

EL REGIMEN PARLAMENTARIO Y SUS ENEMIGOS (Reflexiones sobre el caso español)

Por JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA

SUMARIO

I. OBSERVACIONES PRELIMINARES: A) *Las relaciones entre la Historia y el Derecho constitucional.* B) *Obstáculos para la correcta comprensión del régimen parlamentario en España: Reglas y principios constitucionales. La cesura histórica con los precedentes del sistema parlamentario español.*—II. EL SISTEMA PARLAMENTARIO COMO FORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA QUE ATRIBUYE AL PARLAMENTO UNA POSICIÓN CENTRAL EN EQUILIBRIO CON EL GOBIERNO: A) *La idea de centralidad del Parlamento.* B) *El régimen parlamentario como «arrangement» equilibrado de poderes.* C) *La centralidad del Parlamento no pone en cuestión la condición del Gobierno como órgano constitucional a quien corresponde determinar la dirección política del Estado.*—III. EL CUESTIONAMIENTO DEL MODELO DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO. EXPOSICIÓN Y CRÍTICA: A) *La denuncia de su carácter teórico o nominal:* a) El Parlamento como órgano articulado en partidos; b) El régimen parlamentario como sistema de confusión de poderes; c) La decadencia de la idea canónica de ley como mandato general, abstracto y medio exclusivo de creación del Derecho. B) *La presidencialización de nuestro sistema parlamentario: ¿Desarrollo presidencialista o mutación constitucional ilegítima del régimen parlamentario?* C) *Régimen parlamentario y opinión pública. La distinción entre voluntad popular expresada por los órganos constitucionales y opinión pública.*—IV. ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

I. OBSERVACIONES PRELIMINARES

A) *Las relaciones entre la Historia y el Derecho constitucional*

Como ocurre con otros muchos estudios sobre el régimen parlamentario, tal vez este trabajo pueda servir modestamente de ilustración de la estrecha relación que cabe establecer entre la Historia y el Derecho constitucional. En efecto, los diferentes planos en los que operan estas dos disciplinas: la perspectiva diacrónica registrando la evolución de la formación de los fenómenos sociales o políticos del histo-

riador; y el enfoque más conceptual o constructivo en el caso del jurista y de cualquier modo claramente sincrónico, no puede hacer olvidar las muchas posibilidades de una colaboración entre los mismos. La aportación del Derecho constitucional puede ayudar al historiador a afinar sus instrumentos conceptuales con que ordenar el material que se propone estudiar. También puede suministrarle un marco de referencia o un modelo contrastado cuya prefiguración con sus variantes y peculiaridades tiene enorme interés establecer como precedente o alternativa a la situación actual.

Tampoco me parece difícil encarecer la importancia de la Historia constitucional para el constitucionalista. La Historia constitucional puede contener los excesos en que una interpretación meramente normativa del orden constitucional puede hacer incurrir: desde este punto de vista suministra una casuística o una experiencia que resulta de enorme interés como posibilidad o como límite —dependiendo de su significado positivo o negativo— del desarrollo constitucional, al tiempo que se promueve un encuadramiento de la norma constitucional en el contexto más amplio del sistema político de gran utilidad para comprender el alcance de su vigencia efectiva. Así, el plano constitucional aparece como una variable más, posiblemente decisiva, pero en cualquier caso no única, de la vida de una comunidad política en un determinado momento de su historia.

B) Obstáculos para la correcta comprensión del régimen parlamentario en España: Reglas y principios constitucionales. La cesura histórica con los precedentes del sistema parlamentario español

Me parece necesaria, además, una advertencia en relación con lo que he de señalar luego. En realidad, lo reconozcamos o no, las reflexiones que aquí se hagan sobre el régimen parlamentario y su crisis están muy influidas por la situación actual de este sistema de gobierno en España. Sería absurdo esperar otra cosa de un constitucionalista cuyo oficio no es construir modelos en el aire o formas políticas de papel, sino tratar de comprender los problemas de una forma política efectivamente existente y contribuir a su resolución.

Otra observación de interés puede ser la siguiente: el régimen parlamentario no puede entenderse como una forma de gobierno diseñada por completo en el documento constitucional, de modo que los actores políticos hayan de limitarse en su conducta a aplicar las reglas de procedimiento impuestas por el constituyente. Este modo de concebir el sistema parlamentario es tremendamente esquemático y falaz. La Constitución es, sobre todo, un marco político y unas reglas de juego que deben ser completadas por actitudes y convicciones políticas, por el respeto a unos principios ínsitos en el sistema constitucional, aunque no se encuentren formulados explícitamente.

Las reglas explícitas establecen sobre todo límites o imponen conductas en ciertos casos; determinan, asimismo, procedimientos o atribuyen consecuencias inevitables. Los principios, en cambio, se refieren a actitudes o valores, pautas o re-

ferencias, sin cuya observancia el sistema político es una actividad mecánica y falsa sin significado ni para sus protagonistas ni para los ciudadanos.

Lo que quiero señalar es, por tanto, que muchos de los problemas del funcionamiento del sistema parlamentario en España tienen una significación sólo aparentemente atribuible a deficiencias o carencias diríamos técnicas. En realidad, tales problemas deben imputarse mucho más a fallos en nuestra cultura política, esto es, a la falta de familiaridad de nuestra clase política con las propias exigencias teóricas o funcionales del régimen parlamentario, debido, entre otras cosas, a una cesura de alcance inexplicable con nuestro parlamentarismo histórico, tal como se produjo en la Segunda República y nuestra Restauración, o al propio modo deficiente de entender la democracia de nuestros dirigentes políticos.

Permítaseme que insista en esta idea que a mí me parece fundamental: las dificultades del régimen parlamentario español vendrían menos de lo que podríamos llamar problemas actuales de esta forma política, y de los que luego hablaremos, como el desplazamiento en las democracias del eje político desde el Parlamento hasta el ejecutivo y consiguiente reducción, en razón de imposiciones de liderazgo plebiscitario, del Gobierno a su presidente, o la necesidad de utilizar en un régimen de opinión pública otras tribunas más fáciles e inmediatas de acceso al público, que de una insuficiente comprensión de la misma naturaleza del régimen parlamentario, que no puede constreñirse a un sistema consistente sólo en el cumplimiento de las exigencias constitucionales, sino sobre todo a un orden político que necesita del atenuamiento riguroso a principios y modos de entender cabalmente la democracia.

