

CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE LAS TENDENCIAS DEL PARLAMENTARISMO (*)

JOSÉ MANUEL VERA SANTOS (**)

A raíz de los sucesos acaecidos en los países del Este europeo, que han supuesto el desmoronamiento del gigante soviético y socavado, al menos en su aspecto jurídico-político, el ideario del llamado socialismo real, se han vuelto a revitalizar las discusiones generalizadas sobre la vitalidad de los modelos de representatividad en las democracias occidentales. Este hecho se funda en una obviedad: a la democracia le convenía para recordar al mundo que era «el peor modo de gobierno si exceptuamos los demás», la existencia de un enemigo schmittiano que le sirviera de contrapunto. Si ese enemigo desaparece, la dialéctica de enfrentamiento se interrumpe y la democracia no puede seguir justificándose a sensu contrario frente a lo que ocurría más allá del telón de acero. Por todo lo anterior, la democracia se ve compelida a intentar mejorar la relación representativa en la cual se basa, adecuando la institución parlamentaria a las demandas societarias e instaurando una total fluidez en la relación existente entre gobernantes y gobernados.

Dentro de este ámbito de estudio se intentan explicar las críticas actuales a la propia institución y a la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, críticas basadas la mayoría de las ocasiones en categorías inapropiadas para calificar

(*) Celebrado en el Centro de Estudios «Ramón Carande» desde el 29 de noviembre de 1993 a el 7 de febrero de 1994.

(**) Profesor de Derecho Constitucional del Centro «Ramón Carande».

correctamente el sistema parlamentario en su globalidad, ya que no es posible realizarlas partiendo de la base de la no plasmación en la práctica de las teorías y funciones clásicas que, si bien eran lógicas en referencia a los parlamentos decimonónicos, no lo son en una situación como la actual en la que el Estado adquiere una omnipresencia en los distintos sectores socioeconómicos, en virtud del incremento de competencias que sufre el Poder Ejecutivo y en claro detrimento de las ostentadas por las Cortes Generales, para poder así cumplir en la práctica con la importante función de gobierno. Si a ello le unimos la irrupción de los grupos parlamentarios como actores principales de la escena parlamentaria, la ruptura de la relación de confianza entre el elector y sus representantes y la de éstos con su propio partido o que el Gobierno acapara la producción legislativa utilizando la legislación de urgencia, los proyectos y también las proposiciones de ley del grupo mayoritario que le mantiene en el poder, podemos caer en un fatalismo que resulta perjudicial para el propio sistema democrático, puesto que si bien es cierto todo lo anterior, no lo es menos que el Parlamento en la actualidad cumple (y de ahí su importancia) relevantes funciones como son la de legitimar el sistema al ser el depositario de la soberanía popular, la de controlar políticamente al Ejecutivo, o la de elección y mantenimiento de un Gobierno al que dota de estabilidad a la vez que permite a la oposición constituirse en alternativa política.

Partiendo de estas consideraciones, el *Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos «Ramón Carande»* dirigido por el Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad Complutense de Madrid, profesor Fernández Rozas, y más en concreto el *Area de Derecho Político* coordinada por el profesor Jiménez de Parga, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense, y dirigida por José Fernando Merino Merchán, profesor de Derecho Constitucional en el citado Centro, decidió realizar un *ciclo de conferencias sobre la problemática del parlamentarismo* en la actualidad, tanto desde un punto de vista doctrinal como en su vertiente práctica. Para ello se contó con destacados ponentes que han tratado temas

tan relevantes como la relación entre la opinión pública y el Parlamento (profesor Jiménez de Parga), la reforma de los reglamentos de las Cámaras (profesor Alba Navarro), o la importancia que cobra en la actualidad la función de control del Ejecutivo por parte de las Cámaras (profesor Aragón Reyes), temas que desarrollamos a continuación.

