

OPINION PUBLICA Y PARLAMENTO (*)

(Las transformaciones del régimen parlamentario)

ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO (**)

SUMARIO: I. LOS ORÍGENES DEL PARLAMENTARISMO MODERNO.-1. *Las funciones representativa y legitimadora.*-2. *La función legislativa.*-3. *Otras funciones de los Parlamentos.*-II. GÉNESIS DEL PARLAMENTARISMO MODERNO.-1. *Principio representativo y función de las asambleas.*-2. *Principio del pluralismo o de la diversidad social.*-3. *Principio de la discusión.*-4. *Principio de la mayoría.*-5. *Principio de la distinción y de la independencia.*-6. *Principio de la publicidad.*-III. LAS ETAPAS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.-1. *El parlamentarismo clásico.*-2. *El parlamentarismo «racionalizado» y la «democracia de partidos».*-3. *El parlamentarismo mediatizado.*-a) *Mediatización por parte del Poder Ejecutivo.*-b) *Los nuevos modos de relación entre electores y elegidos.*-c) *Mediatización por los medios de comunicación de masas.*-d) *Parlamento y opinión. El papel de los sondeos.*-e) *Parlamento y poderes sociales. El neocorporativismo.*-IV. EL FUTURO DEL PARLAMENTO.-V. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Este trabajo forma parte del libro *Comunicación Política* de ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO y JUAN IGNACIO ROSPIR (Directores de la Edición) editado por Editorial Universitas de Madrid.

(**) Catedrático de Opinión Pública. Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Derecho Constitucional. Universidad San Pablo-CEU.

I. LOS ORÍGENES DEL PARLAMENTARISMO MODERNO

A diferencia de otros sistemas políticos, el parlamentarismo moderno no es fruto voluntarista de la reflexión, sino consecuencia espontánea de la peculiar evolución política inglesa desde que, a principios del siglo XVIII, accede al trono británico, con Jorge I, la dinastía Hannover. Se trata, seguramente, de uno de los casos más patentes de «orden autogenerado o espontáneo», por usar la terminología de Hayek, y supondría, por tanto, la negación del «racionalismo constructivista» tan vituperado por el genial pensador liberal. Eso explica, quizá, que el parlamentarismo, adoptado después en otros países, tanto de Europa —donde, de alguna manera, se ha convertido en régimen propio— como de otros continentes, se haya caracterizado por su indudable capacidad de adaptación a circunstancias muy diferentes de tiempo y espacio o por su adecuación a las dos formas de Estado —o de gobierno, por usar la terminología clásica— Monarquía y República, en las que se ha plasmado la democracia moderna.

Desde el punto de vista jurídico, este carácter «espontáneo» del parlamentarismo significa, sobre todo en el caso británico, que su instalación y consolidación, así como el respeto por su exigencia fundamental —la de que el Gobierno o Gabinete necesita para mantenerse contar con la confianza del Parlamento— no hayan estado reglamentadas por normas escritas, sino que se

basan, sobre todo, en el precedente y la costumbre. Ciertamente, andando el tiempo, se han acumulado, en todos los países que practican el régimen parlamentario, normas escritas que lo regulan y en el propio Reino Unido desempeñan un papel esencial las *standing orders*, pero es importante destacar este carácter espontáneo y consuetudinario del parlamentarismo clásico, porque ahí radica, sin duda, la razón fundamental no sólo de su enorme capacidad de adaptación sino de su persistencia en el tiempo. En muchas constituciones del siglo XIX sólo se percibe, en efecto, la identidad parlamentaria por alguna referencia a la responsabilidad del Gobierno ante las Cámaras, como ocurre con nuestros textos constitucionales de 1837, 1845, 1868 ó 1876, donde todo quedaba encerrado en la frase que, tras declarar que el Rey no estaba sujeto a responsabilidad, afirmaba: «Son responsables los ministros.»

1. *Las funciones representativa y legitimadora*

Desde la etapa inicial del régimen parlamentario moderno son ya perceptibles las dos funciones políticas esenciales que desempeña el Parlamento, esto es, *la función representativa* —en virtud de la cual el pueblo o la nación transforman su carácter abstracto en una realidad concreta y políticamente operativa— y *la función legitimadora* que da al poder político existencia jurídica, lo convierte en una institución dotada del derecho de gobernar y de exigir obediencia y, sobre todo, lo conecta con «esos genios invisibles de la ciudad», en la expresión de Guillermo Ferrero, situados en el ámbito de las creencias donde echan sus raíces los diversos principios de legitimidad.

Es ahí también donde se conectan Parlamento y Opinión Pública, ya que ésta funciona precisamente como la única instancia de legitimación que también, y precisamente por ello, exige «hacerse presente», estar re-presentada, en las más altas instancias del Estado y no como un elemento más del conjunto institucional, sino como clave de bóveda del sistema. Eso es lo que quería decir Ortega y Gasset cuando, en *La rebelión de las*

masas, escribía: «Jamás ha mandado nadie en la tierra nutriendo su mando esencialmente de otra cosa que de la opinión pública» (1). A eso apuntaban también quienes, durante el siglo XIX, llamaban al incipiente sistema liberal *régimen de opinión*. Y a eso se refiere Ernest Baker cuando aborda la idea de la *soberanía de la opinión pública* y, tras referirse a la «discusión nacional» propia de una sociedad pluralista –y clave, como veremos, del régimen parlamentario– alude a «ese cuerpo de opinión que precipita la sociedad y que, indiferentemente, puede ser llamado opinión nacional u opinión pública». Avanzando más en la conexión entre Opinión Pública y Parlamento, Baker se refiere a «dos clases de soberanía: la soberanía política que se considera reside en la opinión pública, y la soberanía legal, que se considera reside en el cuerpo legislador». Éste, escribirá más adelante, «es particularmente hábil, en virtud de su carácter representativo, y por ello mismo está particularmente obligado (aunque nunca legalmente obligado) a recordar y considerar la existencia de la opinión pública» (2).