La identificación exclusiva del régimen parlamentario español con un conjunto de reglas, descuidando la atención a los principios, se ha servido, creo yo, de una simplista reducción del orden constitucional a la mera Constitución como un todo completo y autosuficiente, siendo así que la Constitución no puede agotar, sino sólo presidir e informar, el sistema constitucional, que consta de más reglas que las constitucionales, esto es, de otros integrantes no normativos de enorme importancia como son las referencias de tipo cultural o moral.

Otra razón importante que explica la dificultad de entender el régimen parlamentario debe verse en la cesura histórica que nuestra cultura política ha establecido con las formas políticas parlamentarias españolas. Me parece que esa cesura se ha realizado de modo traumático y además es profundamente injusta y disfuncional. En buena medida, es el resultado excesivo del propósito velado, pero no menos real, de amnesia deliberada de la época de la transición que se proyectó no ya sólo a nuestro inmediato pasado, sino, en tanto que el mismo no era objeto de interpretación concordante, a toda nuestra época contemporánea. Ese propósito tiene un efecto claramente traumático, como decía antes, ya que nos impide reconocer nuestras próximas raíces, imponiéndonos una renuncia a nuestros antepasados que tiene importantes consecuencias en la debilitación de nuestra conciencia nacional, y produce unos efectos funcionales también nefastos porque impide la referencia a una experiencia parlamentaria que podría ser de gran utilidad, habida cuenta del desarrollo notable en nuestra historia política de la vida parlamentaria.

A mí me parece, por ello, que la historia de nuestra vida parlamentaria está esperando un gran esfuerzo de nuestros investigadores, y a esta tarea, desde luego, ha de invitarse a los jóvenes historiadores. Estoy seguro que la investigación va a deparar sorpresas a quienes todavía operen con el tópico orteguiano del régimen fantasmagórico para describir el período de la Restauración, descubriendo, por el contrario, un sistema en el que, aun en la estrechez oligárquica que le es propia, se reconocía en el mismo una posición política y jurídica esencial al Parlamento.

Creo, asimismo, que en la experiencia política republicana si no otras virtudes, progresivamente ha de reconocerse la viveza de su vida parlamentaria y la seriedad y consecuencia con que los actores políticos asumían las exigencias de las reglas, pero también de los principios, del régimen parlamentario.

II. EL SISTEMA PARLAMENTARIO COMO FORMA POLITICA DEMOCRATICA QUE ATRIBUYE AL PARLAMENTO UNA POSICION CENTRAL EN EQUILIBRIO CON EL GOBIERNO

El régimen parlamentario es una variedad del sistema democrático caracterizado por la atribución al órgano representativo de una determinada posición en el mismo, una posición central de la que se derivan, asimismo, determinadas relaciones, que describiremos como equilibradas, con el Gobierno o Ejecutivo.

En el terreno jurídico, la correspondencia normativa a esta disposición de poderes es la de un ordenamiento en el que, respetando la Constitución, a la ley, como voluntad normativa del Parlamento, le corresponde una competencia universal y una superioridad sobre el reglamento como norma dictada por la Administración. Ello implica necesariamente la negación de la idea de la reserva de ley y dominio del reglamento, de modo que hubiese espacios materiales diferentes para estos dos tipos de normas.

El régimen parlamentario es una forma de Gobierno democrática, pero establecida y regulada en la Constitución. Nuestra forma política es, dice el artículo primero de nuestra Constitución, la Monarquía parlamentaria. Nuestro Estado tiene una legitimación democrática, pues la soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce en la medida en que actúa como poder constituyente originario o constituido y, además, en la medida en que los poderes del Estado se derivan también, inmediata o mediatamente, del pueblo.

Aunque, vetado por instituciones de democracia semidirecta, nuestro sistema político es esencialmente representativo. De modo que nuestra democracia es un orden político *constituido*, consistente en una organización o conjunto institucional diseñado en la Constitución, como no podía ser de otro modo, ya que en otro caso se incurriría, so capa de la democracia inmediata, en la anarquía y el desorden, y además un orden político *representativo*.

Conviene precisar inmediatamente que la existencia de un Parlamento, esto es, de un órgano representativo constitucional colectivo y numeroso, que asuma funciones legislativas e incluso de control de Gobierno, es una exigencia inexcusable,

desde los tiempos de Locke, en el plano teórico, y desde mucho antes en el plano histórico institucional, de la democracia, pero él mismo no determina la afirmación del régimen parlamentario. No es la mera existencia del Parlamento lo que permite en una democracia hablar de *sistema parlamentario*, sino la atribución en la misma al Parlamento de determinada posición y la asunción por su parte de determinadas relaciones con el Gobierno.

En efecto, en las otras variedades del sistema democrático, como son el *régimen presidencialista* y el *régimen de convención*, existe un Parlamento con una posición importante en el sistema de gobierno, pero evidentemente no se trata en ninguno de estos casos de una variedad parlamentaria de la democracia, precisamente porque en los mismos las relaciones entre Parlamento y Gobierno no tienen la condición equilibrada propia del régimen parlamentario: en el régimen convencional, el Gobierno es un mero órgano de ejecución del Parlamento, y en el sistema presidencialista, la relación entre ambos órganos es reducida como corresponde a un sistema basado en la aceptación extrema del principio de la división de poderes.

Es interesante reparar en las formas periféricas del régimen parlamentario, insisto en esos otros dos sistemas democráticos en que la posición del Parlamento se encuentra distorsionada en relación con la que le corresponde en el régimen parlamentario, posición decíamos a la vez central y con relaciones equilibradas con el Gobierno, no porque aparezcan como alternativas verdaderas al sistema parlamentario, sino porque indican tendencias degenerativas, o en cualquier caso, posibilidades inalcanzables a partir de una mera práctica institucional o política, afirmadas sin realizar una reforma explícita constitucional, por la vía de la mera mutación o la imposición de los *faits accomplis*.

Muchos de los problemas de nuestro régimen parlamentario vienen, en efecto, bien por la vía de resistirse a reconocer al Gobierno una posición constitucionalmente correcta, atribuyéndole el espacio suficiente para desempeñar su función de dirección política del Estado, negándole el liderazgo necesario en el sistema político, incluyendo su función, a través del grupo parlamentario mayoritario, de liderazgo parlamentario, o bien, lo que es más frecuente, tratando de superponer al *nomen parlamentario* de nuestro sistema político una práctica presidencialista que consiste en desplazar no ya sólo el fulcro del poder del Parlamento al Gobierno, trasladándolo a su presidente, sino sobre todo el escenario o centro político del sistema, de modo que las decisiones políticas dejen de presentarse directamente en el Parlamento, haciéndose allí públicas y sometiendo al escrutinio y control de los representantes del pueblo, para comunicarse en un espacio privativo del Gobierno, sin la intermediación y el control de la representación de la nación.