El día 29 de noviembre del pasado año, abría el ciclo de conferencias, disertando sobre la actual *relación entre la opinión pública y el Parlamento*, el profesor Jiménez de Parga, gran conocedor del régimen democrático español tanto en su aspecto teórico como práctico, en su calidad de Catedrático de Derecho Constitucional, abogado en ejercicio y ex-ministro en el primer Gobierno democrático (1977-1978). A lo largo de su intervención puso de manifiesto como si en el siglo XIX el Parlamento confirmaba la opinión pública (recuérdese el sentir británico sobre sus Cámaras como principales clubes de opinión), en la actualidad esto no es así. Consecuencia inmediata de ello va a ser que la relación de confianza, ese diálogo permanente entre gobernantes y gobernados termina rompiéndose en favor de una «televisación» de lo político que conlleva que la opinión pública no se alimente del Parlamento sino de la cotidianidad del acontecer político televisado y, por tanto, tamizado por la concepción noticiosa del evento, desfigurando esa realidad política. El profesor Jiménez de Parga abogó, para conseguir un relanzamiento de la posición central de las Cámaras en el proceso de formación de la opinión pública, por seguir el ejemplo francés permitiendo la asistencia a dicho foro político de las figuras más importantes, retransmitiendo los debates parlamentarios más relevantes o potenciando la posibilidad de creación de comisiones de investigación. Estas, junto a otras medidas, fruto de un lúcido examen de la situación española, son desarrolladas ampliamente por el autor en «La ilusión política», última de las obras publicadas por este eminente iuspublicista.

Sobre *la inmunidad parlamentaria* versó la intervención del profesor Fernández-Miranda Campoamor, Catedrático de Dere-

cho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Desarrolló su exposición siguiendo dos líneas argumentales. Por una parte, en cuanto al aspecto histórico-político de esta institución que apareció con la Revolución Francesa, consideró que, si bien su mantenimiento en el siglo XIX tuvo su razón de ser —debido al doctrinarismo reinante que ponía de manifiesto la necesidad de seguir protegiendo a los miembros de las Cámaras de posibles ataques por parte de un Poder Judicial muy intervenido por el Monarca—, con el afianzamiento del estado de partidos y la aparición de la dialéctica mayoría-minoría que desplaza a la existente entre los tradicionales poderes del Estado que se produce en los sistemas democráticos de nuestro tiempo, la inmunidad pierde su razón de ser. Como segunda línea argumental y desde un prisma jurídico, el conferenciante consideró positiva la doctrina creada por el Tribunal Constitucional y que se pone de manifiesto en la sentencia sobre el «caso Barrall» (STC 90/1985, de 22 de julio) entendiéndolo que la inmunidad presenta un carácter funcional cuyo fin es conseguir el mantenimiento de la composición numérica de las Cámaras e impedir así las posibles tergiversaciones de la representatividad que se pudiesen producir en virtud de procesamientos indiscriminados de sus miembros. Esta postura conlleva que el suplicatorio siempre deba ser concedido por la Cámara, salvo que se alegue, y ésta así lo considere, que el Poder Judicial incurre en una posible intromisión en el ámbito de actuación del Legislativo, finalidad con la que apareció esta institución y que es la que únicamente la justifica.

El día 10 de diciembre, don Angel Luis Alonso de Antonio, profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid, dictó sobre la importancia de la *Diputación Permanente*, institución «castiza» como señalase en su día el profesor Sánchez Agesta, que configura al Poder Legislativo como órgano continuo en su acción, considerando el conferenciante que la actual denominación de Diputación Permanente es clásica pero inadecuada, optando por la expresión de «Junta de Continuidad» para denominar este órgano que aparecía ya en la Constitución gaditana con un carácter instructorio, que en 1856 se llegó a

configurar con facultades sustantivas y fue recogida en 1873, pasando a convertirse en una institución relevante en nuestro texto fundamental de la II República aunque su eficacia quedase desfigurada por el uso inadecuado de la misma. Una vez realizada la aproximación histórico-política, el ponente pasó a realizar un estudio pormenorizado no sólo de su regulación, sino también de los caracteres, naturaleza jurídica, significación constitucional y otras circunstancias referentes a esta institución para concluir remarcando el carácter fundamental de la Diputación Permanente como órgano que dota a las Cámaras de continuidad en sus actuaciones.

Sobre *las reformas de los Reglamentos de las Cámaras* reflexionó don Manuel Alba Navarro, Secretario General del Senado y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid. Durante su intervención puso de manifiesto tanto la necesidad de una situación política determinada para llevar a cabo la reforma (que en pura lógica debe ser consensuada) como las diferentes opciones que se plantean para la realización de esa modificación de las normas reglamentarias de nuestras Cámaras. Una vez dissociado y relativizado el intento de unir la crisis del parlamentarismo con la de los reglamentos parlamentarios y destacada la actualización que de éstos hacen las Resoluciones de las Presidencias de las respectivas Cámaras, centrándose en la reforma del Reglamento de la Cámara Alta, se mostró partidario, frente a los que consideran más apropiada una mera reforma del Reglamento, de llevar a cabo una reforma más amplia que comenzaría con la referente al artículo 69 del texto constitucional, lográndose así una «cámara de representación territorial» que consiguientemente necesitaría un nuevo modelo reglamentario articulado en base a la citada configuración del Senado. Y todo ello sin olvidar que los diferentes grupos parlamentarios deberían aprovechar mejor las diversas posibilidades que la actual normativa reglamentaria les ofrece.

