

CONSTITUCIÓN Y PARLAMENTO: NOTAS PARA LA COMPRENSIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN EL SIGLO XXI(1)

IGNACIO TORRES MURO(*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. MODELOS DE PARLAMENTO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y COMPARADA.—II. EL PUNTO DE LLEGADA: CRISIS O MUTACIÓN DEL PARLAMENTO.—III. LA REGULACIÓN: FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO Y AUTONOMÍA REGLAMENTARIA.—IV. LAS FUNCIONES BÁSICAS:—1. *Representación*.—2. *Legislación*. —3. *Función presupuestaria*.—4. *Nombramiento de personas*.—5. *Control del Gobierno*.—V. LOS COMPONENTES: PARLAMENTARIOS, GRUPOS Y PARLAMENTO.—VI. LA ORGANIZACIÓN: GOBIERNO DE LOS PARLAMENTOS, TRABAJO, CONTINUIDAD.—VII. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: EL ESTALLIDO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.—VIII. LA ÚLTIMA FRONTERA: EL CONTROL

(1) La historia de este texto es algo atormentada. Me fue encargado por el profesor Matheus, de Venezuela, para un libro homenaje a don Manuel García Pelayo, a publicar en ese país. Me sugirieron el título, dándome libertad para hacer el tratamiento del tema que considerara más adecuado. El resultado, como verá el lector, es un repaso a vista de pájaro de diversos asuntos relacionados con las Cámaras legislativas de nuestra época. Pasados unos años, y dado lo incierto, por razones obvias, de la publicación en aquel país, aprovecho la gentileza de los responsables de esta revista para que vea, por fin, la luz, en el bien entendido de que se trata de un ejercicio de presentación de problemas, más que de un análisis en profundidad de los mismos, que quizás conserve algo de interés.

(*) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid. Del Cuerpo de Letrados del Tribunal Constitucional.

JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTA-
RIOS. —IX. CONCLUSIONES: UNA INSTITUCIÓN
QUE SE RESISTE A SER MARGINADA.

I. INTRODUCCIÓN. MODELOS DE PARLAMENTO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y COMPARADA.

La comprensión de los verdaderos Parlamentos de nuestro siglo, y de sus problemas constitucionales, debe partir de la base de que es preciso distinguir aquellas realidades que pueden ser calificadas, sin sonrojo, de sucedáneos de las Asambleas legislativas democráticas, de las que constituyen verdaderas Cámaras de este tipo, con un papel relevante en sus entramados jurídico-políticos, y una auténtica representatividad de las sociedades a las que están ligadas.

La ciencia del Derecho constitucional no puede abdicar de su función de diferenciar claramente unas situaciones de otras, porque no hacerlo sólo conduce a confusiones, y a legitimar unos estados de cosas propios de regímenes que no pueden calificarse de democráticos. Y como los Parlamentos están desde hace años indisolublemente ligados a la democracia, no está de más fijar desde un principio que aquellas Asambleas que florecen en regímenes autoritarios por razones de todo tipo –prestigio, simulación, necesidades técnicas, etc- no pueden ser calificadas de Parlamentos si queremos ser rigurosos en el uso de la terminología científica. No se trata aquí de un prurito ideológico, sino de ser claros en el análisis de unas realidades, rechazando el intento continuado de hacernos pasar gato por liebre, como se suele afirmar.

Una anécdota puede servir para ilustrar lo que decimos. Durante el régimen franquista un Presidente de las Cortes denominadas Orgánicas (sucedáneo del Parlamento en aquel sistema) recibió en audiencia a un grupo de letrados, que iban a iniciar sus actividades como tales, tras superar las correspondientes oposiciones. Después de un discurso más o menos ceremonial, el jerarca concluyó diciendo: “Y, sobre todo, no olviden ustedes que esto no es un Parlamento”, lo que, sin duda, supuso un jarro de agua fría para quienes habían superado unos duros exámenes, con un temario abierto a todas las realidades parlamentarias occidentales. El señor Presidente no dejaba, sin embargo, de expresar lo que era una realidad incontestable, siendo, por otra parte, muy sincero, cosa que siempre es de agradecer.

Sirva esta historieta para recordar algo que será nuestro punto de partida en este trabajo. Solamente aquellas Cámaras legislativas in-

sertas en un régimen democrático, y que respeten una serie de reglas de funcionamiento de las que se hablará más adelante, pueden calificarse de verdaderos Parlamentos, y, por tanto, sólo a ellas vamos a dedicar nuestra atención en lo que sigue.

El primer paso para nuestro análisis ha de ser el de volver la vista atrás, y echar una ojeada a la evolución de las instituciones que pensamos estudiar. El dato del que hay que partir en dicho repaso es el de que las mismas hunden sus raíces en un pasado bastante remoto, que nos permite remitirnos a las asambleas representativas que empezaron a formarse en la Edad Media, prescindiendo de los precedentes griegos y romanos, que no dejaron, sin embargo, de tener influencia sobre las realidades que queremos revisar.

Es bien cierto, en todo caso, que esas asambleas estamentales respondían a unos principios muy diferentes de los propios de un Parlamento moderno, de modo que sólo las alteraciones que se produjeron, en Inglaterra en el siglo XVII, tras la Revolución Gloriosa, y en Norteamérica, y en el Continente, a finales del siglo XVIII, con las revoluciones francesa y americana, permiten hablar de unas instituciones parlamentarias que ya presentan algunos de los rasgos por los que son conocidas actualmente, con la consecuencia de que, a principios del siglo XIX, pueden reconocerse en muchos de los entramados institucionales de Occidente a verdaderas Cámaras legislativas.

Quizás el cambio de mayor significación entre esas dos realidades fue el que se produjo con el paso del mandato imperativo, en el que el representante actuaba siguiendo estrictamente las instrucciones de sus mandantes-electores, hasta el punto de que de no hacerlo podía ser castigado con sanciones muy graves, que a veces incluían el linchamiento puro y duro, al mandato representativo, en el que el miembro de la Asamblea podía actuar con plena libertad, lo que facilitaba sobremedida las posibilidades de tomar acuerdos en la misma. La teoría de este nuevo modo de entender las cosas la formuló magistralmente E. Burke en su discurso a los electores de Bristol, al decir que “el parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles, que cada uno tiene que mantener como agente y abogado frente a otros agentes y abogados. Sino que el Parlamento es una asamblea deliberativa de una sola nación, con un solo interés, el

del todo, en el cual no deben servir de guía los prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Ustedes eligen un diputado, sin duda, pero cuando lo han elegido ya no es un representante de Bristol, sino un diputado”(2).

Pero tenía que venir todavía otro cambio fundamental: el de la democratización del sufragio, que se produjo en dicho entorno occidental desde fines del siglo XIX a principios del XX, y que supuso una verdadera revolución en cuanto a los hábitos, y las reglas de funcionamiento, de las Asambleas, pues la superación del sufragio censitario, y la entrada en las Cámaras de los partidos de masas, con sus exigencias de disciplina, y de profesionalización de la política, trajo consigo un nuevo modelo de Parlamento, que es aquel en el que estamos viviendo hoy en día.

Y estas nuevas transformaciones fueron imposibles de eludir, sin que sea lógico propugnar la vuelta a las Asambleas de notables, formadas supuestamente por parlamentarios independientes, que alcanzaban con mayor facilidad las soluciones adecuadas para la sociedad en su conjunto. Hay mucho de pensamiento mítico en esta manera de añorar las Asambleas censitarias, en las que no existían los problemas que se dan en las actuales, pura y simplemente porque estaba representado un porcentaje de la población que a veces no llegaba al uno por ciento, que tenía unos intereses comunes muy marcados, y sólo disentía en cuestiones menores, de procedimiento.

Desde el momento en que estamos hablando de Parlamentos democráticos, como ya dijimos, uno de los requisitos fundamentales es que esté representada en los mismos la mayoría de la población, siendo los censitarios un estadio de la evolución felizmente superado, que no se puede presentar como modelo para lo que deben ser unas Cámaras legislativas en la actualidad.

Esto no quiere decir que algunos de los fenómenos derivados del dominio de los partidos sobre el proceso político en general, y la actividad de los Parlamentos en particular, no se presenten como serios

(2) Citamos por la versión recogida en K. LENK Y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pág. 83.

defectos del sistema, pero ya se ha dicho repetidamente, y con acierto, que los Estados democráticos de masas son en la actualidad, e ineludiblemente, Estados de partidos(3), de modo que las soluciones deben hallarse dentro de los mismos, y no con una ilógica vuelta a sistemas supuestamente libres de estos condicionamientos, en los que se aprecia de inmediato una deriva autoritaria, que los aparta de los que hay que considerar como verdaderamente democráticos.

El punto de llegada, por tanto, de esta historia parlamentaria, es el de unas Cámaras que representan a la gran mayoría de la población de un determinado país, y en las que los grupos parlamentarios, conectados con los correspondientes partidos de masas, tienen, como veremos, y como no podía ser menos, un fuerte protagonismo. Las relaciones dentro de esas Asambleas son mucho más rígidas que en el pasado, habiéndose producido un importante fenómeno de normativización de las mismas, con una serie de reglas que debieran tener como norte la protección de las minorías, pero que muchas veces aparecen como instrumentos al servicio de la dominación de aquellas por los grupos mayoritarios. El análisis general de esa situación nos corresponde hacerlo más adelante.

