siglo xx.

Los Parlamentos son instituciones de la democracia perfilados en el siglo xix en la Constitución británica y transferidos al continente europeo por la adaptación de Guizot en Francia, que se basa en dos grandes principios: la *publicidad* y el gobierno mediante *discusión*. Publicidad y discusión significaban la victoria del derecho sobre la fuerza. El poder desnudo y la fuerza eran el modo de conducirse las bestias, según Locke. En cambio, la garantía de todo progreso social se hallaba en las instituciones representativas, esto es, en la libertad regulada, mediante una *discusión pública*, que corresponde a un ejercicio de la razón.

Sin embargo, para Schmitt, éstas son las creencias de una fase históricamente superada. Las grandes decisiones políticas y económicas de la sociedad del siglo xx no pueden apoyarse en un debate público de opiniones en contraste. Los Parlamentos no mantienen grandes discusiones en sus Plenos, sino que trabajan mediante pequeños comités, que, por su propia naturaleza, rehúyen la publicidad. Esta deviene una mera fachada del sistema parlamentario, cuya eficacia se manifiesta en las reuniones no públicas de las Comisiones o en acuerdos de pasillos o en locales extraparlamentarios. La publicidad, según Schmitt, ha devenido una formalidad trivial, sin significado efectivo.

En parte, hay que aceptar como un dato histórico esta deformación de la publicidad parlamentaria, pero es más discutible la crítica de la capacidad del régimen parlamentario y del mismo Parlamento para crear o favorecer un proceso dialéctico de negociación, crítica en la que Schmitt se separa de toda la tradición del pensamiento alemán desde Mohl. Schmitt acepta que hay muchos hombres en el continente europeo que no renuncian a las antiguas libertades liberales como la libre expresión del pensamiento y de la prensa, y que todavía hay quienes creen que con el ejercicio de esas libertades, con artículos en los periódicos, manifestaciones y debates parlamentarios, puede conseguirse una política correcta; pero Schmitt piensa que esas libertades y acciones eran adecuadas para luchar contra la Monarquía absoluta, y quienes sigan manteniendo esa creencia en la Alemania de los años veinte están expuestos a una terrible desilusión. Y su juicio hay que reconocer que tuvo el valor de una profecía.

Según Schmitt, las grandes cuestiones sociales que han hecho acto de presencia no pueden resolverse racionalmente ni con compromisos negociados.

Como en 1848, la idea de la dictadura ha reganado un valor tóxico. En un frente amenaza la dictadura marxista; en otro, la nueva forma de dictadura del fascismo. En realidad, C. Schmitt, más que una crítica del Parlamento, parece denunciar una crisis en profundidad de la democracia, en la que el Parlamento era instrumento definitivo, en cuanto simplificaba las opciones a través de un sufragio nacional periódico y las ponía en contraste en el ágora parlamentario.

La verdad es que las instituciones de un régimen parlamentario se fueron instaurando en el continente europeo por un natural mimetismo que pensaba que lo que era bueno en Inglaterra era bueno para Occidente. Pero sin advertir que esas instituciones estaban evolucionando para acomodarse a una evolución de la sociedad británica. El partido laborista había sucedido al partido liberal como consecuencia de un cambio de los factores económicos básicos, de la educación de la sociedad inglesa y la multiplicación de las comunicaciones. Las decisiones políticas habían empezado a interesar a los obreros y éstos se habían organizado en un gran partido, que escogía sus mandos para el día siguiente de una elección de la misma forma que un ejército antes de la batalla. Estos dirigentes se habían sabido entender fuera del campo de batalla con los jefes enemigos y salvado, en la gran crisis de los años veinte, el propio Parlamento como una institución venerable unida a la historia misma de la Gran Bretaña. Pero la situación no era la misma en los países continentales.

En éstos, este entendimiento se realizó con menos dignidad y limpieza. Y las dictaduras se proyectaron con una dimensión mundial a partir de Italia y Alemania. Los jefes de los grandes partidos se entendían también fuera del campo de batalla, a veces para preparar la violencia fuera del Parlamento. Los acuerdos no eran objeto de una discusión pública, sino fruto de una conspiración y un consenso privado. El Parlamento era más un escenario que un foro. Y así estalló la Segunda Guerra Mundial.