La quinta conferencia tuvo como ponente al profesor Aragón Reyes, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, que examinó la actual *función de control* que lleva a cabo el

Parlamento sobre el Ejecutivo, control eminentemente político que se puede advertir tanto en los instrumentos más conocidos de control (moción de censura, cuestión de confianza, preguntas, interpelaciones, etc.), como también en cualquier acto legislativo, presupuestario o de cualquier otro tipo que dimanase de las Cámaras, en base a lo que el autor denomina pluralismo funcional del control parlamentario. Diferenció igualmente el control por las Cámaras como tales órganos y frente al Ejecutivo (en cuyo caso la propia mayoría se autocontrola), del que se ejerce en la propia sede parlamentaria en el que es la minoría quien controla las decisiones de aquélla, destacando cómo normalmente este último caso es el más frecuente y aunque no está dotado de efectos jurídicos tan relevantes como el caso anterior, debido a que trasciende al electorado por los medios de comunicación, cobra cada vez mayor relevancia política de cara a unas futuras elecciones, punto culminante para la renovación o no de la confianza en un proyecto de gobierno. Finalizó su intervención ofreciendo una serie de medidas que favorecerían la realización de esa función de control. Así, por ejemplo, la creación de las Comisiones de Investigación a propuesta de las minorías siguiendo el modelo alemán, instaurar un tiempo hábil para la comparecencia del Presidente del Gobierno ante las Cámaras o fomentar la inmediatez de la discusión en el Parlamento de temas de máxima actualidad, sin olvidar que todo ello debe basarse en un cambio profundo de cultura y comportamientos políticos en nuestro país.

Sobre el *control de las Mesas de las Cámaras* versó la conferencia del profesor de Derecho Constitucional del Centro «Ramón Carande» y Letrado del Consejo de Estado, don José Fernando Merino Merchán. Partiendo del Poder Legislativo y de los principios que le inspiran, desarrolló el órgano objeto de la ponencia advirtiendo su presencia ya como órgano de dirección y de gobierno de la Cámara en el Reglamento de 1810, subsistiendo hasta la actualidad, momento en el que se percibe un debilitamiento de sus funciones debido sobre todo al aumento de competencias de la Presidencia como órgano unipersonal y a la aparición de los grupos parlamentarios con su in-

tención de dotar de mayor nivel competencial a la Junta de Portavoces. Después de caracterizar a la Mesa como ente objetivo e institucional, basado en la proporcionalidad y de explicar las funciones y características de sus miembros, pasó a estudiar las funciones propias de la Mesa como tal, destacando de entre éstas su función calificadora, por la que declara o no la admisión de iniciativas parlamentarias. Esta actuación puede ser controlada por vía parlamentaria interna solicitando la reconsideración de la decisión adoptada, y también cabe la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional basándose en el artículo 42 de la LOTC, siempre que exista lesión de derechos y libertades fundamentales (STC 23/1990, de 15 de febrero). Estos y otros aspectos del órgano objeto de la conferencia vienen desarrollados en la obra del citado profesor titulada «Instituciones del Derecho Constitucional Español», publicada recientemente por el Centro «Ramón Carande» y donde se puede observar el conocimiento tanto teórico como práctico del ponente respecto de este tema.

El día 19 de enero, el profesor Cotarelo García, catedrático de Ciencia Política y de la Administración y director del Departamento de Ciencia Política y Administración II de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, pronunció una fundada y amena conferencia sobre la *financiación de los partidos políticos*, ligándola a la actual corrupción de los sistemas democráticos que, sin embargo, no pueden entenderse sin esos elementos estructuradores de las distintas tendencias políticas de una sociedad a la que aspiran a representar. La financiación de los partidos aparece realmente como problema cuando se introduce, junto a los partidos de masas, el sufragio universal tanto activo como pasivo, haciéndose necesaria una justa remuneración de los elegidos representantes, que en un principio fueron considerados como educadores políticos, pero que en la actualidad encuentran ciertas barreras para conseguir esa relación óptima con sus representados. Como soluciones al actual problema de la financiación pública de los partidos políticos, el ponente abogó por dotar con mayores competencias al Tribunal de Cuentas, por una mayor inci-

dencia del Derecho Penal en este ámbito, junto a una limitación de los gastos electorales. Con estas medidas, unidas a la legalización de los grupos de presión y a una posible voluntariedad de los contribuyentes para destinar sus impuestos a la financiación de los partidos, se pondría coto a esta desgraciada situación que, en países de nuestro entorno, han conllevado la crisis total del sistema establecido.