Ahora debemos reflexionar sobre otro fenómeno de importancia. El de que estas nuevas Cámaras legislativas, que funcionan en sistemas políticos democráticos, y que pueden ser calificadas de Parlamentos igualmente democráticos, lo hacen en regímenes que presentan diversas soluciones institucionales. Simplificando al máximo, podemos decir que deben distinguirse los que trabajan en regímenes denominados parlamentarios, con su derivación de regímenes de primer ministro o canciller, y los que lo hacen en otros en los que la interpretación de la división de poderes es otra: los denominados regímenes presidencialistas o semipresidencialistas. El papel a representar por los Parlamentos democráticos en esos dos tipos de organizaciones institucionales presenta serias diferencias.

En el primer caso la ligazón entre Cámaras y Ejecutivo, desde el momento en que éste es expresión de aquéllas, pues debe gozar de su

(3) Sobre el problema, y en este libro, no cabe sino hacer referencia a M. GARCÍA PELAYO *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

confianza, expresada mediante diversos mecanismos –investidura, cuestión de confianza, rechazo de mociones de censura, etc.- pero, a la vez, tiende a controlarlas, convirtiéndolas en instrumentos de su propia política legislativa, hace que haya podido hablarse de que la clásica división de poderes no lo es ya entre Parlamento y Gobierno, sino entre la mayoría que controla éste y aquél y la minoría opositora. Aquí la Asamblea, en cuanto foro de la Nación, aparte de cumplir sus funciones legislativa y presupuestaria, normalmente siguiendo las instrucciones del Ejecutivo, debe centrarse en las tareas de control de éste, y en estas tareas es indudable que el protagonismo hay que concedérselo a la oposición, que es quien tiene mayor interés en criticar las actividades del Gobierno.

En el segundo, tanto el Ejecutivo (Presidente) como el Parlamento tienen legitimación democrática directa, pues son elegidos sin intermediarios por el Pueblo soberano, de modo que los dos pueden remitirse al apoyo de éste para justificar sus políticas concretas, sin que ninguno tenga en sus manos, mediante los mecanismos más duros propios del régimen parlamentario –disolución o moción de censura-, determinar la vida del otro. No hace falta que exista confianza entre ellos, y aunque hay lógicamente mecanismos de cooperación, sin los que el funcionamiento del sistema sería imposible, estos son muy diferentes de los propios del parlamentarismo. El papel que representan las Cámaras en estos regímenes presidencialistas varía mucho dependiendo de cada país, del momento histórico del que estemos hablando, y de la personalidad de los actores en juego, aunque en los últimos tiempos, al menos desde mediados del siglo veinte, se ha venido manifestando, en los países democráticos que tienen este sistema, una tendencia al fortalecimiento del Ejecutivo paralela a la que se presenta también en los regímenes parlamentarios, con fuertes fenómenos de personalismo y concentración del poder en manos del jefe del mismo, que en estos últimos han llevado a la conceptualización del llamado régimen de primer ministro, o de canciller.

En esto vienen aproximándose los tipos ideales a los que nos referimos; en que tanto el Presidente de la República, en los presidencialismos o semipresidencialismos, como el Presidente del Gobierno, en los sistemas en principio parlamentarios, tienen un protagonismo

que no era tan fuerte en momentos anteriores de su desarrollo institucional. El papel que debe representar el Parlamento, en los dos, es el clásico de contrapeso frente a un Gobierno que tiende a ocupar todos los espacios de la vida política, de modo que, aunque con técnicas diferentes, el objetivo parece ser el mismo en todos los regímenes democráticos: conseguir que la fuerza expansiva del Ejecutivo encuentre unos límites razonables en la actividad de unas Cámaras siempre vigilantes para que no se produzcan abusos de poder.

II. EL PUNTO DE LLEGADA: CRISIS O MUTACIÓN DEL PARLAMENTO.

Estas breves reflexiones previas sobre la historia, y la realidad comparada, de los Parlamentos, nos conducen derechamente al tema de la supuesta crisis de los mismos. Los que sostienen que la misma es innegable suelen basarse en la progresiva ampliación de los poderes del Ejecutivo, en detrimento de los de las Cámaras, que, para ellos, estarían siendo arrumbadas a la posición de bonito jarrón chino, muy caro, pero perfectamente inútil, y que nadie sabe bien qué hacer con él. Estas posturas tienen como base una visión del pasado de las Asambleas un tanto optimista, como si éstas hubieran sido, en algún momento, el centro de los sistemas constitucionales de Occidente. Nada más lejos de la realidad.

Incluso en aquéllos países de mayor tradición democrática, el Parlamento ha estado siempre en lucha para afirmar sus poderes frente a instancias mucho más arraigadas, y que se resistían a ceder parcelas de influencia. Por poner el ejemplo más llamativo, puede hablarse de Gran Bretaña, en donde, como sabemos, los conflictos del siglo XVII se saldaron con la victoria del partido parlamentario frente al absolutista, con decapitación del Rey incluida. Las centurias posteriores lo fueron, sin embargo, de continua batalla por defender sus poderes, frente a un Monarca que, contra lo que sostuvo la historiografía liberal, conservó gran parte de su estatus y de sus potestades, siendo un actor importante de la vida política, a la cabeza de unos aristócratas que también representaron un papel de primer orden, entre otros mecanismos a través de su presencia en la Cámara de los Lores.

Si esto sucedía en la cuna del parlamentarismo, qué decir de otros muchos países, algunos de singular importancia, en los que no faltaban, de vez en cuando, experiencias autoritarias que hacían que la evolución hacia el supuesto reforzamiento de las Asambleas fuera de todo menos lineal. Estas realidades hacen que se pueda sostener que en el siglo XXI la institución parlamentaria más que en crisis se encuentra en un momento de salud excelente, a juzgar por su consolidación en la mayoría de los países democráticos, y el papel que desempeña en los mismos.

Es cierto, sin embargo, que sí que puede hablarse de mutación de este último, desde el momento en que el contexto actual es muy diferente del propio del siglo XIX o de la primera mitad del siglo XX. El cambio fundamental es que las Cámaras deben dedicarse ahora, dada la complejidad y amplitud de las tareas propiamente gubernativas, fundamentalmente a controlar la actividad del Ejecutivo, sin pretender sustituirle en aquellas, pues está claro que para ello se requiere un aparato burocrático que no tendría sentido que poseyeran las Asambleas. Es por eso por lo que más que de crisis hay que hablar de mutación de los Parlamentos, que no pueden ahora ostentar la dirección política del Estado -a mi juicio, no la ostentaron nunca- sino que deben dedicarse a la labor de someter a continua supervisión los actos de un Gobierno al que nadie en su sano juicio negaría el principal protagonismo en la toma de las decisiones básicas de regulación de la convivencia. Sobre esto habremos de volver más adelante, cuando examinemos las funciones parlamentarias.

Baste ahora con afirmar que el Parlamento ha sufrido uno de los muchos cambios que ha caracterizado su turbulenta historia, pero que dicho cambio no puede ser calificado de crisis en el sentido de pérdida de poderes efectivos. En primer lugar porque esos poderes efectivos probablemente no han existido nunca, ni siquiera sobre el papel, y en segundo porque la innegable mutación ha desplazado a las Cámaras a terrenos que, si saben explotarse correctamente, no son, ni mucho menos, de menor importancia. Y aquí ya habría que hablar de cómo las instituciones parlamentarias concretas, las de cada país, han sabido, o no, adaptarse a estas nuevas situaciones, puesto que las que lo han hecho siguen teniendo una posición política de primer orden, cosa que no sucede en los casos en los que se han desaprovechado las

oportunidades, y se presentan como ineludibles fenómenos susceptibles de ser combatidos con éxito.

III. LA REGULACIÓN: FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO Y AUTONOMÍA REGLAMENTARIA.

Un aspecto de la regulación de la vida de las Asambleas legislativas, en el que se combinan últimamente tradición y modernidad, es el de las fuentes del Derecho que rigen su funcionamiento. La solución tradicional en esta materia, para los Parlamentos democráticos, era la de una autonomía radical en la elaboración, y aplicación, de este tipo de normas, que venían siendo aprobadas por las Cámaras sin interferencias externas, y cuya implementación era asimismo controlada por los órganos de las mismas, también sin intromisiones de poderes ajenos.

Puede decirse que ésta sigue siendo, en general, la manera de ver las cosas en la actualidad, pero ha habido algunos cambios significativos al respecto, derivados, como tantos otros que se han producido en las instituciones parlamentarias modernas, de la quiebra del dogma clásico de la soberanía parlamentaria, al menos en la mayoría de los países democráticos.

En este terreno, como en tantos otros, no es de despreciar la influencia del asentamiento de la Constitución como norma jurídica. Las normas supremas más recientes contienen una serie de reglas que afectan directamente al funcionamiento de las Asambleas legislativas, y que deben ser respetadas por éstas; hay en ellas, en síntesis, normas de derecho parlamentario que no han sido aprobadas autónomamente por las Cámaras, sino que son producto de la voluntad de un poder constituyente que ha pretendido fijar en la ley fundamental una serie de criterios que considera de importancia para el funcionamiento de aquéllas.

Esta es una novedad importantísima, que se deriva del papel que suele representar ahora la Constitución en las sociedades de nuestro mundo, y que conoce notables excepciones, como la del Reino Unido. La existencia de esa norma superior, que marca algunas pautas para las normas propiamente parlamentarias, supone que la autonomía

normalmente reconocida a las Asambleas conozca ahora unos límites que no eran habituales.