Cuando por el carácter limitado del cuerpo electoral –que comprendía originalmente sólo una parte muy reducida de los ciudadanos– era imposible hablar de «*democracia* parlamentaria», el Parlamento ya desempeñaba, sin embargo, esa compleja función de vehículo de opiniones, expresión de la compleja realidad social e instancia de legitimación de los gobernantes. Eso es lo que afirma David Judge en *The Parliamentary State* cuando subraya que «con lo que la tradición parlamentaria británica ha estado relacionada ha sido con la transmisión de opiniones entre la «nación política» y los gobernantes, el control del gobierno, en el sentido de que las acciones gubernamentales requieren el consentimiento de los representantes de esa «nación» y la legitimación de los cambios de gobernantes. Estas han sido –concluye– las características esenciales del

(1) J. ORTEGA Y GASSET: *La rebelión de las masas*. Obras Completas, Alianza Editorial-Revista de Occidente, Madrid, 1983, tomo IV, pág. 232.

(2) ERNEST BARKER: *Principles of Social and Political Theory* (1951), Oxford University Press, 1961, págs. 64-65.

Estado británico y la razón por la que merece el título de «Estado parlamentario» (3).

A partir de esas dos funciones políticas básicas –legitimación y representación– se despliegan las clásicas funciones legislativa, presupuestaria y de control que conforman todavía el perfil de los Parlamentos modernos. Pero conviene no olvidar que aunque en la larga vida del régimen parlamentario podemos encontrar etapas en las que alguna de estas tres funciones pueden haber quedado más o menos oscurecidas, mientras aquellas dos funciones esenciales, la representativa y la legitimadora, sobrevivan, el parlamentarismo, en su sentido más fuerte, no se habrá eclipsado totalmente.

Aun partiendo del hecho patente de que las antiguas asambleas de la época medieval tuvieron un carácter muy diferente al de los Parlamentos modernos, conviene hacer una breve alusión al papel que desempeñaron porque ello nos dará pistas importantes para entender el papel actual de las modernas instituciones parlamentarias.

La sociedad estamental, propia de la Baja Edad Media, se basaba en el dualismo Rey-Reino, y los primeros Parlamentos se configuraron como expresión de este último. El Parlamento frente al Rey, con el que establecerá una rica y compleja relación dialéctica. Aquellos Parlamentos fueron, por tanto y ante todo, una concreción del principio representativo que se articulaba a través del mandato imperativo que ligaba a los miembros del Parlamento con sus electores o mandantes. Los estamentos del reino –nobleza, clero y estado llano o tercer estado– disponían de Cámaras distintas, aunque acabará imponiéndose el bicameralismo y, en cualquier caso, el Parlamento representará al Reino en su complejidad frente al Rey, que se afirma progresivamente como un poder que acabará instrumentando al Parlamento hasta casi hacerlo desaparecer (caso de las mo-

(3) DAVID JUDGE: *The Parliamentary State*, Sage Publications, London, 1993, pág. 6.

narquías absolutas continentales) o terminará derrotado en el enfrentamiento (caso británico).

Si el principio representativo aparece muy claramente ya en aquellos parlamentos premodernos, otro tanto podemos decir de la función legitimadora. La jura del Rey ante las Cortes –de tanta tradición en los reinos medievales hispanos y que pasará además a la monarquía de la Edad Moderna– es una manifestación patente de este papel legitimador. Mientras el Rey no juraba ante el Reino, representado en el Parlamento, prometiendo acatar las cartas, fueros o leyes fundamentales con fórmulas tan democráticas, por ejemplo, como las que en España se utilizaban en la Corona de Aragón, no adquiriría plena legitimidad y carecía, por tanto del derecho a mandar y a exigir obediencia.

Esta función legitimadora llega en el prototípico caso británico a convertirse en un «poder de ida y vuelta», ya que asume también la posibilidad de «deslegitimar» a quien ocupa el trono. Como recuerda Butt, después de que Eduardo II fue depuesto en 1327, «los monarcas ingleses fueron depuestos, asesinado o exiliados más libremente que en cualquier otra nación europea comparable y el Parlamento desempeñó habitualmente un papel dando legitimidad al cambio» (4).

2. *La función legislativa*

Sobre esta plataforma, asentada en los principios representativo y legitimador, se irán desarrollando las restantes funciones parlamentarias. Contra el tópico que ve en el Parlamento al órgano legislativo, hay que subrayar que la primera función que aparece no es la de hacer las leyes, poco necesarias en una sociedad de derecho consuetudinario o de *common law*, basada en el precedente y en la que las escasas normas escritas solían proceder de la autoridad real. Hay que tener, en todo caso, en

(4) R. BUTT: *A History of Parliament. The Middle Ages*, Courtable, London, 1989, pág. 230.

cuenta que, como destaca Hayek en su monumental obra *Derecho, Legislación y libertad*, «a diferencia de los que sucede con la ley propiamente dicha –aquella que nunca fue ‘inventada’– la legislación surgió en un estadio histórico relativamente reciente». Más adelante insiste en que «de hecho inicialmente nadie imaginó que la ley pudiera ser creada por el hombre». Y citando al romanista Max Kaser, reitera Hayek que «la idea según la cual la ley puede ser simple fruto de la creación humana fue por completo ajena al pensamiento primitivo». También durante una buena parte de la Edad Media «el Derecho volvió a ser considerado materia autónoma e independiente de la humana voluntad; algo que era necesario descubrir, pero que en modo alguno cabía crear» (5).

Hayek hace una valiosísima reflexión sobre el origen de los Parlamentos y, en línea con su idea, ya apuntada, de que la ley en cuanto *nomos* o norma de comportamiento es anterior e independiente de cualquier «voluntad», señala que «resulta engañoso concebir las primitivas asambleas representativas como ‘legislaturas’, en el sentido que este término fue utilizado más tarde por los teóricos del Derecho» (6). Sólo las normas de organización de las materias de gobierno, esto es, las relativas al Derecho público, se entendía que podían ser objeto de la decisión de un órgano de poder. Ahí es donde aparece el primer poder legislativo, que se amplía posteriormente en una progresiva extensión de sus competencias y llega a arrogarse un pretendido poder sin límites para establecer cualquier tipo de norma que considere conveniente, de acuerdo con los postulados del positivismo jurídico.