Don Benigno Pendás García, Letrado de las Cortes Generales y profesor de la Universidad Complutense de Madrid, se refirió a *la actuación de los grupos parlamentarios nacionalistas en las Cortes Generales*. Dentro del enfrentamiento entre las concepciones ilustrada-racionalista y la historicista, surgiría de esta última la postura nacionalista, entendida como la imposición de la organización y el sistema propio a los demás. Si bien esta idea sirvió durante el siglo XIX como principio de unificación, después de la Primera Guerra Mundial fue el detonante de la segunda conflagración bélica universal y ahora resurge en los enfrentamientos armados que han sustituido al antiguo choque entre la extinta URSS y los Estados Unidos. En esta postura historicista beben los nacionalismos vasco y catalán, poniendo los unos el acento en su especificidad racial y los otros en su diversidad lingüística y cultural. Este sentir nacionalista se proyectó en nuestro país ya en el siglo XIX y aparece con gran fuerza en el período de la transición, momento en el cual el autor considera que se dota con un régimen preferente a los nacionalismos periféricos como se observa en el sistema electoral general y en la vía utilizada para alcanzar la autonomía. Después de poner de manifiesto cómo en la actualidad los grupos nacionalistas tienen una destacada presencia en los órganos de dirección de las Cámaras y que su actuación tiende a mostrar una mayor preocupación por intereses propios aunque sin olvidar los generales, consideró el profesor Pendás que la proyección de los partidos nacionalistas debería producirse en el Senado una vez que éste cumpla con lo establecido en el artículo 69.1 CE y se convierta en una Cámara de representación territorial, sostén de la unidad de España y protección de las legítimas pretensiones nacionalistas.

Finalmente, clausuró este ciclo de conferencias el Excmo. señor Presidente del Senado don Juan José Laborda Martín el cual, refiriéndose a la *centralidad del Parlamento dentro del sistema* y después de un interesante recorrido histórico de su nacimiento y relevancia tanto a nivel general como refiriéndose más concretamente a España, puso de manifiesto cómo, a partir de las primeras elecciones democráticas celebradas en 1977, las Cortes Generales han pasado por dos períodos bastante diferenciados en cuanto a su importancia en la formación de la opinión pública y en la adopción de acuerdos. Así, desde 1977 hasta 1986, las Cortes Generales ocupan un lugar determinante a nivel político y social, celebrándose en su seno importantes acuerdos y debates sobre problemas de una fuerte relevancia, lo que las convierte en un importante centro de acción política que proyecta su influencia sobre la sociedad. Sin embargo, a partir de 1986, comienza su declive, favorecido sin duda por determinadas circunstancias como la fragmentación de la oposición política parlamentaria y la consiguiente aparición de los liderazgos regionales, o el desplazamiento del debate político a unos medios de comunicación controlados por poderes fácticos muy poderosos, aspectos que se observan junto a otros tales como la excesiva judicialización de la vida política. Terminó su intervención abogando por una posible recuperación del protagonismo parlamentario debido sobre todo a una normalización de las relaciones entre los grupos parlamentarios que hace posible la adopción de acuerdos tan importantes como el nombramiento por las Cortes Generales de las personas que éstas deben designar como miembros de otros entes institucionales o alcanzar el consenso necesario para proceder a la reforma de los Reglamentos de las Cámaras.

Con esta importante presencia institucional se clausuraba un ciclo de conferencias en el que, los miembros del Área de Derecho Constitucional del Centro «Ramón Carande», profesores Mateos y de Cabo, De la Nuez Sánchez-Cascado y Vera Santos, impartieron unas clases preparatorias sobre Derecho Parlamentario con el fin de lograr que los más de doscientos asistentes a este curso, gozasen de una amplia base de conocimientos

que les permitiera una mayor comprensión de este tan relevante ciclo, tanto si analizamos los diversos aspectos estudiados como si tenemos en cuenta la categoría de todos y cada uno de los ponentes.