Pero el principal protagonismo en estas materias lo suele seguir teniendo la norma habitualmente denominada reglamento parlamentario, que sí es aprobada autónomamente por las Cámaras, sin intervención de ningún otro poder externo. Una de las pruebas de que nos hallamos ante un Parlamento verdaderamente democrático es precisamente la de que sus normas de funcionamiento, subordinadas en algunos países a la Constitución, como ya sabemos, son producto de las decisiones tomadas en su seno, sin que tengan nada que decir, en su proceso de elaboración, ni la otra Cámara en los sistemas bicamerales, ni, por supuesto, el Ejecutivo, que en algunos sistemas autoritarios ha utilizado el control sobre dichas normas para limitar la autonomía parlamentaria. Estos principios valen, por tanto, para reconocer a una Asamblea legislativa que merezca tal nombre.

Sin embargo, no acaban aquí, en la reafirmación de la autonomía reglamentaria, los problemas respecto a las normas que rigen la vida de un Parlamento. Otro aspecto especialmente importante es el de la necesidad de que las mismas sean aceptadas por todos los grupos significativos que en el mismo trabajan, y que faciliten la participación de las minorías en los trabajos de las Cámaras. El primer problema suele resolverse mediante la previsión de unas mayorías reforzadas para la aprobación de los reglamentos parlamentarios, que pueden ser la mayoría absoluta, o incluso alguna otra más dificultosa de alcanzar. Las mismas aseguran que sea preciso llegar a unos consensos mínimos sobre las decisiones a tomar en dichas normas, consensos mínimos en cuya construcción quede asegurada la participación de grupos que no estén en el complejo Gobierno-mayoría que lo apoya, abriéndose así el reglamento a las necesidades de las minorías.

Conectada con esto se encuentra la exigencia de que, dado que el Parlamento es el lugar de expresión normal de las opiniones de estos grupos minoritarios, las normas faciliten la actividad de los mismos, promoviendo sus intereses para que las Cámaras puedan servir de verdadero contrapeso a la acción gubernamental, fundamentalmente a través del ejercicio de la función de control, como veremos más adelante.

Otro ámbito relativamente novedoso en estas materias es el de las posibilidades de reacción, frente a la necesidad de regular con prontitud y flexibilidad determinadas materias, que se dan a los órganos de gobierno de las Cámaras, revisando la regla que prevé que las normas parlamentarias más significativas deban ser aprobadas por el Pleno de las mismas. Aquí ha habido problemas a la hora de alcanzar el equilibrio entre las exigencias de que exista el máximo apoyo para todo tipo de reglas en las Asambleas y lo ineludible de funcionar, a veces, con unos esquemas menos rígidos que permitan responder a situaciones que requieren una regulación rápida. El protagonismo de la presidencia de las Cámaras en estas materias es indudable en las soluciones más clásicas, pero no conviene olvidar que, precisamente para asegurar los consensos mínimos, han sido asociados a estas tareas los otros órganos de gobierno, tanto el institucional (Mesa, en la terminología española), como el representativo de los grupos parlamentarios (Junta de Portavoces, de nuevo en la terminología española). Precisamente, la participación de este último en dichos procesos de elaboración de normas al margen del Pleno, asegura que al menos se ha intentado construir los consensos mínimos, que son tan necesarios en la aprobación de este tipo de reglas. No debe ocultarse, en todo caso, que nunca han dejado de ser polémicas las intervenciones de los órganos de gobierno en el terreno normativo, puesto que siempre planea sobre ellas la sospecha de que se están produciendo excesos, y de que se elude la exigencia, que apuntábamos más arriba, de mayorías reforzadas para la aprobación de normas reglamentarias. Es por ello que estos poderes deben ser usados con cautela y sin romper con los principios fundamentales en la materia.

IV. LAS FUNCIONES BÁSICAS.

1. *Representación.*

El Parlamento tiene que desarrollar en nuestro tiempo una serie de tareas para poder ser reconocido como tal, y la primera de ellas es la de representar al Pueblo, en el que, en los regímenes democráticos, suele residir la soberanía.

Se trata de hacer presente en la vida diaria de las instituciones políticas a quien de ordinario manifiesta su voluntad solamente una vez

cada equis años, y que necesita de la mediación de la institución parlamentaria para influir, de una manera más o menos precisa, o general, sobre las orientaciones de las políticas de los poderes públicos. Esto es lo que diferencia a esta institución del resto de las democráticas y, por ello, todos los mecanismos que se establezcan para mejorar esta función de representación redundarán en una posición más fuerte de las Asambleas en los sistemas constitucionales.

Sin negar la representatividad de otros órganos, es el Parlamento el que realiza con mayor grado de exactitud estas funciones, desde el momento en que se convierte en el “Foro de la Nación”, en el lugar en el que están presentes, y se expresan con plena libertad, todas las sensibilidades sociales significativas que existen en un determinado Estado. Los procedimientos parlamentarios deben estar orientados precisamente a que en las Cámaras se discutan los asuntos que ocupan, o preocupan, al Pueblo soberano, y a que en esos debates se encuentren representadas las diferentes corrientes de opinión que existen en este, porque, si no es así, las mismas no estarán cumpliendo la que es su función esencial: la de hacer presente a la sociedad en el Estado.

Es preciso que las Asambleas legislativas mantengan una conexión clara con el electorado. Esto se consigue, en primer lugar, cuando los comicios se organizan de acuerdo con un sistema que permite que alcancen representación aquellos sectores significativos de la sociedad, sin excluir a ninguno de ellos mediante mecanismos, de todos conocidos, que son en realidad fraudulentos, y que han sido utilizados, a veces, para disfrazar de democracia parlamentaria regímenes que no son sino satrapías encubiertas. Sabido es que los objetivos de dicha normativa electoral consisten tanto en conseguir reflejar en las Cámaras las opciones políticas presentes en la sociedad, como en favorecer la formación de gobiernos estables, que cuenten con apoyos suficientes en aquéllas para desarrollar políticas coherentes.

Los mismos se alcanzan en diferentes países con muy variadas regulaciones, que responden muchas veces a circunstancias históricas y sociales peculiares. No conviene juzgar las mismas desde un modelo supuestamente aplicable, en todo lugar y tiempo, de sistema electoral. Es conocido el inagotable debate entre el proporcional y el mayorita-

rio, en el que no vamos a entrar aquí por razones evidentes de espacio. En todo caso, está claro que en diversas naciones tanto el uno como el otro producen parlamentos representativos, de modo que hay que cesar en la búsqueda del sistema perfecto para, más simplemente, enjuiciar cada uno de ellos por sus resultados, que deben ser, como ya dijimos, no marginar a ningún sector social importante, por un lado, y por otro facilitar la formación de ejecutivos sólidos, que puedan desarrollar políticas públicas igualmente sólidas.

Pero en las sociedades actuales no basta con que las elecciones sean más o menos limpias, pues las mismas se producen cada cierto tiempo, y hay períodos en los que no estamos ante la movilización propia de éstas, pero en los que, sin embargo, es preciso mantener la conexión electores-parlamentarios. Por eso es muy importante la labor de estos últimos en el sentido de conservar abiertos, y funcionando fluidamente, los canales de comunicación habituales, que les permiten mantenerse al tanto de las opiniones de los electores, y de los posibles cambios en las mismas, y ello tanto por su propia supervivencia como porque es una de las bases del sistema. Hay que tener presente que en muchos países es fundamental el papel de los partidos políticos en el mantenimiento de dichos canales, pero en un Parlamento del siglo XXI creemos que tampoco es de despreciar el de los parlamentarios individuales, que no deben renunciar a seguir estando en todo momento en contacto con quienes les eligieron. En este sentido las oficinas parlamentarias clásicas, y las nuevas tecnologías, pueden ofrecer un conjunto de soluciones que permitan que las Cámaras no pierdan una relación que es la que, en muchos casos, explica su misma existencia.

2. *Legislación.*

Otra de las más clásicas funciones del Parlamento es la de legislar(4); es decir, la de elaborar aquella norma, la Ley, que ocupa un

(4) Estas líneas reproducen algunas de las ideas ya expresadas en nuestro trabajo “La potestad legislativa de las Cortes Generales” en M. E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BARVO-FERRER (dirs.) *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España; Madrid, 2009, págs. 1328 y ss.

lugar privilegiado en el sistema de fuentes de las sociedades modernas, sólo por debajo de las Constituciones en aquellos países que cuentan con una de estas de tipo normativo.

Suele conectarse, por tanto, a las Cámaras con la llamada potestad legislativa; y esta ligazón entre dicho órgano, representante máximo del Pueblo, y la norma habitualmente denominada como ley, es especialmente importante. Y es especialmente importante porque dota a una de las formas de la legislación estatal, aquella que emana de las Asambleas siguiendo un determinado procedimiento, de una posición de preeminencia en el orden jurídico, que, aunque matizada sobre todo por el entendimiento de la norma constitucional como verdadera norma, sigue haciendo de ella la fuente de mayor trascendencia en el mismo.

Los Parlamentos de los países democráticos tienen a su disposición el instrumento más potente de innovación del sistema jurídico nacional; y esto es así porque estamos, como ya sabemos, ante las instituciones más directamente conectadas con la fuente de la soberanía, a través de un principio democrático que está en la base de la manera de configurarlas. Como se ha escrito, sólo a la naturaleza de la ley pertenece el ser expresión de la voluntad soberana del Estado; sólo detrás de ella está el Parlamento como representación de la sociedad, y en consecuencia, sólo sus mandatos traducen decisiones de soberanía(5).