4. El Parlamento renació de sus cenizas. Pero ya no era el mismo; el parlamentarismo francés, que fue el primero en rozar la demagogia de un régimen asambleario, después cedió la mayor parte de sus poderes al gobierno en la Constitución de 1958-1961. Tampoco era lo mismo en Italia, donde la doctrina quiere superar un «improductivo formalismo académico» (3) con un contacto con la política. Esta doctrina reconoce el acierto de designación, por la Constitución española, de la Monarquía parlamentaria como «una forma de Estado», como «un complejo institucional político-jurídico que se ins-

(3) SILVANO TOSI: *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 1974, págs. 4 y sigs.

pira en principios de legitimidad», y define el parlamentarismo como una técnica de la libertad en que la dirección política está codividida entre tres órganos (cabeza del Estado, Gobierno y Parlamento); y en cuanto al Derecho constitucional, es un Derecho empírico que introduce en sus consideraciones los partidos políticos y la Constitución material para examinar los controles recíprocos.

El Parlamento, ciertamente, tiene hoy un carácter distinto, y nos obliga, con conciencia de sus posibles desviaciones, a examinar soluciones pragmáticas. El Parlamento hemos dicho que era más un teatro que un foro, en que hay partes que se limitan a recitar papeles estudiados y convenidos fuera del propio Parlamento. Es, pues, necesario vigilar a los vigilantes. En suma, se trata de trasladar a los partidos, que dialogan a través de sus portavoces, el diálogo que se va a representar en la escena parlamentaria. Hacer que los partidos, que son los verdaderos sujetos del diálogo, sean a su vez democráticos y que los jefes y oligarcas, que, según ese juicio que citamos anteriormente, «secuestran la voluntad nacional», tengan en cuenta la opinión de sus «bases». En suma, de acuerdo con esta experiencia, que debe estar en los cimientos de toda construcción de Derecho constitucional, se quiere enderezar aquellos elementos que están torcidos en su propia base. La discusión y el acuerdo deben realizarse entre los elementos que forman verdaderamente el Parlamento, que no son tanto los diputados como los grupos parlamentarios, que son emanación de los partidos.

En realidad, la crítica se apoya en un factor presente en ese momento en la historia política alemana, y por eso pone su acento en la crítica de la democracia liberal. En los años de la posguerra de la Primera Guerra Mundial, el partido socialista, que había venido consolidándose durante el siglo XIX en el Imperio alemán, había crecido hasta límites que hacía pensar en una clara victoria del socialismo en sus orientaciones más afines a la Revolución soviética. No era ya un partido más en diálogo en el Parlamento, y más bien parece que había dado por terminado su diálogo con los partidos liberales y se iba a adueñar del poder mediante la violencia. Tal es la preocupación que sugiere la situación alemana y la que se refleja en otros libros de Schmitt, desde su estudio sobre la dictadura, en que opone la dictadura del puñal a la dictadura del sable, hasta su misma teoría del Estado, acusadamente crítica con la teoría del Estado liberal y democrática, cuya disección realiza con mano maestra. El decisionismo se ha hecho ya manifiesto en su pensamiento, y no tanto como un posición teórica, sino como una realidad operante en la historia, que opone la violencia a la violencia. Su mismo planteamiento radical de la política como una distinción existencial entre el amigo y el enemigo le llevaba a esta afirmación maniquea, que destaca la hostilidad como impulso funda-

mental de la política. El Parlamento no puede ser ya el lugar en que se dialoga para resolver las diferencias, sino el teatro donde los hombres se enfrentan con un destino trágico.

Es la misma cuestión que años después se planteaba Laski, desde otro punto de vista, al preguntarse si la democracia parlamentaria británica podía someterse a las decisiones alternativas del electorado, desde el momento en que el partido conservador alternaba con un partido laborista, como partido de clase (4).

5. Esta reiteración del mismo problema en dos climas políticos tan dispares y en dos pensadores que parten de posiciones políticas tan radicalmente diversas, nos ofrece un perfil distinto de esa presente crisis del parlamentarismo. ¿Es realmente una crisis del parlamentarismo, o una crisis del Parlamento como *instrumento* de la democracia, cuando faltan condiciones esenciales para que ésta se realice? Todos los autores están de acuerdo en que es necesaria una cierta homogeneidad económica entre los miembros de un pueblo, ya que las diferencias profundas pueden engendrar demandas también profundas, en nombre de la igualdad, que hacen crujir cualquier sistema político de gobierno. Pero no son estas diferencias económicas, que normalmente se describen como una condición favorable, pero no indispensable, para que la democracia pueda desarrollarse, sino que son otras las condiciones emocionales o espirituales las que se presentan como ineludibles. Entre ellas se cuentan la confianza en la racionalidad de las decisiones y la aceptación de unas ciertas reglas del juego como preferibles a la violencia. E incluso la disposición para aceptar el fallo de la mayoría, aunque no nos sea favorable, y para respetar las demandas de las minorías, aun con conciencia de su carácter minoritario, como una condición de la convivencia.