Frente a esa concepción de una ley capaz de regularlo todo y del modo que en cada caso parezca más conveniente a quien tiene el poder mayoritario, periclitada ya la idea clásica del De-

(5) FRIEDRICH A. HAYEK: *Derecho, Legislación y Libertad* (1973), Unión Editorial, Madrid, 1978, vol. I Normas y Orden, págs. 117-119 y 134-136.

(6) *Ibidem*, pág. 146.

recho natural, se abrirá camino la concepción que ve en la opinión el fundamento y el límite de la ley, como afirmará Hume. Hayek retomará esa idea para subrayar que «la efectiva limitación del poder legislativo no exige, pues, la existencia de otra autoridad susceptible de ejercer un control deliberado. Puede ser simplemente fruto de la presión de un estado de opinión que limite el tipo de la ley que aquél puede formular. ... La opinión pública –continúa Hayek– no debe su capacidad de obligar a que quienes la sustentan sean capaces de iniciar algún tipo de acción concertada; deriva su poder, en última instancia, de su capacidad de negar apoyo al órgano legislador» (7).

La opinión pública no es sólo, pues, el fundamento legitimador del Parlamento, sino también la función legislativa que éste desempeña como ya mostró Dicey en su clásico libro publicado en 1905 (8). Resulta ocioso señalar, en cualquier caso, que esa idea de opinión pública nada tiene que ver con el concepto cuantitativista basado en los cambiantes porcentajes de las encuestas. En su preocupación por dejar claro que todo poder debe tener límites, Hayek insiste en que ni siquiera a esa opinión pública se la puede considerar como una instancia carente de fronteras. «No existe, pues –subraya–, necesidad lógica alguna de que el más alto poder sea omnipotente... (pues) esa opinión que insta a la obediencia... se trata de un poder negativo que, mediante su capacidad de retirar el apoyo popular, puede limitar cualquier poder positivo. Y en esa sociedad libre, en la que todo poder descansa en la opinión pública, este poder último, sin decidir nada por sí mismo, está capacitado para controlar todos los poderes positivos al no tolerar que éstos ejerzan su función si no es adaptando la ley a ciertas modalidades» (9).

(7) *Ibidem*, pág. 149.

(8) ALBERT VENN DICEY: *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (1905), Macmillan, London, 1962.

(9) F. HAYEK: *Ob. cit.*, vol. I, pág. 150.

Al definir a la opinión pública como un *poder negativo* frente al carácter positivo de los poderes institucionales, Hayek contribuye a precisar qué se quiere decir exactamente cuando nos referimos al sistema liberal-democrático como un *régimen de opinión*. No significa que la opinión pública sea en ese régimen una instancia directiva que deba ser seguida en todas y cada una de las circunstancias, ni, por tanto, que los gobiernos deban acomodar su política a la evolución de los sondeos, que se configurarían, en ese caso, como la instancia suprema de la vida política. Significa, más bien, que cuando la opinión pública —fuera de las consultas electorales que suponen su expresión inapelable— se manifiesta insistente e inequívocamente —y no son las encuestas el único procedimiento para expresarse— se convierte en una referencia insoslayable que cualquier «poder positivo» —por seguir utilizando la terminología de Hayek— no puede dejar de tener presente y que, quiéralo o no, condicionará su acción política y su toma de decisiones. Y eso aunque en el Parlamento se decanten y predominen opiniones diferentes y no coincidentes con esas otras opiniones extraparlamentarias. El derecho constitucional a decidir seguirá estando en los poderes institucionales, sin ninguna duda, pero éstos, que no funcionan en el vacío, no podrán dejar de tener presente al «poder negativo» de la opinión pública.

Un constitucionalista británico, Butt, afirma que es con el Rey Eduardo I (1272-1307) con que se configura el poder «estatutario» del Parlamento, esto es, su capacidad para dictar normas. En efecto, desde este reinado se estableció un registro de los «estatutos» o normas escritas (10). Pero, como puntualiza Judge, estos estatutos no eran «hechos» por el Parlamento sino sólo aceptados, pues en aquella época sólo el Rey podía establecer leyes. Es desde finales del siglo XIII cuando se constata un incremento de la actividad legislativa, del *statute law*, como una forma jurídica diferenciada del *common law*, fruto de la la-

(10) R. BUTT: *The Power of Parliament*, Constable, London, 1969, pág. 35 (cit. en D. JUDGE, *ob. cit.*).

bor jurisprudencial de los jueces que se había desarrollado sin intervención del Parlamento. Este funcionaba, sin embargo, como «el más alto tribunal del reino» —otra función parlamentaria de la que han quedado abundantes restos en muchos sistemas parlamentarios— y muy a menudo los «estatutos» que establecía el Parlamento no eran sino la concreción en normas de aplicación general de casos específicos planteados ante el mismo (11).

3. *Otras funciones de los Parlamentos*

Si la función legislativa está sometida en su configuración a estos condicionamientos, es la función fiscal y presupuestaria, por el contrario, la primera que históricamente se perfila y en la que se percibe en toda su evidencia el dualismo Rey-Reino. El Rey pide recursos al Reino que negocia su concesión y pide a cambio ventajas u otro tipo de beneficios. En la práctica británica se consagrará el principio de *No tax without representation*, que sigue siendo uno de los fundamentos del régimen parlamentario moderno y supone el reconocimiento de que el Parlamento tiene «los cordones de la bolsa», como dicen los norteamericanos, esto es, la última palabra sobre los recursos del Reino y sobre las obligadas aportaciones de los propios súbditos, allí representados.

Posiblemente en ninguna otra cuestión distinta de la fiscal aparece tan claramente el carácter del Parlamento como órgano en el que se expresa el consentimiento del Reino, exigible en todos los asuntos que afectan al común. Maitland, un ilustre constitucionalista británico, escribía que después de 1295 «el establecimiento de cualquier impuesto directo sin el consentimiento común del Reino era contrario a la misma letra de la ley». Y añadía que «el consentimiento común del Reino no era ya una vaga frase pues ese consentimiento tenía su órgano

(11) D. JUDGE: *Ob. cit.*, pág. 9.

apropiado en un Parlamento formado por tres estamentos», esto es, el clero, los lores y los comunes (12).