Esta conexión ley-democracia es la que dota a aquella de una fuerza muy especial, que, pese a todos los matices que se le quiera dar a la misma, continúa caracterizándola frente al resto de las fuentes del derecho, incluso frente a aquellas a las que les ha sido reconocido constitucionalmente el rango y valor de ley. Es lo que se expresa al decir que se marca así la diferencia entre las fuentes legales y las otras fuentes del Derecho: las fuentes legales recogen el sentido democrático constitucional de la producción jurídica dentro del ordenamiento en lo que atañe a la forma misma de esa producción(6).

(5) ÁNGEL GARRORENA MORALES *El lugar de la ley en la Constitución española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pág. 97.

(6) FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN *Fuentes del Derecho, Vol II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 55.

O que lo característico del concepto de ley en el sistema de fuentes es su naturaleza democrática, que por sí sola le confiere una incontestable superioridad, y que la democraticidad del Estado en un régimen parlamentario implica que el núcleo básico de decisión política y de ordenación de la comunidad estatal no puede ser otro que el Parlamento, el cual ocupa un lugar central y preeminente en todo el sistema jurídico-político(7).

Trascendente es, por tanto, esta conexión Ley-Parlamento, porque pone en manos del mismo un poder importantísimo, el poder de innovar el ordenamiento, el poder de dictar las normas que, dado el carácter democrático de las Cámaras, gozarán, con todos los matices que se quiera, de una posición preeminente.

Las afirmaciones anteriores deben ser inmediatamente matizadas por la conocida complejidad de los sistemas de fuentes del Derecho en los modernos ordenamientos jurídicos, que hace que la posición central y vertebradora(8) del concepto de ley, se encuentre ahora con toda una serie de realidades que invitan a revisar algunos de los modelos clásicos, en un intento, quizás imposible, de aplicar un entramado teórico, ya poco útil, a una situación que muestra una indomable resistencia a ser encorsetada en las categorías tradicionales.

Sobre esta crisis del modelo clásico de las relaciones entre la ley parlamentaria, y el resto de las fuentes del Derecho, ha escrito con rara unanimidad toda la doctrina. Para algunos todos los cambios de los últimos tiempos han hecho que la formulación de un concepto de ley en términos definitorios clásicos sea una tarea literalmente inviable(9); y otros, de manera muy expresiva, llegan a afirmar que se ha destruido de forma inmisericorde el concepto tradicional de ley, que había sido heredado, con mayor o menor coherencia, de la dogmática clásica(10).

(7) LUIS MARÍA DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ *Concepto de ley y tipos de leyes*; en A. GARRORENA (ed) *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 165 y 172.

(8) En expresión de JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ceura, Madrid, 1991, pág. 513.

(9) J. A. SANTAMARÍA, *op. ult. cit.*, pág. 553.

(10) L. M. DíEZ-PICAZO *op.cit.* pág. 144.

No nos corresponde a nosotros ahora más que constatar ese hecho, provocado por fenómenos como la consolidación del carácter jurídico de la norma constitucional, o el surgimiento de poderes territoriales que compiten con el nacional en la producción de leyes, o la apertura a la colaboración entre el Parlamento y el Ejecutivo a la hora de elaborar normas con rango de ley, etc. Todos ellos colocan a la ley producto de las Cámaras, siguiendo el procedimiento legislativo, en una posición distinta de la que pudo tener en las experiencias históricas, porque también conviene subrayar que, cuando se vuelve una mirada nostálgica a éste, suele olvidarse que las leyes elaboradas por aquellas Asambleas Legislativas no eran precisamente un ejemplo de respuesta a los deseos de la mayoría de la población, y sí un instrumento de las clases dominantes para proteger unos intereses que no coincidían con los de aquélla. Por ello, las recuperaciones del pasado deben ser puestas siempre en su contexto, que muchas veces no es verdaderamente democrático.

En todo caso, un análisis de las funciones de los Parlamentos actuales no debe olvidar nunca la legislativa, que sigue siendo una de las más importantes, puesto que, como veremos en su momento, esta peculiar manera de producción normativa, caracterizada por la publicidad y el debate, supone una garantía de que las reglas que pretenden aplicarnos han sido sometidas a un procedimiento parlamentario, que las distingue claramente de otras, y las dota, por tanto, de una fuerza muy especial en nuestros ordenamientos jurídicos.

3. *Función presupuestaria.*

Del principio clásico de “no taxation without representation” (no impuestos sin representación) que tuvo mucho que ver con los primeros momentos, y con la consolidación, de las Asambleas representativas estamentales, precedentes de los actuales Parlamentos, que solían votar los subsidios que el Monarca necesitaba para desarrollar sus actividades, se ha derivado en los países democráticos la regla, seguida en todos ellos, de que los ingresos y los gastos de los poderes públicos deben ser aprobados, casi siempre anualmente, por las Cámaras legislativas.

A nadie se le oculta la importancia de la misma, pues se pone así en las manos de éstas la posibilidad de paralizar, por falta de fondos, la vida del resto de los órganos del Estado. Hace tiempo que esta posibilidad suele limitarse a la aprobación de los gastos, pues la legislación sobre los ingresos del Estado no tiene ya carácter anual; pero, aún así, el control que los Parlamentos ejercen mediante la enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales es una de sus armas políticas más importantes.

De la trascendencia de la misma es buena prueba que el debate de dichos Presupuestos se ha transformado, en los últimos años, en el más llamativo que se celebra en las Cámaras. Al hilo de las decisiones a tomar en materia de gasto (cañones o mantequilla, según la vieja expresión), los parlamentarios pueden criticar, o apoyar, las principales políticas del ejecutivo, dado que casi ninguna de éstas tiene coste cero, produciéndose así una discusión a fondo sobre las mismas, discusión que suele ser la protagonista de buena parte del curso parlamentario.

No tendría sentido que nos detuviéramos aquí en una materia tan rica como el derecho presupuestario, materia dotada de infinidad de matices que nos ocuparían mucho espacio, pero si queremos referirnos a dos de sus principios, que son los que están más conectados con los poderes de las Asambleas legislativas al respecto: se trata de la generalidad y la anualidad.

El primero pretende que absolutamente todos los gastos de los poderes públicos se inserten en los Presupuestos que se discuten en el Parlamento. Ni que decir tiene que se trata de extender el control de éste a todos los organismos cuyo funcionamiento esté basado en el recurso a dinero público, sin excepciones. Su importancia no puede menospreciarse desde el momento en que se ha intentado, por ejecutivos de todos los tiempos y lugares, sustraer a la revisión de las Cámaras determinados gastos, con argucias que tenían por objetivo precisamente dotar de una mayor libertad a la acción de determinados entes. Ahora son muchas las Constituciones que tienen una norma similar a la de la española, en el sentido de que los Presupuestos “incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público” (art. 134. 2 CE), y a nadie se le escapa que esta generalidad es una manera

de evitar abusos de todo tipo, y de reforzar la posición de las Asambleas legislativas en materia presupuestaria.

En cuanto al principio de anualidad tiene también este objetivo y, aunque se ha discutido si es funcional o no programar a tan corto plazo, y la Administración ha conocido, y conoce, sistemas de previsión plurianuales, debe considerarse que no está de más que el Gobierno todos los años tenga que confirmar el apoyo parlamentario para las cuentas públicas, que es tanto como confirmar dicho apoyo en general a los rasgos fundamentales de las políticas que está emprendiendo. El que las Cámaras examinen, enmienden y, en su caso, aprueben los Presupuestos Generales en cada ejercicio anual, dota a éstas de una competencia decisiva en el funcionamiento del Estado, y recuerda al Ejecutivo que debe cuidar a los que le apoyan en las mismas, pues tienen en sus manos la posibilidad de paralizar sus actividades, y esa posibilidad se convierte en un hecho no con poca frecuencia, sino precisamente año tras año. Siempre está abierta la posibilidad de la prórroga de los Presupuestos del año anterior, pero a nadie se le oculta que, normalmente, un Gobierno, que no logra aprobar su previsión de gastos, es un Gobierno en una situación muy difícil, y prácticamente cesado.

4. *Nombramiento de personas.*

Otra de las funciones que realiza habitualmente el Parlamento en nuestro siglo es la del nombramiento de altos cargos del Estado. En los regímenes parlamentarios el presidente del gobierno necesita de su apoyo, que a veces se supone, pero que otras ha de otorgarse expresamente a través de los mecanismos de investidura, y las mociones de censura y confianza. Pero no sólo participa en este tipo de sistemas en la configuración del gobierno, que en los presidencialistas tiene su propia legitimidad, sino que en todos ellos es el foro en el que se realizan algunos nombramientos muy importantes, o, al menos, se confirman los realizados por el líder del Ejecutivo.

Todos tenemos en la cabeza la elección de parte de los miembros de los tribunales constitucionales, o de los órganos de gobierno de la judicatura, o la confirmación de los nombramientos presidenciales

para el Tribunal Supremo, y otros cargos, en los EE. UU. En estos procesos la intervención parlamentaria tiene un significado claro, que es el de transmitir aún más legitimidad democrática a estos órganos, y conseguir que los mismos sean sensibles a las tendencias sociales representadas en las Asambleas legislativas, constituyendo una benéfica influencia en los elegidos.