Esta me parece una de las condiciones más importantes. El espíritu de tolerancia, muy discutido en la historia política de la humanidad, y que ha tenido hitos fundamentales en el orden político religioso, en la paz de Westfalia y en la Revolución americana, es una de las condiciones esenciales para la realización de la democracia y para el correcto funcionamiento de un Parlamento como instrumento de paz en una sociedad.

En un Parlamento, como en una sala reducida en que dialoga un número limitado de hombres y deciden por mayoría, la decisión es fácilmente predecible y normalmente prevista o conjeturable, y se necesita un gran espíritu de tolerancia para resistir la tendencia a imponer sus propios criterios con la

(4) H. LASKI: «Le tournant de la démocratie», en *Archives de Philosophie du Droit et Sociologie*, 1935, págs. 156-168.

simple fórmula de un recuento de votos. No será necesario insistir en todos los argumentos que aconsejan adoptar una actitud de prudente reserva, que inclinan a no aceptar nuestra verdad como infalible en su integridad. Todas las afirmaciones sobre resultados de futuro, como ya advirtió Aristóteles en su *Retórica* (5), son siempre conjeturables. La misma verdad de los hechos pasados exige siempre el contraste, como se hace en la prueba de juicio en que arguyen dos partes; y los datos mismos de la experiencia pueden ser tan falibles como la imagen de una vara que se revela como torcida cuando la sumergimos en una vasija de agua, o el sol que parece girar sobre nuestras cabezas. El que cree poseer la verdad tiende de una manera natural a ser intolerante y a imponer su verdad por la fuerza física o la fuerza moral de una votación, pero no lo hace sin atropellar la parte de verdad, parcial si se quiere, pero verdad también, que otro pueda poseer, e incluso despreciar el valor moral de su propia verdad. Pero esta tolerancia, cuando afecta a problemas de convivencia en una sociedad plural, es condición *sine qua non* de su existencia. Los que hablan una lengua común tienen que tolerar, para convivir, a los que hablan una lengua menos extendida, y los que poseen una convicción religiosa están también obligados, como condición de convivencia, a tolerar a quienes poseen otras creencias o no las tienen en absoluto. La tolerancia es la regla absoluta de la convivencia pacífica de varios hombres que son conscientes de su diversidad. Y es también regla absoluta de la convivencia política.

6. Tal es la situación en que se encuentra, poco más o menos, el Parlamento español. Hemos vivido sin Cortes (Parlamento) medio siglo de historia. Y ahora nos encontramos ante el resultado no querido de un proceso que se ha dado fuera de nuestras fronteras. Tenemos que reinventar el Parlamento y dar nuevos significados a sus justificaciones tradicionales. Una fue mantener el pluralismo social y hacerlo fecundo y pacífico. Y así, el Parlamento británico se articuló en dos Cámaras, que correspondían a las profundas diferencias sociales y económicas de la sociedad inglesa y previó después fórmulas para hacer colaborar a las clases a través de un equilibrio sutil. Otra es la virtud de la discusión como fundamento racional de una verdad que está llena de matices, que se pueden descubrir en una discusión contradictoria, como la que mantienen las partes ante el juez. Otra es la apertura y la discusión pública, con su función educadora de los propios actores y la participación abierta a todos de lo que a todos interesa, con su profunda raíz

(5) EUGENE F. MILLER: «The Primary Questions of Political Inquiry», en *The Review of Politics*, núm. 3, julio 1977.

democrática, que permite participar a todos de una manera cotidiana y concreta.