Además, fueron precisamente las necesidades financieras del Rey las que determinaron la concesión de una representación separada a los comunes. En esos sectores de la sociedad se encontraban las nuevas clases emprendedoras, los «burgueses», que se enriquecían con el comercio y los negocios, obligando al Rey a ir a buscar en esos ámbitos de prosperidad los recursos que necesitaba. Y para eso había que incluirlos en el Parlamento, órgano no sólo de discusión sino incluso de encuentro y «negociación» para conseguir tales recursos. Detrás de la función fiscal se vislumbra ya la presupuestaria, pues los ingresos solicitados lo son en función de los gastos previstos.

Más tardíamente va configurándose la función de control y, como ya hemos indicado, la legislativa, a las que, a veces muy superficialmente, se suele limitar, como ya hemos señalado, el parlamentarismo moderno.

Pero si en el caso inglés hay una continuidad histórica ininterrumpida y puede afirmarse que el Parlamento actual es, transformado, el mismo que ya existe a finales del siglo XIII, en los demás países europeos, rota la continuidad, los Parlamentos actuales son instituciones *ex novo*.

II. GÉNESIS DEL PARLAMENTARISMO MODERNO

Si los Parlamentos medievales —y lo mismo puede decirse del británico en el siglo XVII— se definen por su relación dialéctica con el Rey, con el que mantiene una multiforme pugna permanente, algo parecido puede decirse de los Parlamentos modernos que, desde sus orígenes, se configuran como la gran

(12) F. W. MAITLAND: *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, Cambridge, 1908 (cit. en D. JUDGE, *ob. cit.*).

palanca contra el absolutismo. Encarnación de la soberanía nacional frente al periclitado derecho divino de los reyes, los Parlamentos se convierten en la expresión más acabada del nuevo orden político que se construye sobre las ruinas de la monarquía absoluta.

El parlamentarismo moderno —o más exactamente el parlamentarismo «clásico»— se configura a lo largo del siglo XVIII en Inglaterra primero y después, ya a finales de aquel siglo y en los albores del XIX, en Francia y los Estados Unidos, por más que este último país adopte desde el principio una forma «no parlamentaria» de gobierno, el régimen presidencialista. Eso no impide que, en el marco del debate sobre la Constitución, se hagan allí interesantes aportaciones sobre el papel de las asambleas representativas, el estatuto de sus miembros y sus relaciones con el órgano ejecutivo.

Esas tres experiencias políticas señeras producirán tres sistemas totalmente diferentes entre sí pues responden a circunstancias históricas, sociales y políticas distintas. Entre la Inglaterra que consolida el régimen dualista, Rey-Parlamento, fruto de las dos revoluciones del siglo XVII, especialmente de la segunda, la «Gloriosa» Revolución de 1688-1689; los Estados Unidos que, recién conquistada su independencia, diseñan lo que había de ser su sistema federal-presidencialista y la Francia en trance de superar el «Antiguo Régimen» de la monarquía absoluta, las diferencias no pueden ser mayores.

Pero en los tres países imperan las mismas ideas, las que constituyen el universo intelectual ilustrado, y no resulta difícil encontrar las coincidencias. Se pueden decantar así una serie de principios que configuran el perfil «ideal» —en el sentido utilizado por Max Weber— del régimen parlamentario tal y como se formó hace dos siglos. De alguna manera esos principios siguen teniendo plena vigencia, aunque es indudable que se han visto afectados por los cambios de todo tipo que se han producido en nuestras sociedades y que nos obligan a plantearnos las transformaciones del régimen parlamentario.

Los principios que alientan tras las diversas experiencias parlamentarias de finales del XVIII y del XIX son, fundamentalmente, los siguientes:

1. *Principio representativo y función de las asambleas*

Ya hemos dicho que, desde sus orígenes medievales, la función representativa del Parlamento aparece como la razón de ser y la que confiere pleno sentido a la institución. Como subraya Bernard Manin en una obra plena de sugerencias, *Principes du Gouvernement Representatif* (1995), los regímenes que se forman en los tres países citados más arriba no pretenden en absoluto hacer realidad ningún tipo de democracia, pero sí lo que se llamaba «gobierno representativo o republicano», como algo distinto del sistema absolutista que había imperado hasta entonces en casi toda Europa.

Para algunos de los más destacados pensadores políticos de aquel momento, la representación no es un mecanismo sustitutorio ante la imposibilidad de democracia directa en los Estados modernos, grandes y populosos, sino un valor en sí misma. Madison entendía que confiar en un «cuerpo escogido de ciudadanos» distinguidos por su patriotismo y su amor a la justicia sería beneficioso para «el verdadero interés del país». «En ese sistema –añadía– puede ocurrir que la voluntad pública formulada por los representantes del pueblo se acuerde mejor con el bien público que si fuese formulada por el propio pueblo, reunido al efecto» (13). Sieyès, por su parte, veía a la representación como una aplicación al orden político del principio de división del trabajo, en sí misma útil y beneficiosa ya que encarga a los más capaces la difícil tarea de gobernar.

En un régimen de este tipo parece obvio que la institución central del sistema, aquella en la que se hace realidad el princi-

(13) A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY: *The Federalist Papers* (1787), núm. 10.

pio representativo, sea una asamblea. Como dice Manin, «la asociación entre la idea representativa y la idea de asamblea no es una creación *ex nihilo* del pensamiento político moderno, sino un legado de la historia. Los Parlamentos modernos se han formado, de hecho, por transformación gradual (en Inglaterra) o brutal (en Francia), o bien por imitación (en las colonias americanas) de instancias que aparecían ya como órganos representativos en la sociedad de órdenes o estamentos, las «asambleas de los Estados». El cuidado mismo que ponen los primeros partidarios de las asambleas representativas modernas en detallar los rasgos por los que la nueva institución difiere de la antigua –continúa Manin– muestra que son conscientes de los vínculos de filiación entre la una y la otra. El carácter colectivo de la instancia representativa es uno de los elementos de continuidad» (14).