Además, la previsión de mayorías reforzadas para los consiguientes nombramientos favorece la construcción de un consenso mínimo sobre las personas, muy útil para el funcionamiento de las correspondientes instituciones, pues los miembros de las mismas se encuentran apoyados por amplias mayorías sociales. Por eso es una desviación problemática del sistema la práctica de repartirse los puestos por cuotas, sin intentar llegar a acuerdos sobre candidatos respetables para todos los grupos políticos, ya que de este modo se marca sectariamente a dichos miembros, y se favorece una estrategia de división que tiene efectos muy negativos sobre los trabajos de unos órganos que normalmente debieran desarrollar sus actividades con criterios sólo muy lejanamente apoyados en posiciones partidistas.

En todo caso, esta función de nombramientos de personas nos demuestra, una vez más, el carácter central de las Cámaras en los sistemas políticos democráticos, puesto que a ellas se les confían la provisión de unos puestos decisivos para el buen funcionamiento de los mismos, principalmente porque el Parlamento es quien mejor representa las corrientes sociales verdaderamente importantes, que conviene que sigan los miembros de otros órganos constitucionales, y la mejor manera de mantener a estos en permanente contacto con aquellas es que las Asambleas intervengan, con mayor o menor influencia, en la designación de sus miembros.

5. *Control del Gobierno.*

Hemos dejado para el final de este apartado la función que dota en la actualidad de un mayor protagonismo a la institución parlamentaria: la de control de la acción del Gobierno. Está claro que ni ahora, ni nunca, las Cámaras legislativas han podido llevar por sí mismas la gestión de los asuntos de Estado, que se confían en todas

las democracias al Ejecutivo, huyendo de un asamblearismo que no tiene ningún sentido, y no conllevaría sino un deficiente funcionamiento del sistema constitucional en su conjunto, puesto que está claro que un Parlamento no es la institución adecuada para tomar según qué decisiones, que requieren no tanto de largos debates como de acuerdos tomados con rapidez, muchas veces por órganos unipersonales.

Pero el terreno, en el que las Asambleas pueden hacer una labor mucho más interesante, es en el del control de esas decisiones a posteriori, exigiendo responsabilidades si llegara el caso. Cuentan para ello habitualmente con instrumentos como las preguntas, las interpe-laciones, y las comisiones parlamentarias de investigación, que constituyen un arsenal que no es de despreciar, y que modula la intervención parlamentaria según la importancia y la complejidad de la materia a tratar. No es tampoco posible no tener en cuenta la utilización de otros procedimientos parlamentarios, no exclusivamente de control, como el legislativo o el presupuestario, para ejercer estas funciones, y, desde luego, la existencia de la artillería pesada, con los mecanismos que implican la exigencia de responsabilidad, y pueden provocar la caída del Gobierno, como las mociones de censura y la cuestión de confianza. El caso es que el Parlamento es, dentro del Estado constitucional, el órgano mejor preparado para controlar al Ejecutivo.

Y es aquí donde inmediatamente hay que hacer una reflexión sobre la realidad de dicho control, reflexión que debe llevarnos a propugnar un modelo de organización del mismo. Dicha reflexión es la que tiene que ver con el hecho innegable, que ya tuvimos ocasión de apuntar, de que en los regímenes parlamentarios la división de poderes no se produce ya entre Cámaras y Gobierno sino, entre el conjunto de Gobierno-mayoría parlamentaria que lo apoya, por un lado, y por otro la llamada oposición. En los regímenes presidencialistas el ejecutivo y el legislativo están formalmente separados, pero dentro de este último se distingue también habitualmente entre quienes apoyan al Gobierno, y quienes se oponen al mismo.

Todo esto significa que los instrumentos de control deben estar preferentemente en manos de las minorías, de quienes pretenden un cam-

bio en el Ejecutivo, y la regulación de los mismos debe estar orientada en el sentido de facilitar la crítica de las actividades gubernamentales, dando un mayor protagonismo a quienes pretenden presentar ante la opinión pública alternativas al modo de gobernar de quienes están en el poder. Es la idea de la vieja frase inglesa de que la “minority must have its say” (la minoría debe poder expresarse, traducimos libremente) y la “majority its way” (la mayoría debe decidir).

En nuestro tiempo, el principal problema de las Cámaras legislativas es la protección de las minorías, como se ha dicho repetidas veces, y es el principal problema porque son esas minorías las que mantienen viva la función de control. No es que este principio no deba proyectarse sobre otros aspectos de las Asambleas legislativas, pero es en este campo del control del Gobierno en el que muestra toda su importancia, hasta el punto de que, si no se respeta, estamos hablando de una verdadera farsa que poco tiene que ver con un verdadero parlamentarismo.

Por poner un ejemplo que todos entenderán bien, y que es una prueba de la inadecuada solución de estos asuntos en España, si la creación de las comisiones parlamentarias de investigación está en manos del complejo Ejecutivo-mayoría que lo sostiene, como sucede en nuestro país en el nivel nacional, entonces nunca se crearán comisiones que puedan ejercer una verdadera tarea de control sobre el Gobierno, porque aquel complejo se opondrá. Este es un poder que, o se deja en manos de las minorías, como por ejemplo en Alemania, o no tiene ningún sentido.

Lo mismo puede decirse de la preferencia que forzosamente hay que dar a las preguntas o las interpelaciones de la oposición, que son las que verdaderamente controlan al Gobierno, puesto que las formuladas por quienes lo apoyan son solamente oportunidades para el lucimiento de éste, y no verdaderos instrumentos de ejercicio de la función de la que estamos hablando. Resumiendo, el control, que debe ser facilitado en lo posible, y que es una de las tareas fundamentales de los Parlamentos actuales, debe estar preferentemente en manos de las minorías, si es que queremos dotarlo de su verdadero sentido de contribuir a que un Ejecutivo cada vez más potente tenga por lo menos que rendir cuenta periódicamente de sus actividades.

V. LOS COMPONENTES: PARLAMENTARIOS, GRUPOS Y PARLAMENTO.

Los últimos tiempos conocen también variaciones en los diversos entes que forman parte de las Cámaras. En primer lugar, conviene ocuparse de los parlamentarios, que se hallan en la base misma de estas instituciones. El papel que representan ha cambiado mucho de un tiempo a esta parte. Por ejemplo, sus prerrogativas (inmunidad e inviolabilidad) se miran ahora con sospecha, sobre todo la primera, como consecuencia de los avances en materia del derecho a obtener una respuesta jurisdiccional a las demandas de los ciudadanos.

Si fue usual que un Diputado o Senador que cometía un delito de cualquier tipo podía contar con la solidaridad de sus compañeros, y oponer así al intento de procesarle la negativa de las Cámaras a conceder la autorización correspondiente, que en España denominamos suplicatorio, hoy en día, en los países más avanzados en estas materias, o ha desaparecido esa necesidad de autorización -que tiene sentido cuando la judicatura es un instrumento del Ejecutivo, que articula a través de ella sus necesidades de persecución de los parlamentarios molestos, pero que no es de recibo cuando existe un verdadero Poder Judicial, caracterizado por su independencia- o la misma se ha reconducido por los tribunales constitucionales, especialmente el español, como consecuencia de la necesidad de dar respuesta a la existencia de un derecho a la tutela judicial efectiva de los posibles perjudicados por el delito, a los casos en los que nos hallemos ante un intento de alterar el funcionamiento de las Cámaras, de verdadera persecución política disfrazada de proceso judicial.

Esta manera de ver las cosas no es más que uno de los muchos reconocimientos de que las Asambleas no son ya islas dentro del Estado, fortalezas sitiadas, que constituían el único órgano legitimado democráticamente. Ahora, transformado aquél en verdadero Estado de Derecho, son unas instituciones más, que deben respetar los preceptos constitucionales, y cuyos miembros no pueden tener una patente de corso para delinquir, quedando excepcionados de las reglas que se aplican a todos los ciudadanos. Sobre esto insistiremos más adelante, pues tiene su importancia para analizar otros aspectos del estatus de las Cámaras. Las inmunidades ilimitadas son propias de un pasado tormentoso en el que el Parlamento debía defender sus pre-

rrogativas en un ambiente hostil, y en el que el mismo era el único elemento democrático de la Constitución.

Hoy en día sigue teniendo sentido la prerrogativa de la inviolabilidad, o *freedom of speech*, que tiende a facilitar y hacer más libres los debates parlamentarios, pues, si se pudieran perseguir judicialmente las manifestaciones de Diputados y Senadores en el ejercicio de sus funciones, aquellos perderían agilidad y sustancia. No ocurre lo mismo con la inmunidad, solamente justificable cuando se aprecia que, el proceso judicial al que se pretende someter al parlamentario presunto delincuente, tiene en realidad como pretensión alterar el normal funcionamiento de las Cámaras.

Otro terreno en el que los cambios han sido importantes es el de la posición jurídica de los parlamentarios, como consecuencia del reconocimiento a los mismos de verdaderos derechos fundamentales dentro de las Cámaras. La teoría clásica calificaba a esos poderes de Diputados y Senadores de facultades, cuyo reconocimiento en los textos reglamentarios no suponía que se pudieran alegar fuera del ámbito de las Asambleas; pero hace años que nos hallamos ante realidades diferentes, ante Parlamentos en donde, como consecuencia de que las relaciones parlamentarias se han ido haciendo cada vez más rígidas, y con mayores regulaciones normativas, puede hablarse con propiedad de verdaderos derechos de los parlamentarios, muchos de ellos reconocidos constitucionalmente, o que se derivan de los mandatos de la norma suprema, de modo que pueden ser alegados ante tribunales externos, principalmente el Constitucional, desde luego, cuando los órganos de las Cámaras los lesionen.