7. Lo que hay que hacer en primer lugar es adaptar estas funciones a las circunstancias de nuestros días. La representatividad se ha canalizado a través de los partidos, y la discusión se limita muchas veces a discusiones y a acuerdos entre los oligarcas que los dirigen. Hagamos verdaderamente democráticos los partidos, haciendo que la opinión de los oligarcas se limite a expresar el juicio previo del partido, fijado en una libre discusión de órganos directivos. El Parlamento, como órgano de discusión pública, tiene hoy nuevas posibilidades en los medios de comunicación: llevemos la radio y la televisión a las Cámaras, como se hace hoy circunstancialmente, y potenciaremos su función de publicidad y de educación. Incluso los debates contradictorios tendrán mucha más eficacia de control y de contraste ante el pueblo, de diversas alternativas, y obligará a los líderes que intervengan en ese debate a cuidar el estudio de los problemas y la exposición de las diversas soluciones. Lo que un Parlamento tiene de espectáculo debe ser cuidado con todos los medios que la técnica ofrece hoy. Actos que pueden ser tan poco vistosos como la discusión de un presupuesto, ganará en interés si se limitan y fijan previamente los puntos a discutir, como fruto de una deliberación y acuerdo previo a los partidos, y se concentra en esos puntos la discusión pública.

No se crea que limitamos esas virtualidades a la radio y televisión. La prensa, abierta a todos, puede anticipar, no sólo con la firma de sus colaboradores habituales, sino con escritores de Cartas al Director, que empiezan a proliferar en los diarios españoles (y que los lectores deben aprender a condensar en cinco o diez líneas, como en los magazines extranjeros), los puntos más importantes, que precisan una discusión pública. (Por ejemplo: ¿Qué hay del fondo de pensiones? ¿Por qué se grava tan alto con el IVA la publicación de libros o artículos en un país en que hay que animar a los lectores? ¿Por qué se excluyen de la unidad familiar en el impuesto de la renta a los ascendientes inválidos, si la propia Constitución habla de deberes familiares con la «tercera edad»? ¿Cómo se justifica el fomento de rentistas con la desgravación de la deuda pública?) El Parlamento se convertirá así en un verdadero foro nacional, al margen de los caprichos o los acuerdos detrás de la cortina de los oligarcas de los partidos de gobierno o de la oposición.

8. ¿Qué oportunidades ofrece nuestro procedimiento legislativo para este acuerdo o entendimiento entre los diversos elementos de una sociedad plural? En verdad, de acuerdo con la Constitución y el propio Reglamento de la Cámara o, si se quiere, de las Cámaras, hay algún juego para el acuerdo

en debate público, expresado por preceptos normativos, que aluden a exposiciones alternativas de puntos de vista e incluso mencionan en algún caso «la confrontación política de las posiciones» (art. 118, 2, 1.ª, del Reglamento del Congreso), o «enmiendas de trasacción» (en el mismo art. 3.º); hay también que notar que se prescribe la existencia de turnos alternativos en pro o en contra (art. 74 del Reglamento) y el derecho a replicar o rectificar del que fuera «contradicho» (art. 73 del Reglamento), e incluso en los cierres de discusión se admiten estos turnos alternativos (art. 76). Pero estos turnos reglados de voz pública, incluso con sus posibles réplicas, no entrañan un verdadero diálogo, sino una simple exposición de posiciones contrapuestas, entre las que tradicionalmente se puede transigir a través de una enmienda transaccional. El verdadero diálogo tiene unos caracteres de intimidad y contacto abierto personal que difícilmente se puede dar en discursos públicos formalizados por preceptos reglamentarios.

Nos vemos, pues, obligados a aceptar que aspectos fundamentales de la función del Parlamento tienen que realizarse fuera de las normas formales que institucionalizan este órgano en su función de diálogo y entedimiento de las diversas opiniones de una sociedad plural. Es una paradoja (pero una paradoja que es necesario aceptar) que elementos fundamentales de su función se realizan más correctamente al margen de las normas que lo regulan, aunque no necesariamente fuera de su ámbito y en contra de sus prescripciones. Un presidente de Comisión o del Pleno tiene facultades discrecionales para establecer pausas de diálogo en pasillo, o en otros locales diversos de las salas públicas de discusión, en que este diálogo, que puede a veces traducirse en un regateo cordial de distintas posiciones, se realice más adecuadamente que en los discursos tasados y públicos de una sala de deliberación. Y hay además otras ocasiones apenas mencionadas con esta función que pueden cumplir esta función de acuerdo. Especialmente en la deliberación de las ponencias, al examinar las enmiendas que pueden aceptar, en todo o en parte («en su espíritu», se dice en la jerga parlamentaria), en el informe previo a la preparación del dictamen.