Hemos caracterizado al régimen parlamentario como un sistema en el que la centralidad del órgano representativo en el mismo no altera la relación equilibrada y compensada entre el Parlamento y el Gobierno. El régimen parlamentario es una forma política en la que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento, o lo que es lo mismo, necesita de la confianza de éste para acceder y mantenerse en el poder; pero se trata de un sistema en el que la dependencia fiduciaria del Gobierno

respecto del Parlamento es compensada con la posibilidad de disolución de aquél sobre éste.

A) *La idea de centralidad del Parlamento*

La idea de equilibrio del régimen parlamentario es tan importante como la que corresponde a la centralidad en el mismo del Parlamento. Es una idea que remite a la de moderación y se relaciona no sólo con las competencias o funciones del Parlamento, sino sobre todo con la de unos principios o una concepción, la correspondiente a determinada versión del principio de separación de poderes, deducida no tanto de una interpretación conceptualmente correcta del mismo cuanto de una determinada práctica o experiencia histórica.

Desde luego, el régimen parlamentario entendido como una disposición cuidadosa o compensada de instituciones representativas y de gobierno es concebible como una versión *souple* del principio de división de poderes. Según este criterio de estructuración del Estado su organización consiste en diversos conjuntos de órganos a lo que les estarían atribuidas también tareas diferentes. Lo particular de la versión que se acoge en el régimen parlamentario es que la división de poderes, aunque en cualquier caso preserve a cada poder su decisión propia sobre su ámbito funcional correspondiente, o la determinación de sus decisiones típicas y vitales, no excluye ni la intervención de un poder en la composición de otro ni eventualmente el control sobre su actuación ni tampoco impone una separación personal absoluta.

Así, en el régimen parlamentario, los ministros pueden —e incluso en algunos sistemas como el británico deben— ser parlamentarios. El nombramiento del Gobierno necesita de la aprobación expresa o tácita del Parlamento y el Gobierno puede disolver, en correspondencia a la facultad del Parlamento de provocar el cese del Gobierno, al Parlamento.

Sin embargo, aunque el régimen parlamentario pueda comprenderse desde el principio de separación de poderes, no debería entenderse antes de nada como una construcción teórica, o doctrinal si se quiere, del mismo. Hay aquí, con todo, un importante problema de interpretación constitucional que tampoco debe resolverse con ligereza. La utilización en nuestra Constitución de la cláusula definitoria según la cual la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria, no tiene, es cierto, una virtualidad autónoma que permita al intérprete obtener desarrollos al margen de las concreciones en la propia Constitución de esa definición, pero sí que admite una comprensión integrada de todas las normas o principios acogidos efectivamente en nuestra Constitución a la luz de planteamientos de la teoría constitucional que no resulten incompatibles con las propias determinaciones constitucionales. De modo que las cláusulas definitorias no sólo permiten una comprensión integrada de todos los preceptos constitucionales o de otro tipo que se refieren a la institución o conjunto institucional, como en este caso, cubiertos por las mismas, sino el propio completamiento doctrinal no inconstitucional de tal tratamiento normativo.

B) *El régimen parlamentario como «arrangement»
equilibrado de poderes*

Pero querría hacer ver que la comprensión del régimen parlamentario como disposición o *arrangement* equilibrado de poderes, aun cuando quepa desprenderse de la teoría de la separación de poderes, y entenderse adecuadamente procediendo a una interpretación abierta de su regulación constitucional, utilizando según hemos visto especialmente las posibilidades de su cláusula definitoria expresa, debe realizarse a través de una idea correcta de la formación histórica de este sistema de gobierno.

El régimen parlamentario es el resultado, con su correspondencia jurídica, del esfuerzo del Parlamento por afirmar su posición en el sistema político frente al poder del monarca absoluto. La exclusiva dependencia fiduciaria del Parlamento es el punto final de un proceso según el cual el Ejecutivo deja de ser el consejo de gobierno del monarca, un grupo de auxiliares o colaboradores del Rey en la función del Gobierno, pasando, tras el período de la Monarquía constitucional en el que el Ejecutivo necesita de la doble confianza del Rey y del Parlamento, una vez afirmada su entidad como colegio u órgano autónomo, a depender exclusivamente del Parlamento.

En el plano político, la confianza parlamentaria se establece primero de forma negativa, esto es, como posibilidad de revocación del Ejecutivo que no disponga de la confianza del Parlamento, y se confirmará cuando el monarca requiera nombrar a un líder que goce de la confianza del Parlamento, lo que será más fácil si el primer ministro propuesto es miembro del propio Parlamento, siendo la confianza más clara y fácilmente mantenible a partir del momento en que se afirme la estructuración política del Parlamento o su organización en grupos parlamentarios.

A finales del siglo xviii, puede afirmarse la existencia del régimen parlamentario en Inglaterra cuando lord North, a pesar de contar con la confianza del monarca, se ve forzado a dimitir por carecer de apoyo parlamentario. El régimen parlamentario se encuentra definitivamente asentado con Pitt el Joven en el período de Jorge III.

De otro lado, la homogeneidad y responsabilidad del Gabinete se aseguran a través del liderazgo que progresivamente asume el jefe del Gobierno, sobre todo tras la estancia en el puesto de Walpole durante veintidós años y después de la impronta de Pitt el Viejo. Es el jefe del Gobierno (ordinariamente el primer lord del Tesoro) quien preside las reuniones de éste e informa de las mismas al Rey.

De modo que el régimen parlamentario resulta del desarrollo de un doble proceso. Por un lado, la afirmación del poder del Parlamento, que logra primero condicionar su colaboración presupuestaria a la observancia por el Rey de determinadas orientaciones y la imposición de algunos nombres en su Consejo de Gobierno hasta, superada la fase de la exigencia de la responsabilidad penal de los ministros, hacerse con el control de la actuación de éste. Por otro, la propia afirmación del Gobierno frente al Rey, convirtiéndose en verdadero órgano homogéneo, caracterizado por el *idem sentire de republica*, la responsabilidad solidaria y el liderazgo del primer ministro.