Estas no son ya un ámbito exento de la vigencia de los derechos fundamentales, sino que deben respetarlos como todos los poderes públicos, y esa exigencia de respeto incluye los de sus miembros, porque lo contrario sería poner en manos de las mayorías la posibilidad de silenciar a los grupos minoritarios. Cuando nos hallamos ante Parlamentos en los que se encuentran representados grupos sociales contrapuestos, y no miembros de una misma clase social sin diferencias de fondo, como sucedía en los clásicos, es especialmente importante blindar, mediante el reconocimiento de verdaderos derechos, la posición de todos los representantes.

Pero la novedad más propia de los últimos cien años en los Parlamentos democráticos ha sido, sin duda, la entrada en los mismos de los partidos políticos de masas y sus instrumentos en este terreno: los grupos parlamentarios. En ese período de tiempo hemos pasado de unas Cámaras laxamente organizadas, en las que los representantes individuales campaban por sus respetos, sujetos solamente a tímidos intentos de disciplinarlos, que no podían ser muy estrictos desde el momento en que la supervivencia, y la carrera de los mismos, no dependían más que de su capacidad de establecer lazos con un electorado que aún apreciaba ciertos rasgos de independencia, a una situación en la que, con evidentes matices en los diversos países, Diputados y Senadores dependen para el progreso de su carrera política de sus buenas relaciones con la dirigencia de su partido, que exige una estricta disciplina dentro del grupo parlamentario en el que aquellos están integrados, con muy pocas excepciones. Disciplina de voto, pero no solo eso, sino también obediencia estricta a las directrices emanadas de quien controla la posibilidad de que alguien se presente como candidato y, tema no menor, la financiación de unas elecciones que ya son prohibitivas para las posibles iniciativas individuales.

Además, estas realidades sociales han venido a ser reconocidas por las normas parlamentarias, que han tendido a configurar lo que ya se denomina, sin ambages, una “grupocracia”. Una situación en la que absolutamente todas las actividades dentro de las Asambleas pasan por las manos de los grupos, que controlan y autorizan las posibles iniciativas de los representantes de a pie. Estos solamente tienen como opción de rebeldía la de abandonar dichos grupos, y caer en un grupo mixto, o en la condición de parlamentario no adscrito, en la que sus facultades son ciertamente limitadas.

En los Parlamentos que se han institucionalizado más recientemente, como el español, este fenómeno es especialmente llamativo. El parlamentario individual es un disciplinado soldado, miembro de un grupo prácticamente paramilitar, en el que las órdenes de la directiva son obedecidas sin rechistar, so pena del indeseable envío a las tinieblas exteriores del grupo mixto. Todos los intentos de representar un papel relativamente autónomo son mirados con sospecha, hasta el punto de que la mayoría de las iniciativas verdaderamente trascendentes (preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley o de

ley) o están reservadas a los grupos, o deben contar con la aquiescencia de los jefes de fila correspondientes.

Hasta que punto este estado de cosas es una asimilación de las enseñanzas de la democracia de masas en la que los partidos, y, por tanto, los grupos parlamentarios, que son expresión de ellos en las Cámaras legislativas, deben tener reservado todo el protagonismo, o una consecuencia degenerativa de tendencias partidocráticas exageradas, que ponen en peligro la salud de la democracia misma, es algo abierto a discusión. A nosotros solamente nos corresponde levantar aquí acta de que los Parlamentos del siglo XXI son Parlamentos de grupos, que no pueden ser entendidos sin estas realidades, realidades a las que deben adaptarse todos aquellos que pretendan trabajar en los mismos.

VI. LA ORGANIZACIÓN: GOBIERNO DE LOS PARLAMENTOS, TRABAJO, CONTINUIDAD.

Todos estos cambios, a los que nos hemos referido en otros apartados de este estudio, han tenido también una fuerte influencia en la organización de las Cámaras, que se ha visto modificada en los últimos tiempos, con la aparición de nuevos órganos, y la nueva configuración de los clásicos.

El primer terreno en el que esto es patente es el del gobierno de los Parlamentos. Es bien sabido que bajo la fachada paritaria de las Asambleas legislativas, en las que, en un primer momento, nadie es más que nadie, y las competencias más importantes en estas materias se reservan al Pleno de las mismas, es decir a la reunión de todos los parlamentarios, han surgido órganos que puede decirse que ejercen en ellas la función de dirección.

El principal es el Presidente, que conoce en los países democráticos realizaciones prácticas diversas, que van desde el casi "olímpico" (Amos) Speaker británico, bien conocido por su neutralidad, al norteamericano, jefe partidista de la mayoría parlamentaria, pasando por innumerables tipos intermedios en los que combina sus tareas como representante de la Cámara, guardián de sus prerroga-

tivas, y juez del derecho parlamentario, con su condición de hombre de la mayoría, comprometido con la ejecución de un determinado programa de gobierno.

Lo más significativo en las Asambleas actuales es, sin embargo, la colegiación de los poderes de dirección; es decir, el surgimiento, junto al Presidente de dos órganos formados por más de un miembro, que ejercen una labor de control sobre aquél. Se trata de los que en España denominamos Mesa (Bureau; Ufficio di Presidenza, en Francia e Italia) y Junta de Portavoces (Conference des Présidents, Conferenza dei Presidenti).

El primero reúne a los colaboradores presidenciales (Vicepresidentes, Secretarios, a veces Cuestores) y su importancia varía mucho dependiendo del país del que se trate. Se dedica fundamentalmente a tareas de gestión parlamentaria, pero en algunos casos (especialmente en España) ha adquirido una gran importancia, pues ha entrado en materias de dirección propiamente política.

La Junta de Portavoces es la expresión en estos asuntos de gobierno de la grupocracia de la que ya hemos hablado. Se compone de los directivos de los diferentes grupos parlamentarios, con el añadido, muy infrecuentemente, de los presidentes de las comisiones, y la presencia de un representante del gobierno, y del Presidente y algún otro miembro de la Mesa. Su tarea principal es la de decidir sobre la programación de los trabajos, a corto (fijación del orden del día de las sesiones), y largo plazo, pero suele intervenir, dado su carácter órgano representativo de los grupos, en muchos otros problemas.

Resulta difícil fijar con toda claridad en donde reside principalmente la competencia de gobierno de los Parlamentos, que presenta fuertes variaciones en las diferentes Cámaras occidentales, de modo que lo más que puede decirse es que los órganos de representación de los grupos van, poco a poco, adquiriendo más poder, aunque dicha realidad depende de factores de tipo personal que influyen decisivamente en cada momento sobre la misma, más allá de las normas que puedan existir. El peso político de cada uno de los miembros de los órganos a los que nos hemos referido tiene gran importancia.

Otro ámbito, en el que la consolidación de los Parlamentos democráticos ha provocado cambios en la organización de los mismos, es en el de los entes que dentro de ellos ejercen sus diferentes funciones. Nos referimos a los llamados órganos de trabajo, principalmente Pleno, Comisiones, y relatores o ponencias.

Un rasgo especialmente importante del parlamentarismo moderno es el del reforzamiento de los órganos que existen por debajo del Pleno. Este sigue, evidentemente, tomando las decisiones más importantes, pero ya no es, como sucedía antaño, el centro de todas las actividades de las Cámaras. Nos encontramos con que se ha producido una fuerte descentralización, principalmente en las Comisiones, que ha llevado a que, en algunos casos, sean éstas las que digan la última palabra, atribuyéndose sus decisiones al órgano en su conjunto. Así, una de las funciones más importantes de las Asambleas, la legislativa, se ejerce, a veces (especialmente en Italia y en España), en la Comisión correspondiente, sin que haga falta que la decisión al respecto de ésta venga refrendada por el Pleno, que, sin embargo, suele reservarse poderes de avocación.

Esto ha modificado también la manera de trabajar de dichas Comisiones, que han pasado de ser meros órganos preparatorios de la decisión del Pleno a convertirse en los que toman los acuerdos finales, lo cual supone que, por ejemplo, surjan nuevas exigencias de publicidad, pues dejan de trabajar en “mangas de camisa”, por usar la expresión habitual, y empiezan a hacerlo con una cierta solemnidad.

Convertidas las comisiones en “miniplenos”, por así decirlo, como consecuencia de que su composición refleja la de aquellos, reproduciendo las relaciones de fuerzas que se dan allí, surge inmediatamente la necesidad de que alguien haga los trabajos preparatorios que tenían asignados, trabajos de ordenación técnica de los debates, por un lado, pero, por otro, también de negociación discreta, fuera de los focos de los medios de comunicación. La existencia de foros de este tipo es imprescindible en todos los Parlamentos, si se quiere llegar a acuerdos mínimos, muchas veces facilitados porque los mismos no se han de firmar enfrente de los periodistas, sino en lugares de publicidad más limitada. Esto es lo que ha provocado el cambio de sentido de las instituciones del rela-

tor o la ponencia, que han pasado de ser órganos meramente técnicos, a convertirse en aquellos en los que ya se produce un intercambio de ideas y propuestas, que determinará el posterior desarrollo de las discusiones. Que esto está ligado al hecho de que los debates en las comisiones sean públicos, es algo sobre lo que no nos cabe la menor duda. Los parlamentarios buscan foros de discusión discretos para algunas negociaciones, y estos órganos están perfectamente preparados para cumplir dicha función.