No obstante, las asambleas han sido muy a menudo objeto de desconfianza, temiéndose las desviaciones «asamblearias», probables en un cuerpo colectivo sobre todo si es demasiado numeroso y proclive a planteamientos emocionales. Madison escribió que «aunque cada ciudadano ateniense hubiese sido un Sócrates, cada asamblea ateniense no habría dejado de ser una turbamulta». Por esa razón siempre se ha estimado que las funciones de las asambleas deben quedar muy bien delimitadas sin que sea prudente asignarles tareas directas de gobierno. Stuart Mill, en su obra *Considerations on Representative Government* (1866), afirma que «hay cosas que sólo por asambleas pueden ser bien hechas; las hay que las asambleas no pueden hacer». Piensa Mill que «ninguna colectividad, a menos que posea una organización y una jerarquía es adecuada para la acción en el verdadero sentido de la palabra» por lo que llega a la conclusión de que «el deber apropiado de una asamblea representativa respecto a materias de administración, es cuidarse de que las personas que hayan de decidir las sean competentes». Un

(14) BERNARD MANIN: *Principes du Gouvernement Représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995, pág. 237.

poco más adelante llega, incluso, a decir que «una asamblea numerosa está poco preparada para la redacción directa de las leyes, como no lo está para las funciones administrativas». Mill no acepta que la importante tarea de elaborar las leyes quede en manos de personas poco preparadas y prefiere «no sólo espíritus expertos y ejercitados, sino también formados en esta tarea por medio de estudios prolijos y numerosos» (15).

2. Principio del pluralismo o de la diversidad social

El principio representativo y su concreción en una asamblea, que acabamos de analizar, parte implícitamente de la consideración de la sociedad como un cuerpo heterogéneo cuyas diversas partes deben ser adecuadamente tenidas en cuenta en el proceso político. De hecho, los Parlamentos del período estamental y su división en órdenes, brazos o estamentos, suponen ya el reconocimiento de una especial estructura compleja de carácter funcional de la sociedad, ya que se supone que la división en tres brazos, clero, nobleza y estado llano, se basa en las diferentes misiones –orar, guerrear, laborar– que tienen atribuidas cada uno de ellos.

Ciertamente, en el período histórico en que se configura el parlamentarismo moderno no existían ya aquellas divisiones estamentales, pero han aparecido otras, propias de la sociedad individualista, de clases, que se forma tras la revolución industrial y las revoluciones políticas de los siglos XVIII y XIX. La garantía de las libertades políticas –de expresión, asociación y reunión, sobre todo– hace posible la aparición de opiniones diversas que a veces se organizan para influir en la sociedad o pesar en las decisiones políticas. Madison hace en este sentido referencia a las «facciones», «conjunto de ciudadanos... que se unen y actúan por algún impulso común de pasión o de inte-

(15) JOHN STUART MILL: *Del Gobierno Representativo*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 56 y sigs.

rés», aunque reconoce que «la fuente de creación de facciones más común y duradera ha sido la desigual distribución de la propiedad» (16). Siewés, por su parte, alude a las especiales características de las modernas «sociedades comerciantes», basadas en la división de trabajo y la existencia de intereses diversos y conflictivos.

La asamblea parlamentaria funciona, precisamente, como el instrumento capaz de generar una unidad a partir de esa diversidad. El procedimiento a través del cual se alcanza esa unidad es, como veremos, la discusión. Y es con el objeto de garantizar esa unidad de llegada a partir de la diversidad de partida por lo que se suprime el mandato imperativo, que vinculaba a los miembros de los Parlamentos premodernos a las instrucciones de sus electores. Burke en su famoso «Discurso a los electores de Bristol» lo expresará de una manera insuperable: «El Parlamento no es un congreso de embajadores enviados por intereses diferentes y hostiles, intereses que cada uno debería defender como delegado y portavoz contra otros delegados y portavoces; el Parlamento es una asamblea deliberativa de una sola nación, con un solo interés, el del conjunto, y es el bien general, determinado por la razón general del todo, quien debe servir de guía y no los objetivos o los prejuicios locales».

Pero antes de llegar a esa unidad hay que tomar buena nota de la diversidad de partida. A eso respondía el entusiasmo por la idea de la representación proporcional que a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado hizo furor en toda Europa. Como subraya Friedrich, todas las diferentes versiones de la representación proporcional intentaban conseguir que la asamblea representativa reflejara «con exactitud más o menos matemática, las varias divisiones del electorado» (17). Para Stuart Mill, el nuevo sistema electoral era nada menos que «una de las

(16) A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY: *Ob. cit.*, núm. 10.

(17) CARL J. FRIEDRICH: *Gobierno Constitucional y Democracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, vol. II, pág. 46.

mejoras auténticamente grandiosas que hasta ahora se hayan conseguido en la teoría y la práctica del gobierno» viendo en él la posibilidad de enviar al Parlamento una representación «no solamente de dos grandes partidos, sino de cada minoría de la nación». Pero el rabioso individualismo de Mill le lleva a subrayar este argumento: «ningún elector será nominalmente representado por alguien a quien él no haya escogido» (18).

Frente a él, Bagehot, el genial constitucionalista, aunque preocupado porque en muchos distritos el vigente sistema mayoritario significaba que las minorías quedaban sin representación (*disfranchisement*), rechazaba el sistema proporcional que —afirmaba con una certerísima visión de futuro— haría que los parlamentarios quedaran ligados en todo y por todo a los líderes del partido, con el riesgo de que el Parlamento dejara de ser «una asamblea deliberativa de hombres juiciosos y moderados» (19).

Friedrich acepta que «bajo condiciones de una marcada estratificación de la estructura social, es decir, de una diversidad política fija en la comunidad, la representación proporcional pudiera constituir el único sistema aceptable para las minorías más amplias». Pero añadía, «con todo, incluso allí debiera tenerse en cuenta que la representación proporcional refuerza la estratificación, en tanto el sistema de las mayorías la reduce» (20).

3. *Principio de la discusión*

La mayor parte de los pensadores clásicos que reflexionaron en su momento sobre el régimen parlamentario han aludido a la importancia que juega la discusión en su funcionamiento,

(18) J. STUART MILL: *Ob. cit.*, pág. 82 y sigs.