9. Un letrado de las Cortes españolas, con la autoridad testimonial que le da al hecho de asistir profesionalmente a las ponencias, ha reflejado el ambiente de discusión libre, quizá demasiado libre, en que estas ponencias cumplen su cometido de informar las enmiendas, con tanta libertad que merecieron los honores de una circular de la Presidencia para que se atuvieran estrictamente a este informe de las enmiendas presentadas y no fraguaran con sus interpretaciones un nuevo texto «enmendado», distinto del proyecto presentado y de las propuestas de enmienda de «sus señorías», ignoramos si por

quejas de éstos o del gobierno o ministro, que se veían corregidos por los ponentes, cuyo diálogo auténtico en el seno reservado de la ponencia no hay por qué ocultar que mejoraba los textos. Los autores difícilmente perdonan que se les corrija, y casi nunca que se les mejore con la corrección. Es más, ese mismo letrado, que, barriendo para adentro, elogia alguna corrección trascendente hecha por ponentes de un partido político, reproduce íntegramente una nota circular de la Presidencia que no tiene desperdicio, y revela claramente la instigación de los diputados reformados. Vale la pena reproducir este testimonio de la incomprensión, por la misma Presidencia de las Cortes, de las más mínimas funciones que se pueden exigir a un Parlamento como órgano de acomodación de tendencias plurales y la misma inadvertencia de que las Ponencias y las Comisiones son el órgano superviviente que mejor puede cumplir esta función negociadora genuina de los Parlamentos.

«Las Ponencias que las Comisiones legislativas eligen para sus trabajos —dice la circular— (6) tiene como misión elaborar un informe sobre el Proyecto (o proposición de ley) y las enmiendas presentadas (art. 96,1), pero no en modo alguno formular propuestas a la Comisión, que debe deliberar sobre el Proyecto (o proposición) (art. 96,5) y las enmiendas, no sobre otras propuestas, a las que el Reglamento nunca se refiere...

La práctica hasta ahora seguida, por el contrario, es la de concebir a las ponencias como órganos representativos (de ahí su composición frecuentemente muy numerosa), en cuyo seno se operan los acuerdos o transacciones o se afirman los disentimientos que realmente deberían producirse en la Comisión. La Ponencia sustituye a la Comisión, y ésta, por la fuerza de las cosas, al Pleno de la Cámara, que, salvo excepciones o accidentes, queda reducido a casi una función protocolaria. El perjuicio que para la afirmación y prestigio del Parlamento se sigue de esta práctica excede con mucho del daño grave, pero puramente procedimental, que resulta del hecho de que con este modo de proceder son pocos los casos en que el informe de la Ponencia puede ser evacuado dentro del plazo de quince días, que el Reglamento (art. 96,2) fija. Es indispensable, por todo ello, poner término de una vez a esta errónea práctica y reproducir la estructura y función de las Ponencias (que pueden ser unipersonales) a lo que deben ser, con olvido de lo que en el pasado fueron.»

(6) D. LÓPEZ GARRIDO: «La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo», en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, 1983, págs. 232-233.

El letrado que recuerda esa desafortunada circular (cuya fecha fija aproximadamente en el primer trimestre de 1978) advierte que esta y otras recomendaciones análogas, que no cita, no tuvieron efectos prácticos, ni aun siquiera al cambiar en noviembre de 1982 la mayoría política y la misma estructura parlamentaria. La posición de las Ponencias continuó en la nueva legislatura, siendo la misma que en las anteriores: el trámite de la Ponencia no ha sido una mera ordenación y preparación del trabajo, sino un momento de gran contenido político, teniendo las Ponencias capacidad e iniciativa y una gran libertad de acción. Las Ponencias se han transformado en las primeras y principales enmendantes, mirando mucho más al espíritu de las enmiendas de los grupos que a la letra. Las Ponencias han definido un texto alternativo al Proyecto originario, realizando el estudio a fondo y la verdadera negociación política. Los ponentes, que trabajaron juntos a puerta cerrada, son prácticamente los únicos que intervienen a puerta abierta en el debate de la Comisión. E incluso las Ponencias que han muerto reglamentariamente, después de evacuado su informe, resucitan por mandato expreso de la Junta de Portavoces para recomponer el consenso con una nueva redacción de su informe (7). Y hay que preguntarse, ¿y tanto duele una corrección que no se puede dar publicidad expresa a las correcciones admitidas al presentar un proyecto en el Pleno, aunque no sea más que para desmentir que no ha habido una verdadera negociación?