Un problema que ha sido también uno de los tradicionales de las Cámaras legislativas es el de su continuidad. Partiendo de la base de los claros ejemplos de funcionamiento discontinuo que eran las asambleas estamentales, que se reunían con muy poca frecuencia, sólo cuando el Monarca necesitaba pedirles los correspondientes subsidios, y en algunas ocasiones solemnes (jura del heredero, etc.), los Parlamentos fueron, poco a poco, ampliando sus períodos de sesiones, yendo desde la exigencia de uno al menos al año a las situaciones actuales de presencia casi permanente.

Quedan, sin embargo, como una concesión al pasado, algunos supuestos en los que puede hablarse, como en España, de Cortes en vacaciones, entre los dos períodos de sesiones anuales, que van de febrero a junio y de septiembre a diciembre (meses de enero, julio y agosto), y de Cortes vacantes (desde el final del mandato hasta la constitución de las nuevas Cámaras). En el primer caso puede darse una convocatoria extraordinaria del Pleno, pero en el segundo no, porque este ha desaparecido. En ambos la solución de nuestro país, frente a otros que trabajan con el sistema de Parlamento de funcionamiento continuado, en el que siempre está presente la representación popular, ha sido la de confiar a un órgano de las Asambleas, la Diputación Permanente, que es un Pleno reducido en el que la relación de fuerzas políticas es la misma, el ejercicio de sus competencias.

De este modo, ni en el período de Cortes en vacaciones, ni en el de Cortes vacantes, desaparecen propiamente las Cámaras, porque una representación de las mismas vela por sus poderes, por usar la expresión clásica. Esto tiene especial importancia para el mantenimiento, en estos “recesos parlamentarios”, de las actividades de control del

Gobierno, que en otro caso podría campar por sus respetos sin que sus actos se encuentren sometidos a la habitual revisión por parte de las Asambleas.

VII. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: EL ESTALLIDO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

La actividad parlamentaria se articula a través de los correspondientes procedimientos, que se conectan con las diferentes funciones de las Cámaras y pueden ser, así, legislativos, de control, presupuestarios, de nombramiento de personas, y de otro tipo. De ellos el que plantea mayores problemas teóricos es el legislativo(11), ya que a través del mismo se elaboran las normas que tanta importancia tendrán para la vida de la Comunidad.

El análisis de los dilemas que presenta es trascendente porque el propio concepto de ley está indisolublemente unido al procedimiento legislativo, y porque la manera de organizar este es la que hace que las leyes puedan cumplir la decisiva función constitucional que tienen atribuida, aquella de ser la fuente más importante del ordenamiento jurídico, solo subordinada a la Constitución, y vehículo básico de la regulación ordinaria de nuestra vida social. Es por ello por lo que no podemos abandonar la reflexión constante sobre estos fenómenos, reflexión constante que, a mi juicio, debiera ir orientada por las ideas que se formulan seguidamente.

La primera de ellas es que, en mi modo de ver las cosas, el procedimiento legislativo debe servir, sobre todo, a dotar de la mayor publicidad posible a los fundamentos de las normas que adquieren el rango máximo en el ordenamiento, inmediatamente por debajo de la Constitución.

Es cierto que deben buscarse también otros objetivos en la producción de la ley, pero, si la reserva de Parlamento tiene algún sen-

(11) Lo que sigue es tributario de mi prólogo a Y. GÓMEZ LUGO *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008; sobre todo las págs. 22 y ss.

tido último, es precisamente el de que la ciudadanía conozca las razones por las que se aprueba una norma con rango legislativo. Todo el procedimiento debe servir, por tanto, al fin de que dichas razones y fundamento queden claramente expresadas.

Las Cámaras son, evidentemente, o debieran ser, el lugar de encuentro e integración de posiciones discrepantes en el que tiene, o debe tener, lugar la negociación política. Sí, pero, en la medida de lo posible, con luz y taquígrafos, por usar la expresión clásica, porque para acuerdos entre bambalinas ya existen otros foros, independientemente de que algunos de los parlamentarios, como la Ponencia, ya lo hemos dicho, puedan ser usados a estos fines.

La segunda idea es de carácter teórico, y tiene que ver con la importancia que ha adquirido el procedimiento legislativo para la definición de la ley. Así, puede decirse que la forma de ley es el revestimiento jurídico de la decisión adoptada por las Asambleas, en el ejercicio de su potestad legislativa, y emanada a través de la secuencia procesal de actos parlamentarios que configuran el iter legis.

La Ley acoge cualquier contenido, siempre que se haya adoptado respetando ese iter legis al que hemos hecho referencia. Esta manera de ver las cosas se ha ido imponiendo progresivamente frente a concepciones sustancialistas de la misma, en las que la generalidad, y el respeto a la igualdad, tenían un especial protagonismo. Aún queda quien las defiende con especial acierto, pero parece que la continua cesión de terreno en estas materias, y una realidad tozuda en la que la forma ley ha venido siendo utilizada con los más diversos fines, nos permite dar por resuelto el debate constatando la victoria de los que podían denominarse formalistas, en el sentido de que admiten que aquella puede tener prácticamente cualquier contenido, siempre que se respeten los procedimientos.

La tercera idea es una reflexión crítica sobre la celeridad de los Parlamentos actuales en la tramitación de proyectos y proposiciones de ley. ¿Es verdad que estamos en Occidente ante unas Cámaras excesivamente rápidas? ¿Se ha convertido la celeridad en un valor en sí mismo, dejando al margen otros de igual importancia para la institución parlamentaria, y para el sistema en su conjunto? ¿Convendría

tener presente con Bentham que “las malas leyes son únicamente efectos de la precipitación y falta de atención”(12)? ¿Hasta qué punto puede llegarse en la supresión de trámites o en la aceleración de los mismos?

Creo que una valoración general de la situación de hoy en día pudiera llevar a concluir que se está poniendo en exceso el acento en una cuartelera rapidez en hacer las cosas, cuando las cosas hay que hacerlas bien. Y ello porque si algún sentido tiene el ciertamente engorroso procedimiento legislativo es el de facilitar la reflexión pausada no solamente dentro de las Cámaras, sino también, cuando en ellas se discute algún proyecto, en esa sociedad civil que, conocidos los términos del debate a través de los mecanismos de publicidad sobre los que ya hemos llamado la atención, puede participar por muy diversos canales en las discusiones. La celeridad es enemiga de esta manera de ver este asunto, que entendemos que está más en consonancia con lo que debiera ser la realidad de un Estado democrático. No quiere decir esto que no haya supuestos claros de necesaria urgencia, pero ésta no tiene por qué ser la norma.

La cuarta idea son las dudas que me suscita la apertura del procedimiento legislativo a los ciudadanos que deseen participar, porque eso, en la práctica, supone dar más cuartel del que merecen a los grupos de presión, o “lobbies”, por usar la terminología anglosajona. Dicha apertura, en todo caso, debiera regularse estrictamente. Las experiencias de participación ciudadana en otros niveles demuestran que, lógicamente, participan quienes quieren participar, y tienen tiempo, y medios, por lo que la revisión del procedimiento parlamentario en este sentido debiera ser, en mi opinión, muy cautelosa.

Aquí las llamadas a la supuesta democratización del sistema han de ser vistas con cierto recelo. Es verdad que los grupos de presión, o los ciudadanos organizados, pueden contribuir con sus propuestas a la mejora de la legislación, pero lo que no debe hacerse, en ningún caso, es privatizar el procedimiento parlamentario, dejándolo en manos de quienes mejor defiendan sus intereses particulares. No con-

(12) Véase en J. BENTHAM *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados; Madrid, 1991, pág. 183.

viene olvidar que estamos ante un proceso en el que los principales protagonistas tienen que ser los representantes de todos los ciudadanos, los Diputados y Senadores. Aquellos que, por oficio, deben tener en cuenta no sólo la conveniencia de este, o aquel, sector, sino también los intereses generales que normalmente están en juego cuando hablamos de la ley.

Además de estas reflexiones genéricas, conviene hacer otras más específicas sobre los procedimientos legislativos especiales, que son el fenómeno más llamativo en estos terrenos en los últimos tiempos.

La primera de ellas es que se ha generalizado la especialización en el modo de creación legislativa. Dicha generalización ha revolucionado la uniformidad procedimental imperante, hasta los años treinta del siglo XX, en el derecho parlamentario. Esto ha sucedido así no sólo en lo que se refiere a las normas, sino también en la práctica. Se ha dicho, por ejemplo, que en el Congreso de los Diputados español la mayoría de las iniciativas se tramitan con especialidades procedimentales, singularmente el procedimiento de delegación en Comisión.

La segunda, que, en los sistemas constitucionales, se ha configurado, junto a la reserva de ley y la reserva de Parlamento, una reserva referida al cauce formal, que podría ser calificada de reserva de procedimiento, y que da lugar a un proceso de tipificación procedimental en virtud del elemento material objeto de regulación.

A nadie se le escapa que esto crea una realidad altamente compleja en la que una de las labores más trascendentes de los órganos de dirección de las Cámaras es precisamente la de, en cada momento, elegir el iter adecuado, y que mejor responda a las necesidades del proyecto normativo correspondiente. Las formas aparecen así como una exigencia indeclinable que puede conducir a problemas de inconstitucionalidad, y que, en este sentido, constituyen una verdadera reserva, ya que el ordenamiento dispone, de un modo claro, que unas determinadas materias sean tratadas de esta o aquella manera.