(19) Cit. en C. J. FRIEDRICH, *ob. cit.*, págs. 47-51.

(20) *Ibidem*, pág. 79.

apareciendo en muchos de ellos, directa o indirectamente, la idea que se concreta en la máxima popular según la cual «de la discusión sale la luz». Carl Schmitt afirma que el parlamentarismo suele designarse con razón como *government by discussion* y recuerda que Marx en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* escribió: «El régimen parlamentario vive de la discusión. ¿Cómo puede prohibirse la discusión?» (21). Seguramente ha sido también John Stuart Mill quien más ha profundizado en el concepto de discusión, que él ve como la consecuencia lógica de la libertad de expresión. En ese sentido es fundamental el capítulo II, «De la libertad de pensamiento y discusión», de su capital obra *On liberty*. Sin la prueba de fuego de la discusión las opiniones se petrifican y pierden vitalidad hasta el punto de que quienes las mantienen olvidan sus fundamentos. «El hábito constante de corregir y completar su propia opinión comparándola con la de los demás —escribe Mill— lejos de causar duda y vacilación al aplicarla en la práctica, es el único fundamento sólido de una justa confianza en ella». Por eso le parece muy adecuada la institución del «abogado del diablo» que plantea objeciones y hace críticas a argumentos que nunca deben considerarse como indiscutibles». «Toda discusión —escribe en otro momento— implica una presunción de infalibilidad.» Cuanto más convencido se está de una opinión más necesario es someterla a discusión porque, como escribe él mismo: «Aunque la opinión admitida fuera no sólo verdadera, sino toda la verdad, a menos que pueda ser y sea vigorosa y lealmente discutida, será sostenida por los más que la admitan como un prejuicio, con poca comprensión o sentido de sus fundamentos sociales... y el sentido de la misma doctrina correrá el riesgo de perderse o debilitarse, perdiendo un vital efecto sobre el carácter y la conducta» (22).

(21) CARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid s:a, pág. 366.

(22) JOHN STUART MILL: *Sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1970, págs. 77, 88 y 119.

Para el ya citado Carl Schmitt, la discusión constituye uno de los fundamentos ideales del parlamentarismo, que, en su *Teoría de la Constitución*, es explicado así: «El Parlamento del Estado burgués de Derecho es, según la idea que lo informa, un lugar en donde se realiza una *discusión pública* de las opiniones políticas. Mayoría y minoría, partido del gobierno y oposición, buscan el acuerdo acertado, discutiendo argumentos y contraargumentos. En tanto el Parlamento representa la instrucción y la razón nacional y reúne en sí toda la intelectualidad del pueblo, puede surgir una discusión auténtica, es decir, aparecer en discursos y contestaciones públicas la auténtica voluntad de todo el Pueblo, como una *volonté générale*. El Pueblo mismo no puede discutir —ésta es, según Montesquieu, la gran desventaja de la democracia— sólo puede proclamar, elegir y decir «sí» o «no» a las cuestiones que se le propongan. Tampoco el Ejecutivo debe discutir; debe actuar, ejecutar leyes o tomar medidas que sean exigibles por la situación de las cosas; no puede emitir una norma general razonable dominada por la idea de la justicia, una ley en el sentido del Estado de Derecho. En el punto medio entre el Pueblo —los métodos de la democracia directa— y el Gobierno —poder del Estado apoyado en milicia y burocracia— la superioridad del Parlamento burgués se basa en que es el lugar de una discusión razonable... La discusión es lo humano, lo pacífico, lo progresivo, lo contrario de toda especie de dictadura y poder. Ese parlamentarismo liberal se apoya en la concepción del universo con arreglo a la cual pueden allanarse pacífica y justamente, por medio de una discusión racional, todos los contrastes y conflictos imaginables, de que se puede hablar acerca de todo y ocuparse de todo» (23).

Según veremos a continuación, la discusión no se agota en sí misma sino que tiene como objeto lograr que se decante una mayoría. En este sentido, el objeto de la discusión consiste en intentar aproximar los diversos puntos de vista, conseguir in-

(23) CARL SCHMITT: *Ob. cit.*, págs. 365-366.

cluso que algunos, a la vista de los argumentos empleados por los otros, modifiquen sus opiniones iniciales para que se alcance la decisión mayoritaria.

El sociólogo norteamericano C. Wright Mills en *La élite del poder*, aludiendo al «público clásico de la teoría democrática» afirma que su «característica más importante... iniciada con el auge de la clase media democrática es la libertad de discusión. La posibilidad de replicar, de organizar órganos autónomos de la opinión pública –continúa– de convertir la opinión en acción, ha sido establecida, según se dice, por las instituciones democráticas. Se entiende que la opinión producto de la discusión pública es una resolución que la acción pública pone en práctica; es, de acuerdo con una de las versiones, la «voluntad general» del pueblo, que el órgano legislativo traduce en leyes, dándole así fuerza legal. El Congreso, o el Parlamento, como institución, reúne a todos los sectores dispersos; es el arquetipo de cada uno de los pequeños círculos de ciudadanos, discutiendo sus asuntos frente a frente». Como se ve en este párrafo, no sólo se subraya el valor de la discusión sino el papel del Parlamento y su función de órgano de representación de una sociedad compleja. Más adelante C. Wright Mills insistirá en que «el público... constituye el telar de la democracia clásica del siglo XVIII; la discusión –añade– es, a un tiempo, el hilo y la lanzadera que unen en una misma trama los distintos círculos polémicos. Su raíz es el concepto de la autoridad debatida y se basa en la esperanza de que la verdad y la justicia surgirán de algún modo de la sociedad constituida como un gran organismo de la discusión libre. El pueblo se plantea problemas. Los discute. Opina sobre ellos. Formula sus puntos de vista. Estos se exponen de manera organizada y compiten entre sí. Uno de ellos «gana». Luego el pueblo aplica esta solución o bien ordena a sus representantes que la apliquen, y así sucede» (24).

(24) C. WRIGHT MILLS: *La Elite del Poder* (1956), Fondo de Cultura Económica, México, 1973, págs. 278-279.