Este esquema de evolución es el conocido también en Francia y hasta cierto punto en España, con menos claridad y determinación en Alemania, donde la afirmación parlamentaria es más tímida y se realiza sobre todo por medios jurídicos, según veremos, imponiendo la reserva de ley y vinculando a la Administración en su actuación al principio de legalidad, y donde un verdadero régimen parlamentario sólo se conoce en 1918 con la llegada al poder del príncipe Max von Badem. Debe tenerse en cuenta que los regímenes políticos del siglo XIX europeo no se asientan verdaderamente sobre los principios de la Revolución, sino sobre un pacto entre los valedores de ésta y los herederos del antiguo régimen. Como sabemos, la Monarquía constitucional del siglo XIX conoce las constituciones pactadas, la participación del Rey a través de su sanción en la elaboración de las leyes y la necesidad de la doble confianza de los Gobiernos. De modo que no puede decirse que en estos sistemas, como acaba ocurriendo en la Monarquía parlamentaria, se le prive al Rey de auténtico poder político, se afirme con rotundidad, al menos en la práctica, el principio democrático, y le sea conferida al monarca una actuación de mero significado representativo y relacional.

Esta visión del sistema parlamentario como un proceso político prolongado en el tiempo de afirmación del Parlamento frente al Gobierno, de otro lado cada vez más desprendido del Rey frente a quien se constituirá asimismo como realidad propia, como órgano de dirección política independiente, necesita ser completada con *la consideración de su dimensión jurídica*. También la imposición del Parlamento en el terreno jurídico, esto es, la atribución a la ley de la competencia universal para regular toda clase de materias y su supremacía sobre el tipo de normas dictadas por la Administración o el Gobierno es consecuencia de un proceso y no se impone, frente a lo que podríamos superficialmente pensar hoy, como evidente desde un principio.

En efecto, hoy pensamos en la ley como un tipo de norma que, en razón de la condición de órgano representante de la voluntad popular de su autor, puede regular, respetando la Constitución y las exigencias modales contenidas en la misma, cualquier tipo de materia, esto es, atribuimos a la ley una competencia universal para la regulación de cualquier cuestión; y, en segundo lugar, afirmamos la primacía de la ley como fuente del derecho sobre el reglamento, no sólo en el sentido obvio en que el reglamento, como norma dictada por la Administración, no puede contradecir lo establecido en la ley, dada la ordenación jerárquica como criterio de estructuración aceptado en nuestro ordenamiento, sino en el sentido de que la regulación legal ha de preceder a la verificada por el reglamento, de modo que la ley consiste en una regulación no sólo superior al reglamento, sino necesariamente anterior al mismo.

Pero la afirmación de la idea de competencia universal del legislador y del principio de legalidad como rasgos de la posición de la ley en el sistema de fuentes sólo se consiguió cuando se produjo la superación del horizonte intelectual propio de la Monarquía constitucional, en la que se aceptaban como criterios del sistema normativo la idea limitada de la competencia del legislador, afirmada sólo en los supuestos previstos por la Constitución, y la ordenación de la relación entre ley y reglamento según el principio de jerarquía, entendido más como no contradicción que como exigencia de conformidad.

En efecto, en el sistema constitucional de la Monarquía dual o limitada, el espacio normativo aparece dividido en dos parcelas correspondientes a los dos tipos de normas, ley y reglamento, que, respectivamente, pueden dictar los dos poderes con legitimación política propia, esto es, el Parlamento y la Administración, como órgano instrumental que utiliza el Rey para la gobernación del reino. La prelación en el sistema de fuentes de la ley sobre el reglamento se afirma de modo retórico, dado que lo normal es que no se produzca un conflicto entre ambos tipos de normas, teniendo en cuenta la especialización material de la ley —regulación de la libertad y la propiedad— y el reglamento, regulación de cualquier otro ámbito material.

Lo interesante será que en paralelo a la afirmación del régimen parlamentario, esto es, la reclamación por el Parlamento de su derecho a controlar al Gobierno, se producirá, en buena medida a exigencias de la Teoría constitucional, un ensanchamiento del ámbito de la reserva de ley de modo que se amplía el significado de la propiedad, no constreñida a un derecho sobre cosas, sino concebido en términos más amplios como sinónimo de todo tipo de derechos patrimoniales, y de la libertad, concebida no como libertad de movimientos, sino como libertad general de actuación. En correspondencia a esta ampliación material de la reserva de ley, cambiará también la posición de la Administración, que pasará de poder, al menos en la práctica, equiparado al legislador y exento, a ser considerado vinculado y sometido al principio de legalidad.

C) *La centralidad del Parlamento no pone en cuestión la condición del Gobierno como órgano constitucional a quien corresponde determinar la dirección política del Estado*

Como ya hemos indicado en repetidas ocasiones, nuestra insistencia en atribuir al Parlamento en el régimen parlamentario una posición central, y ello desde el punto de vista político en cuanto le compete una función de control o, en el terreno jurídico, en cuanto la ley ha de entenderse como una pauta para el reglamento, y en cualquier caso como un límite a la misma actuación del Gobierno (según el artículo 97 de nuestra Constitución, el Gobierno ejerce sus funciones de acuerdo con la Constitución y las leyes), no puede hacer olvidar que tal centralidad no ha de convertir al Gobierno en apéndice o mero instrumento de ejecución de la voluntad del Parlamento.

A esto se opone una correcta comprensión del régimen parlamentario como una versión moderada o *souple* del principio de separación de poderes, según la cual la necesaria relación entre los órganos del Estado como elementos integrados en un conjunto funcional no puede privar a cada uno de la realización autónoma de su operación característica, adoptando sin intromisiones sus decisiones vitales y típicas. Ello supone, asimismo, que ningún poder sea reducido a la condición de órgano de ayuda o ejecución de otro. Lo cual, naturalmente, es también aplicable en el caso del poder ejecutivo y ello a pesar del nombre.

Nuestra Constitución, en este sentido, caracteriza al Gobierno como un órgano colegiado y homogéneo, resultado de su formación sobre un mismo programa ideológico, su responsabilidad política solidaria y el liderazgo ejercido por su presidente.

Por lo que se refiere a su posición interorgánica, y en concreto a sus relaciones con el Parlamento, se trata de un órgano autónomo con competencias específicas, no delegado aunque sí sometido a su control y a quien le compete la dirección política del Estado por más que para su ejercicio necesite de la colaboración parlamentaria.