La tercera, que la especialidad procedimental no constituye un elemento conversor del tipo de norma, con la única excepción de la re-

forma constitucional. Todos los productos parlamentarios que siguen los procedimientos legislativos especiales, o casi todos, pueden ser calificados pura y simplemente de leyes, y como tales leyes tienen una posición idéntica en el ordenamiento jurídico, sin que se puedan establecer relaciones de jerarquía entre los mismos. El que hayan sido aprobados de esta o aquella manera, respondiendo a las exigencias que ya conocemos, no supone un cambio en su naturaleza, y desde luego no uno que las distinga de la forma general ley, que a todos los engloba.

VIII. LA ÚLTIMA FRONTERA: EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS.

Tantos años de lucha por asegurar la libertad del Parlamento dejaron a un lado la necesidad, que desde hace poco se viene haciendo presente, de asegurar también la libertad en el Parlamento y frente al Parlamento(13). Se trata de reconocer que éste puede también convertirse en un órgano violador del derecho, o, más particularmente, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, contra el que quepa acudir ante esos órganos de heterocomposición de conflictos que son los tribunales, aquellos que aseguran el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas.

Frente a esta realidad se alzaba, gozando en algunos países todavía de buena salud, el dogma de los *interna corporis acta* (internal proceedings), que impide a los jueces entrar, al menos, en los asuntos internos de las Cámaras; pero incluso en este terreno se ha constatado que existe la posibilidad de violaciones de derechos por parte de los órganos parlamentarios, muchas veces dominados por unas mayorías que tienden a abusar de sus poderes. También aquí, por tanto, se ha considerado precisa la intervención de los tribunales; preferentemente, para mantener el equilibrio institucional, los tribunales constitucionales.

El resultado de estas tribulaciones debiera ser, en todos los países democráticos, la inexistencia de zonas exentas al control jurisdiccio-

(13) Sobre estas ideas conviene remitir a A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR "Prólogo" a I. TORRES MURO *Los órganos de Gobierno de las Cámaras legislativas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 8 y ss.

nal, al que se ha resistido muchos años la actividad parlamentaria, precisamente porque esta última puede lesionar derechos de los ciudadanos (pensemos, por ejemplo, en la denegación de un suplicatorio que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de la víctima de un delito), y de los mismos Diputados y Senadores (una utilización de las potestades de admisión a trámite de iniciativas, atribuidas a los órganos de gobierno, en el sentido de cercenar sistemáticamente las de una oposición incómoda), de modo que un Estado de Derecho no está completo si los actos de las Cámaras no pueden ser sometidos a los tribunales, también en asuntos menos trascendentes en principio (contratación, personal, etc.), pero que son prueba de que nadie, ni siquiera los que tienen como una de sus misiones la de crearlo, está por encima del ordenamiento jurídico.

Mucho se ha avanzado en ese sentido recientemente en algunas naciones occidentales, en las que no ha habido inconveniente en superar el dogma de la soberanía parlamentaria, que, sin embargo, en otros (singularmente en el Reino Unido), continúa siendo la base de su sistema constitucional, con todas las consecuencias que eso conlleva para el sometimiento de las Cámaras a una norma suprema por otra parte inexistente. Tiene mucho que ver este problema con el cambio de posición de las Asambleas legislativas en nuestro tiempo: de fortalezas sitiadas por fuerzas hostiles, y no democráticas, como el Monarca, y unos jueces que distaban mucho de ser la instancia independiente del Ejecutivo que son hoy en día, a uno más de los órganos constitucionales, representante sí del pueblo soberano, pero sometido como todos a la ley fundamental, como prueban claramente los avances en materia de control de constitucionalidad de las leyes.

Esta mutación caracteriza a todas ellas, y hace que la manera de entender sus problemas tenga que ser radicalmente diferente, porque ya no nos hallamos ante el único elemento democrático de la Constitución, sino ante uno más entre ellos, que debe actuar respetando los poderes del resto, y especialmente los derechos de los ciudadanos que, reconocidos en la norma suprema, no es de recibo que sean vulnerados por quien se supone que es su máximo representante.

Estas ideas van abriéndose poco a poco paso en un ambiente no demasiado receptivo, porque de limitar prerrogativas se trata, y su

plena realización es uno de los desafíos con los que se encuentra el derecho parlamentario de nuestro tiempo, que debe ir asumiendo los cambios que se han producido en las relaciones de los Parlamentos con su entorno. Este ya no es, desde luego, el de las Asambleas estatales, ni el de las Cámaras decimonónicas, ni siquiera el de las del siglo veinte, y por eso las relaciones con el mismo deben ser diferentes, admitiendo los controles que tiendan a servir a superiores valores constitucionales.

IX. CONCLUSIONES: UNA INSTITUCIÓN QUE SE RESISTE A SER MARGINADA.

Este necesariamente sintético, y relativamente breve, repaso a los rasgos fundamentales de los Parlamentos en la actualidad, nos conduce de nuevo a plantearnos los dilemas que veíamos cuando analizábamos, a vista de pájaro, la evolución histórica de los mismos, y su supuesta crisis o mutación.

Se trata de saber en qué punto nos encontramos, y cuáles han de ser los principios básicos que deben respetarse en la regulación de las Cámaras en la norma suprema, para que podamos continuar hablando de verdaderas Asambleas legislativas democráticas, prontas a desempeñar un papel importante en la vida de los sistemas constitucionales.

Cabe empezar con un relativo optimismo. La presencia de un Parlamento se sigue considerando como una de las bases de las organizaciones constitucionales, de modo que, cuando en procesos de transición se adopta la forma democrática del Estado, inmediatamente se cuenta con una institución de este tipo, y ello porque todos entienden que es algo consustancial a dicho sistema. La ecuación que relaciona a este con las Cámaras representativas permanece indestructible.

Mayores problemas plantea el papel real que las Asambleas consiguen representar en un régimen, supuestamente democrático, dado. Ahí, la lucha debe ser continua en la afirmación de los propios poderes, relacionados con las funciones que los textos constitucionales suelen atribuirles. Hay que decir, sin embargo, que esta ha sido una

constante en la vida de todas las instituciones parlamentarias democráticas, desde que empezaron a intentar que se respetaran con mayor seriedad sus potestades. Nada nuevo bajo el sol, por tanto, y sí una necesidad de estar constantemente alerta, sobre todo frente al Ejecutivo, para que los textos que reconocen competencias se llenen de sentido.

En esta línea todo lo que se diga sobre el Parlamento como ámbito preferente de actividad de las minorías, de aquellos que no participan en las tareas gubernamentales, es poco. Ya apuntamos como la protección de éstas es el problema fundamental de las Cámaras actuales(14), y cómo deben ponerse a su disposición sobre todo los instrumentos de control, para que puedan someter a constante crítica la actividad del Ejecutivo; ese monstruo, en nuestras sociedades, al que hay que mantener constantemente a raya, pues en otro caso se van a producir indudablemente abusos de todo tipo.

La base de todas las actividades parlamentarias, la que les da sentido en tanto que Asamblea-Foro de la Nación, es la publicidad de sus trabajos. El Parlamento debe de tener el techo de cristal, de modo que casi todo lo que allí se cueza, se cueza con luz y taquígrafos, según la vieja expresión española. Hay que tener en cuenta que el objetivo principal de todos los trabajos de las Cámaras es llegar a la ciudadanía, para que esta se forme un criterio, más o menos sólido, sobre cómo se desarrolla la actividad política en el país, y pueda actuar en consecuencia, principalmente una vez llegados los procesos electorales, en los que debe otorgar o no su confianza a los diferentes grupos políticos.

Un Parlamento configurado de acuerdo con los principios que hemos venido viendo a lo largo de este estudio será una institución que difícilmente podrá ser arrumbada en el cuarto de los trastos viejos, como con toda evidencia pretenden algunos, que desearían tener las manos totalmente libres para hacer y deshacer a su antojo, porque detrás de muchas de la críticas a la institución parlamentaria asoma

(14) Como dijo en su momento E. STEIN en su *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1973, pág. 53 “el problema constitucional más importante del Parlamento consiste en la protección de las minorías”

la patita del autoritarismo, de aquellos poco dispuestos a que se discutan, y se controlen, sus actividades de gobierno, manifestando una alergia comprensible a la rendición de cuentas.

Conviene estar en guardia, porque, incluso en los Estados de larga tradición democrática, no dejan de alzarse voces que hablan de relación directa con el electorado, de eludir unas formas caducas que no hacen sino entorpecer la acción directa del Ejecutivo, etc. Frente a estos tópicos, que en realidad pretenden ocultar, sin conseguirlo, actitudes claramente antidemocráticas, es posible alzar la realidad de unas Cámaras legislativas que, con todos sus defectos, que pueden corregirse, están en condiciones, todavía, de prestar importantes servicios a los sistemas constitucionales, sobre todo si se tiene especial cuidado en regularlas de manera que conserven sus principios históricos, aquellos en los que se encuentra su razón de ser, y, a la vez, resuelvan nuevos problemas con la suficiente agilidad. Seguirán siendo así unas instituciones clave en los Estados social y democráticos de Derecho, y todos los ciudadanos saldremos ganando con ello.