Un autor moderno, Bernard Manin, ha señalado las obvias relaciones que se dan entre esta idea de la discusión y el papel central que en un régimen de este tipo desempeña la asamblea: «La verdad debe hacer la ley y la discusión es el medio más adecuado para hacer que aparezca la verdad: por eso la instancia política central debe ser un lugar de discusión, es decir, una asamblea» (25).

4. *Principio de la mayoría*

La discusión que se lleva a cabo en una asamblea política no se agota en sí misma ni tiene nada en común con un debate académico. Ni siquiera persigue una hipotética verdad, más o menos alcanzable. La discusión intenta llegar a un acuerdo y debe concretarse en una decisión. Ha habido momentos históricos, especialmente en la Edad Media, en que se ha considerado deseable la unanimidad que, muy a menudo, sólo podía obtenerse marginando a los disidentes o forzándolos a plegarse. Lo normal ha sido, sin embargo, la aplicación del principio mayoritario, basado a su vez en la idea de igualdad: si la opinión y el voto de los miembros de una asamblea son todos ellos iguales entre sí, cuando se requiere tomar una decisión no cabe sino inclinarse por la opción que obtenga mayor número de votos. Si basta una mayoría simple o se requiere alcanzar la mayoría absoluta de la mitad más uno, ha sido cuestión opinable y pueden encontrarse todas las variantes imaginables en función de la importancia de los asuntos que se deciden. Esta misma importancia ha hecho exigible, en determinadas circunstancias, mayorías cualificadas superiores a la absoluta.

La formulación clásica más conocida del principio de la mayoría es la que hace Locke. Para el pensador inglés la comunidad, en cuanto cuerpo formado por hombres iguales, libres e independientes, debe moverse en el sentido en que la lleve la

(25) BERNARD MANIN: *Ob. cit.*, pág. 236.

fuerza mayor que es la de la mayoría. De este modo los actos de la mayoría valen como actos del conjunto y todos tienen la obligación de someterse a sus decisiones. Como destaca Manin, Locke «no fundamenta el principio de la mayoría sobre las cualidades o las virtudes de la mayoría o sobre su aptitud para expresar lo verdadero o lo justo, sino simplemente sobre el hecho brutal de que hay que actuar y decidir» (26).

La discusión en sí misma, por tanto, no tiene ningún valor político si no se decanta en una decisión apoyada por una mayoría. Por ello dice también Manin que «el consentimiento de la mayoría y no la discusión en sí misma constituye de este modo el procedimiento de decisión». La discusión queda reducida al papel de fase previa a través de la cual se perfilan y concretan las formulaciones que serán después objeto de voto (27).

Las proposiciones que discute una asamblea puede que no se hayan generado en su seno. El propio Stuart Mill no miraba con simpatía el derecho de iniciativa legislativa del Parlamento e incluso le regateaba el derecho de enmienda, pero aún así la discusión y la decisión mayoritaria eran imprescindibles. Por eso escribe el mismo Manin que «el gobierno representativo no es un régimen en el que todo deba nacer de la discusión, sino aquel en que todo debe ser *justificado* por la discusión» (28).

El principio de la mayoría es un procedimiento para alcanzar decisiones pero, en ningún caso, atribuye a la mayoría ningún derecho absoluto a gobernar. Los pensadores más sensibles del ámbito liberal han puesto en guardia desde siempre contra los excesos de la mayoría. Madison advierte contra las mayorías dominantes o despóticas, Tocqueville y Stuart Mill aluden a la tiranía de la mayoría y Benjamín Constant recordó

(26) *Ibidem*, pág. 242.

(27) *Ibidem*.

(28) *Ibidem*, pág. 244.

que los poderes son siempre limitados. Sólo en Rousseau hay una complacencia por los derechos de la mayoría, trastocada en «voluntad general».

Esta restricción del principio mayoritario se concreta en la garantía de los derechos de las minorías, elemento tan imprescindible en el régimen parlamentario como aquel principio.

5. *Principio de la distinción y de la independencia*

Manin ha dedicado mucha atención al problema del carácter aristocrático que tiene toda elección ya que, si en la hipótesis del sufragio universal todos los ciudadanos-electores tienen un voto igual, lo cierto es que no todos tienen las mismas oportunidades de ser elegidos. De una u otra manera, siempre se trata de elegir a una élite diferenciada por sus características y cualidades del conjunto del cuerpo electoral. En su opinión, el gobierno representativo —una de cuyas formas históricas sería el régimen parlamentario— al estar basado en la elección carecería del carácter democrático que, en estricto sentido, sólo se encontraría en la hipótesis —que se daba en algunos casos en la *polis* griega— en que los gobernantes fueran designados por el procedimiento del sorteo, el único que garantizaría tanto la igualdad de partida como la de llegada.

Como escribe este autor, «el gobierno representativo ha sido instituido con la clara conciencia de que los representantes elegidos serían y deberían ser ciudadanos distinguidos, socialmente distintos de aquellos que les elegían. Eso es lo que llamamos principio de distinción» (29). Para este autor, las limitaciones al derecho de sufragio, activo y pasivo, características del período clásico del parlamentarismo, con su sufragio restringido por condiciones de censo y propiedad, responderían a ese principio. Y ya entonces se vincula este principio de distin-

(29) *Ibidem*, pág. 125.

ción a la deseable independencia de los parlamentarios. Así, en el proyecto de ley electoral que en 1679 presenta el líder *whig*, Shaftesbury, ya se propone reservar el derecho de voto a los que tenían suficientes recursos como para ser menos sensibles a las tentativas de corrupción de la Corona. Shaftesbury llega a escribir que «del mismo modo que los electores deben ser propietarios, los parlamentarios también deben serlo, pero en un grado distinto. No sería prudente –añade– confiar la riqueza de la nación a hombres que no poseyeran ninguna» (30).

En Francia, la Asamblea constituyente niega el derecho de voto a las mujeres, los sirvientes domésticos, los indigentes, los vagabundos y los monjes con el argumento de que, al ser demasiado dependientes de otro, carecían de voluntad política autónoma. Así se explica que, como señala otro autor francés, Guéniffey, la Convención fue «una asamblea de hombres de leyes (52 por 100 de los diputados) elegidos por campesinos».