III. EL CUESTIONAMIENTO DEL MODELO DEL REGIMEN PARLAMENTARIO. EXPOSICION Y CRITICA:

Hasta aquí podría llegar *la descripción del sistema parlamentario* según el modelo de la teoría constitucional y que en sus rasgos generales confirma nuestra Constitución. Nuestra labor ahora debería consistir en exponer las líneas de su cuestionamiento y finalmente pronunciarnos sobre el mismo, admitiendo la pertinencia de las críticas o ratificando la esencial validez del modelo constitucionalmente consagrado.

A) *La denuncia de su carácter teórico o nominal*

El primer tipo de críticas suele subrayar la condición teórica del modelo, si queremos su carácter nominal, basado en la utilización de categorías o conceptos que ya no admitirían un contraste, aunque éste no fuese especialmente exigente, con la realidad.

Se comienza por cuestionar la propia representatividad del Parlamento señalando que faltan esos supuestos mínimos de cohesión en la realidad a representar que permitan obtener una posible identificación entre la actuación del representante y la voluntad del representado. De modo que los Parlamentos de nuestra época tendrían una función, a la postre más constitutiva, y desde este punto de vista, manipuladora y suplantadora, que expresiva de la voluntad de la sociedad. De otro lado, la misma relación de representación se asume desde perspectivas equivocadas en los propios documentos constitucionales. Los diputados, se proclama, son representantes del pueblo en su totalidad, no sometidos a indicación o mandato alguno. En realidad, por el contrario, todo el mundo sabe que en la práctica los diputados actúan alineados según sus afinidades ideológicas y siguiendo los dictados de conducta de su propio partido o su correspondencia parlamentaria, que es el grupo.

Esta falta de adecuación a la realidad también es llamativa cuando se aplica al mismo esquema de la división de poderes cuya versión templada representaría la imagen canónica del régimen parlamentario. Lo cierto es que no existe separación verdadera entre legislativo y ejecutivo: no existe propiamente diferenciación personal —en muchas ocasiones los ministros son parlamentarios—; ni sobre todo funcional: las labores parlamentarias se realizan de acuerdo con los deseos del grupo mayoritario, en perfecta sintonía, sería mejor decir en total dependencia, con el Gobierno. De modo que el esquema de *separación* entre el legislativo y el ejecutivo ha sido sustituido por el de la *confusión* entre los mismos, a no ser que se le quiera en-

tender por el de la confrontación entre, por un lado, Gobierno y mayoría parlamentaria, y por otro, oposición parlamentaria.

A veces, la lectura «realista» alcanza también al plano jurídico, en el que se constata la crisis de la idea canónica de ley compartida en el derecho público francés o en el constitucionalismo alemán: un acto normativo soberano, racional y abstracto, procedimiento exclusivo de creación del derecho. Esta sería más bien una noción obsoleta de ley, que recibe limitaciones materiales y modales de la Constitución, de modo que deja de constituir un mandato inatacable y queda sometida al correspondiente control jurisdiccional.

De otro lado, la concepción de la ley como mandato general, abstracto y racional puede convenir mejor al horizonte histórico del Estado liberal, en la que la actividad del legislativo no va más allá de marcar un sistema de pautas garantizadoras de un tráfico económico basado en la iniciativa privada, que a una situación, la de hoy, en la que el Estado se propone la tarea de dirigir la propia vida de la sociedad, de modo que sus intervenciones pierden, dada su intencionalidad, un carácter neutral, y la ley puede tener también un propósito concreto, significando en realidad, más que una ordenación abstracta, la regulación de un caso y, por tanto, dirigida no a un destinatario general, sino singular (leyes, respectivamente, *medida y singulares*).

El carácter interventor de nuestro Estado, además, implica la habilitación —bien con necesidad de un complemento autorizatorio o convalidatorio— al ejecutivo para dictar normas con rango y fuerza de ley (decretos ley o decretos legislativos). Por si no fuera pequeña la complejización normativa de que estamos hablando, el Estado autonómico hace posible el pluralismo legislativo de base territorial, de modo que cada Comunidad autónoma, como expresión de un poder político propio, dispone de la capacidad normadora correspondiente en ese plano.

Sin duda, no puede negarse *la pertinencia de muchas de estas críticas* que apuntan a desarrollos en el plano político o jurídico de gran trascendencia. El problema es, con todo, considerar si estas transformaciones respetan la estructura general del sistema, lo que podríamos llamar su «fábrica esencial», manteniéndose la posibilidad de su comprensión dentro de ella o por si, por el contrario, se trata de manifestaciones degenerativas que indican la ruina del modelo.

a) *El Parlamento como órgano articulado en partidos*

Desde luego que el panorama del Parlamento de nuestro Estado de partidos, articulado en torno a diferentes propuestas políticas, tiene poco que ver con aquel foro de notables que discutían sin posiciones previas en torno a sus puntos de vista personales, buscando la adopción de la decisión más adecuada y racional posible; y, desde luego, que el carácter social de nuestro Estado lleva al legislador a una actuación normativa múltiple, beligerante y a veces concretizada que no se corresponde a la intervención básica y general, prácticamente constreñida a la aprobación de los grandes códigos, en que consistía esencialmente la actividad del Parlamento del siglo XIX.

Ahora bien, el pie forzado de la organización partidista de la actuación parla-

mentaria, si se quiere que los trabajos parlamentarios resulten mínimamente ordenados, en modo alguno puede impedir la discusión racional de las propuestas políticas, sobre todo si se reduce la orientación partidista de los agentes políticos, teniendo en cuenta su condición de representantes de la nación en su conjunto, no sometidos en su actuación a mandato imperativo alguno.

Como se ha señalado acertadamente por algún sector doctrinal alemán, no puede contraponerse el plano normativo al plano de la realidad enfrentando al Parlamento como órgano de representación de la voluntad nacional unitaria a un foro de contraste y composición partidista en el que la discusión racional se sustituye por la imposición de la mayoría o el chalaneo. La organización partidista del Parlamento y la actuación de los portavoces de los grupos no puede ignorar, de una parte, el carácter político, esto es, general y, hasta cierto punto, *supra partes* de la discusión y decisiones parlamentarias. Ni de otro lado, lo que la garantía de la prohibición del mandato imperativo aporta, al menos en el seno del grupo y en casos de conciencia también fuera de él, a la libertad de actuación del diputado y, en general, al desarrollo del proceso político democrático.