10. He aquí la fórmula de discusión minuciosa, incluso con grupos extraños fuera del Parlamento, que se practica en Gran Bretaña (8).

Como dice Eric Taylor, excelente conocedor de los procedimientos y actividades de los Comunes ingleses, padres reconocidos y universalmente aceptados de todas las fórmulas de régimen parlamentario, si se pregunta a cualquiera de improviso qué hace el Parlamento, la respuesta espontánea será que el Parlamento «hace leyes». Y habría que añadir que en todas sus piezas y actuaciones está concebido para que las haga. Legislar es, pues, su actividad propia, la que hace que lo designemos como órgano «legislativo», compuesto por una pluralidad de miembros elegidos por vías que aseguren la representación de las opiniones y los intereses de un pueblo. Pero lo que nos importa no es tanto lo que hace, sino *cómo* lo hace, con *formas* y *trámites* que tratan de asegurar esa expresión equilibrada de opiniones e intereses en un diálogo que sirva no sólo los intereses y la voluntad de la mayoría, sino teniendo también en cuenta la *presencia de las minorías*.

(7) *Ibidem*, pág. 230.

(8) E. TAYLOR: *The House of Commons at Work*, 2.^a edic., Penguin Book, 1955.

Taylor no es, que yo sepa, profesor en ninguna universidad. Tiene simplemente un doctorado en una universidad escocesa y ha hecho su vida como funcionario jurídico del Parlamento inglés (paralelo a nuestros letrados), función en la que ha desempeñado las funciones más prestigiosas, atesorando un saber práctico equiparable al del famoso May, que, en análoga función, recogió las prácticas del Parlamento británico con tal amplitud, que su obra es hoy el equivalente en autoridad a los Reglamentos que aprueban los Parlamentos de los países occidentales. Esta es una de las peculiaridades del Derecho constitucional inglés: que el funcionamiento de su órgano central, que ha servido de modelo de los demás Parlamentos, se rige simplemente por las prácticas y acuerdos que recogió un prestigioso funcionario, cuya obra es actualizada en ediciones posteriores, un siglo y medio después de la primera publicación, en 1844, por Erskine May.

Pues bien: Taylor nos refiere así cómo nace un Proyecto de ley que va a discutir y aprobar el Parlamento. Existe en Westminster un llamado Consejo parlamentario, ante el que el Gabinete, o aquel de sus miembros que quiere presentar un Proyecto de ley, somete una memoria con los fines que se propone conseguir. Este consejo está compuesto por los letrados más competentes y activos en la práctica procesal, escogidos por esta razón por el director o presidente de dicho organismo, según Taylor, cuyos miembros hacen de su actividad profesional al servicio del Parlamento una verdadera religión. El Consejo parlamentario redacta un primer borrador de acuerdo con los objetivos señalados en la memoria. Una vez que lo recibe el Gabinete, es entregado el Proyecto al ministro responsable para que tenga en cuenta los intereses afectados, y, de acuerdo con éstos, se procede a nuevas redacciones. El ministro dispone una maquinaria para estas consultas y audiencias de intereses, que hacen que el Proyecto pase a veces a ser redactado, en virtud de una minuciosa negociación, hasta quince veces.

Aprobado con una redacción final por el Gabinete, el Proyecto es presentado al Parlamento para una primera lectura, que significa simplemente la notificación a los Comunes del título, más o menos detallado, del Proyecto en cuestión, y se abren plazos para que los parlamentarios puedan estudiar sus términos. Taylor advierte que se abre entonces un nuevo proceso de negociación fuera de la escena pública del Parlamento, para que puedan exponer sus puntos de vista y definir sus actitudes las diversas partes interesadas. Cuando el ministro cree que el conocimiento y discusión del Proyecto ha llegado a un estado de madurez, el propio ministro solicita que se haga una segunda lectura, que se abre con un discurso sobre los objetivos y las virtudes del Proyecto, que es contestado por un discurso del líder de la oposición u otros miembros de ella, que exponen sus puntos de vista, quizá contrapuestos;

y cuando la discusión parece haberse agotado, *es resumida por el propio ministro* o alguno de los secretarios o secretario de Estado, y se abre un plazo de enmiendas sobre el texto concreto del Proyecto, y pasa a ser discutido en su detalle en comisión, con sus enmiendas y *con algunas modificaciones*, que son consecuencia que derivan del primer debate. Este debate en las Comisiones normalmente se *businesslike*, como dicen los británicos, normalmente aburrido y concreto, y apenas funciona en él la misma disciplina de los partidos, sino la objetividad y el deseo de acertar. Por eso preocupa al Gobierno y a sus *whips*, porque ofrece las mayores posibilidades para disimular una obstrucción. El mismo Consejo parlamentario debe estar atento durante este proceso sobre aquellas enmiendas que pueden desfigurar los principios o propósitos del Proyecto.