La visión realista del control político del Gobierno por el Parlamento, según la cual éste en realidad no tendría lugar, toda vez que resulta lógica y empíricamente imposible que un mismo sujeto político sea a la vez objeto y sujeto de la fiscalización, ya que en definitiva el margen de autonomía del Parlamento es mínimo dada su dependencia en la práctica, a través del grupo mayoritario, del Gobierno, adolece, asimismo, de lo que cabría calificar de empacho sociologista, que no es el mejor método para entender el funcionamiento de una institución, descuidando la importancia de lo que podríamos llamar su momento normativo.

b) *El régimen parlamentario como sistema de confusión de poderes*

En efecto, la negación de la realización de la función controladora del Parlamento suele reposar en la confusión entre el control y una de sus consecuencias: el cese del órgano objeto de control cuando su conducta ha sido considerada impropia o incorrecta. Pero en realidad cabe control sin remoción del órgano controlado. De hecho, la activación de los mecanismos de control en el Parlamento es posible no ya sin la colaboración de la mayoría, sino incluso con su oposición, y los efectos de desgaste para el Gobierno que se deducen al actuarse los instrumentos de control tienen lugar aunque esta fiscalización no acabe en posiciones formales de censura explícita.

¿Por qué hay que afirmar entonces la pertinencia del régimen parlamentario como sistema de relación adecuado entre el Gobierno y el Parlamento? Porque el régimen parlamentario fuerza a la transparencia de la actuación del Gobierno, a la discusión racional de sus fallos y alternativas en un debate iniciado, es cierto, en el Parlamento, pero prolongado, a través de su difusión, suscitando el apoyo o la crítica, en la opinión pública. Es la afirmación de la posibilidad del control, corroborada la diferenciación, formal si se quiere, entre el Gobierno y el Parlamento, superando las conexiones profundas de tipo personal o ideológico entre estos dos órganos o po-

deres, lo que permite la transparencia, la publicidad y el debate racional entre las distintas propuestas políticas, sin los que la democracia no existiría.

Las objeciones en torno a la pérdida de crédito de la idea tradicional de ley, a mi juicio, son más fácilmente desmontables, porque me parece que las transformaciones acontecidas en este ámbito en modo alguno apuntan a una desjuridificación del Estado, sino más bien a lo contrario. La superación de la soberanía de la ley no implica la devaluación de esta categoría, sino al revés, su revalorización al exigir también la sujeción a derecho, a la Constitución que supone su más alta expresión, de la propia ley. De otro lado, el reconocimiento, del pluralismo legislativo no equivale a la voladura de la estructura esencial del ordenamiento, de modo que se produjera la explosión incontrolada e imparable de sus tendencias centrífugas, sino la consecuencia normativa del pluralismo político de base territorial, rasgo ya definitorio de nuestro propio sistema democrático.

c) *Decadencia de la idea canónica de ley como mandato general, abstracto y medio exclusivo de creación del Derecho*

Por último, la atribución de potestades normativas al Ejecutivo, sobre resultar inevitable si se quiere actuar en el plano de la creación del derecho, de acuerdo con la posición constitucional del Gobierno, a quien se le atribuye la dirección política del Estado, se encuentra sometida, si es de rasgo legislativo, a una estricta regulación constitucional, de modo que los supuestos de su actuación, lejos de depender de la voluntad del Gobierno o de un eventual control parlamentario, quedan sometidas a la fiscalización del Tribunal Constitucional. En los supuestos de ejercicio de la potestad reglamentaria, esto es, en aquellos casos en los que las normas gubernamentales no tienen rango o fuerza de ley, su producción, por imperativo constitucional, ha de verificarse conforme a la ley, esto es, con sujeción estricta al principio de legalidad.

B) *La presidencialización de nuestro sistema parlamentario:
¿Desarrollo presidencialista o mutación constitucional ilegítima
del régimen parlamentario?*

La segunda línea del ataque al régimen parlamentario no consiste en reproches de orden teórico, aunque los mismos se propusiesen dar cuenta de una desviación fáctica del sistema parlamentario, sino que proceden en realidad de una línea de conducta que no niega el marco constitucional parlamentario, pero lo constriñe a un mero límite, rindiendo tributo exclusivamente a sus rasgos explícitos; concibiéndolo, por tanto, como un conjunto de reglas, pero negando desarrollo a sus principios constitutivos, a las exigencias de tipo político o cultural, si se quiere, que posibiliten un desarrollo cabal de ese modo de vida democrática a que llamamos régimen parlamentario.

Según mi punto de vista, y dicho con toda brevedad, de lo que podríamos llamar *versión presidencialista del régimen parlamentario* se sigue una evidente devaluación de éste. Me parece que no es necesario reiterar que la oposición al funciona-

miento presidencialista de nuestro sistema parlamentario no puede ignorar no ya la posición de dirección política del Estado que compete, por imperativo constitucional y en congruencia con la aceptación consecuente del modelo integrado de separación de poderes, al Gobierno, sino el rol de liderazgo que en su seno corresponde al presidente y que se muestra en numerosos rasgos de nuestro sistema parlamentario: así, su capacidad de determinar efectivamente la composición del Gobierno o de asumir la responsabilidad global del Gabinete ante el Congreso, su sometimiento exclusivo a la investidura tras la exposición ante el Congreso de su programa u otras manifestaciones asimismo evidentes de su preeminencia como su facultad de adoptar la decisión última sobre la disolución o el planteamiento de la cuestión de confianza o su legitimación en la interposición del recurso de inconstitucionalidad, etc.

Tampoco pueden olvidarse las razones de orden sociológico que subrayan en la sociedad de masas la concentración del liderazgo (todas las elecciones tienen un componente plebiscitario evidente, pues a la postre todas son elecciones presidenciales). Estas tendencias personalistas además alcanzan especial importancia en una sociedad cada vez más desideologizada, de modo que la simpatía o la lealtad personales sustituyen a la reafirmación propiamente política como criterio de alineación partidista.

No se trata, por tanto, de ignorar estas líneas de desarrollo de nuestro efectivo *government*, sino de exigir su necesaria reducción en un sistema cuyo fulcro es el Parlamento por decisión de nuestra Norma fundamental, según una determinación cuyo alcance no puede ser reducido a través de prácticas de conducta como si se impusiera una verdadera —e ilegítima— *mutación constitucional*, esto es, una *rectificación* de nuestra forma de gobierno realizada sin la correspondiente reforma constitucional.

Podrían señalarse manifestaciones de esta tendencia a establecer en las tareas de gobierno una especie de reserva o dominio presidencial, visible, por ejemplo, en el propio perfil personal de los ministros, reducidos a una labor de ejecución de las tareas de su propio departamento y a los que, como si no fueran más que responsables de su ministerio y no integrantes del órgano a quien constitucionalmente se encomienda la dirección del Estado, es bien raro, por extraño que parezca, escuchar alguna formulación de tipo político, de modo que este tipo de declaraciones, afirmando el relieve o la significación general de acontecimientos concretos o limitados, quedan encomendadas exclusivamente al presidente.

Esta presidencialización del Gobierno no sólo se hace a expensas de los miembros del Gabinete, sino sobre todo del propio Parlamento, cuya fiscalización del Gobierno entre nosotros ha sido y es claramente insuficiente. Ciertamente se pueden aducir aparentes pruebas en contrario: celebración de debates en ocasiones solemnes, número de preguntas o interpelaciones que las comisiones o el Pleno de nuestras Cámaras evacúan sobre la actividad de la Administración, etc. Sin embargo, esta actividad no puede contrarrestar la impresión de la resistencia del ejecutivo a un verdadero control que resulta, por ejemplo, del hecho de que el cese o dimisión de un vicepresidente del Gobierno, además de la significación política que concurría en el caso a que me refiero, haya podido verificarse sin que el mismo haya sido explicado al Congreso, o de la renuencia del presidente, al menos hasta hace

bien poco, a comparecencias habituales en el Parlamento para explicar orientaciones de los departamentos de su Gobierno, o su falta de disposición para responder a preguntas sobre cuestiones concretas de la realidad política, o la extremada dificultad para la constitución y operación de las comisiones de investigación.

No debe deducirse de lo que estoy señalando la conclusión de que la verificación del control parlamentario sea una cuestión técnicamente sencilla, que no lo es en modo alguno, ni que las deficiencias de su realización correcta en nuestro sistema correspondan exclusivamente al Gobierno y singularmente a su presidente.

Quizá lo más interesante sobre la concepción correcta del debate en el sistema parlamentario sea decir que ha de entenderse como la consecuencia o resultante final de la labor de seguimiento, crítica y discusión de la actuación del Gobierno, con independencia de los mecanismos concretos a través de los cuales se realice el control parlamentario. Lo importante es, insisto, que se verifique la confrontación entre las posiciones políticas del Gobierno y la oposición, lo que impone dos características ineludibles al debate parlamentario. Debe, en primer lugar, referirse a las grandes líneas, a las opciones que en vistas a su realización se planteen en relación con las cuestiones en discusión. De modo que la discusión debe ser general, no necesariamente generalista, a la búsqueda del saldo político de las cuestiones a debate; debiendo verificarse, en segundo lugar, entre los líderes más relevantes de las fuerzas políticas de modo que se produzca una auténtica controversia entre las diversas opciones de gobierno y notoriamente la presentada por quienes ocupan el poder y la oposición.

Importante es, asimismo, destacar que la atribución de su justa importancia al control parlamentario no pueda hacerse en detrimento de la posición constitucional de los otros poderes, de modo que se atribuyese al Parlamento la dirección política del Estado, pasando el Parlamento del control del Gobierno a su dirección; o que el Parlamento, en la actuación de sus comisiones de investigación, desempeñase de hecho funciones jurisdiccionales. Debe recordarse la caracterización que hemos realizado del sistema parlamentario como una forma de gobierno respetuosa con la integridad funcional de poderes del Estado, sin admitirse injerencias que pudiesen significar la instrumentalización de ningún órgano constitucional por otro.

En definitiva, mis observaciones no tienen otro propósito que llamar la atención sobre esa tendencia transformista de nuestra forma política a la que hay que oponer necesariamente una reflexión sobre *el significado genuino del régimen parlamentario* en el cual la presencia del Ejecutivo ante las Cortes no es un trámite, ni un engorro, ni un actividad perturbadora del desempeño de otras funciones materialmente más trascendentes, sino justamente la ocupación básica del Gobierno consistente en exponer y discutir la adopción de aquellas medidas a través de las cuales se dirige la política del Estado. Piénsese que ningún sistema de gobierno como el parlamentario asegura a la democracia un grado superior de *legitimación*, resultante de la transparencia de la gestión del Gobierno, *eficacia*, como consecuencia de su disposición a la discusión y de las oportunidades que ofrece su contraste con las propuestas de la oposición, y de *integración simbólica*, posibilitada por la intervención en el debate y control parlamentarios de los ciudadanos a través de sus representantes.

C) *Régimen parlamentario y opinión pública. La distinción entre voluntad popular expresada por los órganos constitucionales y opinión pública*

Un tercer tipo de problemas, quizá particularmente acuciantes del régimen parlamentario español, tienen que ver con las relaciones del mismo con la opinión pública. Estas relaciones no son fáciles de establecer, sobre todo en la práctica, y seguramente no se encuentran correctamente planteadas en España, donde especialmente en razón de una obturación de los mecanismos institucionales, fundamentalmente parlamentarios, de la crítica y el debate políticos, a que acabamos de referirnos, se ha sobredimensionado la significación de los medios de comunicación.

Una reflexión correcta de la función de la opinión pública en una democracia debe partir de la afirmación de su imprescindibilidad, pues sólo es posible la democracia si hay transparencia informativa, crítica y debate políticos realizados en condiciones de libertad y pluralismo. Evidentemente, ni puede concebirse un sistema democrático en el que se restrinjan los derechos a una comunicación en libertad de sus ciudadanos, ni puede funcionar la democracia como sistema de gobierno racional sin la generación de un debate sobre la actuación de los gobernantes o de quienes se presentan como la alternativa a los mismos.

La determinación del contenido de la opinión pública puede llevarnos a consideraciones que aquí no tenemos tiempo de desarrollar, de modo que se relativizase esa distinción tópica entre agentes activos o líderes y destinatarios o «masa» de la comunicación política, insistiéndose, asimismo, en la frecuente simultaneidad de posiciones, de modo que quepa tener a la vez la condición de sujeto activo y pasivo de la misma, etc. Sería de interés en cualquier caso señalar que la opinión pública de un sistema democrático ha de consistir esencialmente en un proceso realizado fundamentalmente al margen del aparato estatal, de modo, por tanto, esencialmente autónomo, «de abajo arriba», y ha de tratarse, asimismo, de un proceso esencialmente plural, esto es, abierto siempre a nuevas contribuciones, como soporte de un diálogo incesante y renovado, y en el que nadie disponga de posiciones de virtual monopolio ni ventajas institucionales.