11. Si proyectamos el problema sobre la situación española al hablar de crisis del parlamentarismo, tendríamos que llamar la atención sobre otros desequilibrios genuinos de una situación peculiar. El gobierno parlamentario supone relaciones del Parlamento, no sólo con el Gobierno, que se mantiene sobre la confianza de una mayoría de parlamentarios elegidos, sino también con la función de publicidad que el Parlamento debe proyectar ante un público que forma su conciencia sobre la dirección que imprime el Gobierno y a las alternativas que ofrece la oposición, mediante un flujo de información que mana de los canales de noticias. Entre estos canales tiene hoy una importancia excepcional la televisión. Como advierte Vergottini, hay hoy lugares de debate, y sobre todo de difusión de las noticias que afectan a la vida pública, más importantes que el Parlamento, que hacen que la función dialéctica de información y discusión de la vida pública que realiza un Parlamento se haya desplazado de la sede parlamentaria. El control de la televisión, controlada por Comisiones políticas, esto es, formadas por elección de los grupos mayoritarios y minoritarios del Parlamento (9), entrega al Gobierno, que se funda en una mayoría del Parlamento, el control de un medio sobresaliente de comunicación diaria, que para gran parte de la audiencia es el único que mantiene una información fluida y permanente. Adviértase que esto no se refiere a la concesión de espacios a los partidos en una campaña electoral, sino a la *información de cada día*, capaz de dibujar, con sus noticias y sus silencios, opiniones maniqueas, de lo que es bueno y lo que es malo, durante trescientos sesenta y cinco días del año.

Como ha demostrado la sociología política americana, cuando se abre una

(9) GIUSEPPE DE VERGOTTINI: *Le funzioni delle Assemblee parlamentari*, A. For-
ni (edit.), 1974-1975, pág. 9.

campaña electoral, quince o veinte días antes de una elección (10), el público, ese público formado por la información de cada día, tiene ya su opinión formada (y en esto consiste la importancia de los sondeos preelectorales), y cada uno asiste, escucha y apoya a los candidatos de la opción que va a votar. Las discusiones e informaciones que transmite un Parlamento están pensadas como una acción continuada que no se proyecta sobre los otros diputados, sino sobre el público fuera de la sala, y cuya opinión se quiere ganar para la próxima elección. Por eso la acción de la oposición tiene que ser una acción continuada y sin fisuras, que durante un tiempo continuado destaque hechos y ofrezca alternativas que convengan al futuro elector. Si hay ambigüedad y concesiones, aunque sean parciales, el público escuchará con preferencia los hechos que, como noticia, le sirva la televisión en dos o tres emisiones diarias.

Por otra parte, la misma relación del Gobierno con su mayoría y las minorías de oposición se han transformado en la medida en que los equilibrios exteriores entre la justicia y la Administración se desequilibran, debilitando la independencia de la justicia, en cuyo órgano de gobierno tiene hoy también presencia una selección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, realizada en función de las mayorías y minorías parlamentarias, a los que acompaña el desarme de las minorías, privándolas del recurso previo ante el Tribunal Constitucional y haciendo llegar hasta este Tribunal, con la transformación del Consejo General del Poder Judicial, un espíritu político. Casi sin advertirlo, hemos asistido a una reforma tácita del equilibrio prevista por la Constitución, que exigía en unos participación de las minorías (mayorías cualificadas) y en otros casos entrañaba la posibilidad de apelar a procedimientos jurídicos que las hacían respetar. Estos eran fundamentalmente dos: independencia judicial, puesto que la ley, una vez promulgada, se emancipa del legislador y adquiere un valor objetivo, que ha de ser interpretado por una judicatura independiente, y el control previo de constitucionalidad, que confirma la consecuencia de la ley con la voluntad del constituyente. La independencia del juez, vigilado por un Consejo Superior de la Judicatura autónomo, cayó con el mandoble político que se asignó a dicho Consejo, poniéndolo bajo la autoridad del Parlamento (11). El posible enjuiciamiento previo de la constitucionalidad de la ley como un soporte de las minorías, frente a la acción desmesurada de una mayoría parlamentaria, fue simple-

(10) V. O. Key Public Opinion, págs. 345 y 354, y 380 y sigs.