Con todo, lo importante sería hacer ver que la opinión pública pertenece al plano propiamente *prepolítico* y no institucional o estatal. De aquel plano se siguen, para el institucional, indicaciones, críticas, estímulos y controles de una gran importancia, hasta el punto que no cabe admitir una desintonía prolongada entre el plano institucional o estatal y el de la opinión pública, primero porque esa desintonía se corregirá con ocasión de las consultas electorales y segundo porque de la misma se seguirían consecuencias deslegitimadoras que impondrán una corrección del nivel estatal e institucional. Pero una democracia es un sistema constituido que opera a través de los órganos constitucionalmente establecidos que conforman su voluntad según los procedimientos fijados para ello y que no actúan al dictado de las exigencias de la opinión pública, por lo demás de contenido difícil de concretar y manifestada a través de instrumentos diversos y en cualquier caso no representativos.

La cuestión reside, por tanto, en distinguir correctamente entre *opinión pública*

y *voluntad popular* y determinar satisfactoriamente el tipo de relaciones que cabe establecer entre ambas. Como acabo de señalar, en una sociedad democrática la formación y expresión de la voluntad popular se verifica exclusivamente a partir de la actuación de los órganos representativos del Estado, de acuerdo con los procedimientos y en el marco de las competencias fijadas en el ordenamiento. La opinión pública, en cuya gestación participa significativamente la prensa, interviene en la preformación de la voluntad popular, pero no puede confundirse con ésta, aunque aspire a su influencia y condicionamiento.

Esto quiere decir que la prensa, utilizando este término para referirnos sintéticamente a todos los medios de comunicación, debe renunciar a toda sobreactuación política para seguir siendo un elemento vital del sistema democrático respecto del que cumple una función muy importante pero claramente instrumental, evitando explícita o implícitamente atribuirse un rol paradigmático o central, suplantando, dificultando o condicionando la actuación de los órganos constitucionales.

Cuando, en efecto, la prensa, que no es una institución pública ni representativa, sino particular y perteneciente a la esfera de la sociedad civil, se arroga legitimidad para, por los procedimientos que sean, imponer o vetar una decisión política actúa, no importa la justificación que sea capaz de utilizar, como una instancia de poder privado y, desde este punto de vista, sectario.

IV. ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

El apartado I: *Observaciones preliminares*, descansa en un enfoque institucional del Derecho Constitucional que confiere suficiente relieve al completamiento, normativo y social, de las prescripciones constitucionales en el que he insistido en diversas ocasiones. Así, recientemente, «Una visión institucional del proceso electoral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39 (1993). Sobre la pertinencia de la recuperación de la experiencia parlamentaria de la Restauración en un sentido que comparto plenamente, puede verse FRANCISCO AYALA: *La retórica del periodismo y otras retóricas*, Madrid, 1985, págs. 69 y sigs. La conexión de nuestra vida parlamentaria con sus precedentes históricos no hace sino poner de relieve la continuidad esencial de nuestro sistema político, lo cual, por cierto, exigiría replantearse, al menos en unos términos más generosos para las anteriores formas democráticas del Estado español de lo que suele ser habitual, la condición innovadora de algunos elementos de nuestro actual régimen jurídico constitucional, comenzando, claro está, por el propio carácter normativo de la Constitución.

La exposición de *los rasgos del régimen parlamentario* (II), en sus planos preferentemente político, institucional y jurídico, descansa, respectivamente, en HANS PETER SCHNEIDER: «Das Parlamentarische System», en E. BENDA, W. MAIHOFFER y H. J. VOGEL (dirs.): *Handbuch des Verfassungsrechts*, tomo I, Berlin-Nueva York, 1984; PETER BADURA: «Die Parlamentarische Demokratie», en ISENSEE y KIRCHOF (eds.): *Handbuch des Staats Rechts*, I, Heidelberg, 1987; especialmente ROMAN

HERZOG: *Allgemeine Staatslehre*, Francfort del Maine, 1967, págs. 264 y sigs. De otro lado, ROMAN HERZOG: *Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung*, en MAUNZDÜRIG: *Grundgesetz. Kommentar* (Comentario al art. 20), 1958-1985; J. J. SOLOZÁBAL: voz «Separación de poderes», en *Diccionario Civitas*, y «Sobre el principio de la separación de poderes», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 24. En general, sobre la idea de reserva de ley, el principio de legalidad y la crisis del concepto clásico de ley, F. RUBIO: «Principio de legalidad», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, 1993; R. GARCÍA MACHO: *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Barcelona, 1988; J. M. BAÑO LEÓN: *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, 1991; A. GALLEGO: *Ley y reglamento en el derecho público occidental*, Madrid, 1971. Especialmente sobre la pertinencia del concepto clásico de ley en el Estado constitucional de derecho y descentralizado políticamente, F. RUBIO: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, 1993; I. DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1989. La evolución del régimen parlamentario, singularmente el británico, puede verse en JOHN P. MACKINTOSH: *The British Cabinet*, Londres, 1977. Asimismo, una síntesis en C. MORTATI: *Le forme di Governo*, Padua, 1973.

Sobre el cuestionamiento del modelo del régimen parlamentario (III), en relación con el pretendido carácter nominal de la teoría clásica, F. RUBIO: «El Parlamento y la representación política», ahora en *La forma del poder*, Madrid, 1993; A. GARRORENA: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990; M. ARAGÓN: *Gobierno y Cortes*, Madrid, 1993. En la literatura alemana, sobre el principio del libre mandato y el contraste entre el viejo Parlamento del XIX y el Parlamento del Estado de partidos, KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik*, Heidelberg, 1984, págs. 227 y sigs., y KLAUS STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, Munich, 1984, págs. 1049 y sigs. Mis críticas a la obturación parlamentaria del sistema español, en J. J. SOLOZÁBAL: «La libertad de expresión como derecho de la sociedad democrática: la imagen constitucional del periodista», en *Sistema*, núms. 118-119 (marzo 1994).

Sobre las relaciones entre opinión pública y sistema democrático me remito a mis consideraciones en el trabajo de *Sistema*, que acabo de citar. Asimismo, P. DE VEGA: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *REP*, núm. 43; M. JIMÉNEZ DE PARGA: *La ilusión política*, Madrid, 1993. En la bibliografía alemana, W. SCHMITT GLAESER: «Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung» y «Öffentliche Meinung, Massenmedien», en ISENSEE y KIRCHOF (eds.): *Handbuch des Staats Rechts*, tomo II, Heidelberg, 1987, apartados 31 y 35.