(11) Véase una crítica de esta supresión, que no destaca el valor político de la posibilidad de un recurso, en J. PÉREZ ROYO: «Crónica de un error; el recurso previo de inconstitucionalidad contra Leyes Orgánicas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986.

mente suprimido, deshaciendo así uno de los equilibrios entre mayoría y minoría que hacían respetar la Constitución.

Ya se pueden encontrar razones muy plausibles a la abrumadora mayoría obtenida por el Partido Socialista Obrero Español en las dos pasadas elecciones. Entre otras, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y la propia renuncia a sus postulados más netos de una política socialista y, sobre todo, en los enormes errores de la oposición, que cooperó al desmantelamiento del Consejo General del Poder Judicial y mantuvo una actitud ambigua en la incorporación de España a la OTAN mientras se dividían interiormente las fuerzas de la oposición en el Parlamento.

12. Pero en un Parlamento debe intentarse que los más (la mayoría) tengan que tolerar las opiniones y las creencias de los menos (la minoría) si quiere convivir con ellos y la parte del pueblo que representan.

En el fondo, hay un problema de mayor alcance, nunca definitivamente resuelto en la teoría ni en la práctica sobre el valor de las mayorías a la hora de adoptar la decisión más adecuada. Hace unos años me ocupé de este problema recordando sus hitos históricos más importantes.

Tucídides refiere el primer caso en que los espartanos contaron las voces, y los romanos tuvieron sus dudas en la pluma de Plinio de si los votos debieran contarse o pesarse. Y es tradición que en los concilios primitivos se valoraba como de mayor peso el voto de la *sana pars*, esto es, de los mayores en saber o santidad, y durante muchos años se respetó la inspiración del Espíritu Santo como un voto decisivo, del que se conservan rastros en la elección del Conclave. Todos estos argumentos se han manejado alguna vez contra la democracia mayoritaria. Pero nadie ha advertido la otra cara del problema. ¿Y el voto de las minorías que se atropella? Los peregrinos del Flor de Mayo, que se exiliaban para salvaguardar una disidencia minoritaria, fueron los primeros en advertir y corregir este atropello de las minorías. Y lo hicieron exigiendo mayorías cualificadas casi próximas a la unanimidad para ciertas decisiones. Es un sistema que tiene la virtud de respetar la claridad y la rapidez en el recuento de votos, respetando la participación de los que se sienten minoritarios. Y soluciones análogas se han adoptado en la Comunidad Europea, invocando intereses sustanciales de un pueblo para exigir la unanimidad de los acuerdos, por no mencionar la negociación «en paquetes», que pueden ofrecer alguna ventaja a cada uno de los que discrepan en alguna parte de unas decisiones.

En un agudo filósofo norteamericano, cuyo pensamiento está hoy, por así decirlo, de moda, pretende salvar este obstáculo distinguiendo entre el acuerdo de los más capaces y el acuerdo de los más desfavorecidos, para asignar ma-

yor valor al acuerdo de éstos, con cuyos mínimos coincidirán los mejores. Esta elucubración de Rawol puede parecer pesimista en esta mención simplificada, pero tiene a su favor que favorece el principio de igualdad de condiciones, tan caro al pensamiento democrático americano. En el fondo revela que lo que hay en el substrato de esta discusión es el precio que a una comunidad debe pagar para subsistir unida. Porque lo que está en la raíz de esta discusión es la voluntad de *convivir*, a pesar de las diferencias en una sociedad *pluralista*.

Sobre esta base, se debe establecer el respeto a las minorías en la sociedad y el Parlamento español en la Constitución de 1978. No hay que olvidar lo que significó en el buen hacer constitucional el *principio del consenso*, en cuyo honor se hicieron tantos sacrificios. El consenso como fundamento de una democracia que deseaba la reconciliación de todos los españoles debe seguir hoy siendo un principio que contenga a las mayorías a la hora de respetar principios que están profundamente enraizados en las convicciones de las minorías.