En los Estados Unidos también se plantea este principio de distinción y Madison afirma que «si se considera la cuestión con toda objetividad, los propietarios inmobiliarios serían los guardianes más seguros de la libertad republicana». Aunque después matiza su afirmación, aceptando que la propiedad no tenga que ser necesariamente inmobiliaria. En el debate de ratificación de la Constitución –frente a la posición de los Antifederalistas (opuestos al texto constitucional) que defendían la similitud o semejanza entre electores y elegidos para que los representantes fueran una «imagen fiel» del pueblo– se impuso la concepción de los Federalistas, basada en la distinción. Para éstos, los representantes deben ser diferentes de los representados y estar situados en los lugares más altos de la escala por los talentos, la virtud o la riqueza. Eso no ha sido óbice para que, como también señala Manin, el ideal de semejanza y proximidad entre electores y elegidos haya desplegado una gran

(30) Cit. en MANIN, *ob. cit.*, opg. 129-130.

fuerza atractiva en todo el mundo occidental durante el siglo XIX y, podemos añadir, que hasta ahora mismo.

La conclusión a que se llega del análisis del pensamiento clásico sobre el gobierno representativo –y que es aplicable a su versión parlamentaria– es que éste no se formula como un gobierno indirecto del pueblo o un mecanismo para hacer realidad la voluntad popular, «hacerla pasar –como dijo Madison– por el intermedio de un cuerpo elegido por los ciudadanos». Pero de un cuerpo que no es ni algo inerte ni un mero vehículo de esa voluntad, sino un cuerpo vivo e independiente capaz de depurar, filtrar e interpretar esa voluntad popular.

Como ya hemos anticipado, estrechamente vinculado con el principio de distinción aparecen una serie de mecanismos cuya finalidad es garantizar la independencia de los miembros del Parlamento y de este mismo en cuanto institución. Esta independencia trata de asegurarse, en primer lugar, respecto de los electores, los propios mandantes de los parlamentarios y, si se quiere, incluso respecto de la opinión pública, entendida en su más amplio sentido. En segundo lugar, y ya dentro del mecanismo de los poderes constitucionales, se intenta garantizar la independencia del Parlamento, en cuanto Poder Legislativo, respecto del Ejecutivo, en aplicación de la tesis de Montesquieu de separación de poderes –«que el poder contenga al poder»– y con el fin de lograr que el Parlamento actúe sin interferencias del siempre más fuerte Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo esto supondrá la mejor garantía de las libertades de los ciudadanos.

Las instituciones que mejor sirven para garantizar la independencia de los elegidos respecto de sus electores, son la prohibición del mandato imperativo y la no revocabilidad de aquéllos. Ambos aparecen bien definidos desde los mismos orígenes del régimen parlamentario y, aunque no vamos aquí a examinar con detalle la argumentación que se utiliza, bastaría recordar cómo afronta Burke este tema en su «Discurso a los electores de Bristol», al que nos hemos referido más arriba. La prohibición del mandato imperativo supone que las promesas he-

chas a los electores o las instrucciones recibidas de éstos carecen de toda capacidad de obligar. Desaparecen así, por ejemplo, en Francia los famosos *cahiers de doléances*, que contenían instrucciones y mandatos concretos a los parlamentarios y que tan importantes fueron en la convocatoria de los Estados Generales de 1789. A pesar de todo ello, está fuera de toda duda que la opinión pública critica duramente, entonces y ahora, a los electos que se olvidan de sus promesas.

Un político francés, André Chandernagor, ha señalado esta preocupación de los parlamentarios por mantenerse independientes. «Una experiencia antigua ha enseñado a los representantes del pueblo –ha escrito Chandernagor– que dos peligros amenazan desde el exterior la serenidad de sus debates: la presión de las multitudes y el golpe de fuerza militar». Y a continuación explica cómo esta preocupación por evitar las presiones exteriores se lleva a la arquitectura de la sede del Parlamento. «La entrada por la fachada principal a la columnata del Templo de las Leyes –escribe Chandernagor refiriéndose a la sede de la Asamblea Nacional francesa– está prohibida, mientras que del lado del patio un cañón simbólico impedía hasta hace poco el acceso a la pesada puerta de bronce, herméticamente cerrada, del vestíbulo principal; un piquete de guardia vela por la seguridad del Palacio». Recuerda este autor como al «Palais Bourbon», sede de la Cámara Baja francesa, se le llama en Francia «la Casa sin ventanas» y entiende que esta denominación está ampliamente justificada, tanto en sentido propio como en el figurado (31).

A la misma intención de impedir las presiones exteriores sobre los trabajos de los parlamentarios responden una serie de medidas como la prohibición de asistencia de público a las sesiones de las Comisiones, la estricta reglamentación de la asistencia a los Plenos o los preceptos penales que prohíben el

(31) ANDRÉ CHANDERNAGOR: *Un Parlement, pour quoi faire?*, Gallimard, París, 1967, págs. 109-110.

ejercicio del derecho de manifestación en las inmediaciones de los Parlamentos. Y eso mismo pretenden preceptos como el del artículo 63.3 de la Constitución Española de 1978, según el cual «Las Cortes Generales son inviolables».

La independencia de las asambleas respecto del Ejecutivo se garantizó desde el período clásico del parlamentarismo por medio de las instituciones de la inmunidad y la inviolabilidad de los parlamentarios. No vamos a entrar aquí en el análisis de estos «privilegios», pero es evidente que ambos se configuran desde el principio como mecanismos para impedir la interferencia del Ejecutivo en los trabajos del Parlamento. Durante el período previo a la Revolución de 1648 no fueron infrecuentes en Inglaterra los casos de detención de miembros del Parlamento –casi siempre, claro está, los más batalladores o con más capacidad de liderazgo– por parte de funcionarios del Rey. La inmunidad y la inviolabilidad de los parlamentarios constituyen así garantías de éstos frente a un Poder Ejecutivo que trataba de coartar la creciente influencia del Parlamento.

6. *Principio de la publicidad*

El principio de publicidad –en el que Kant ve el mecanismo adecuado para que «la verdadera política... rinda tributo a la moral»– encuentra en el Parlamento su sede natural y el lugar donde se hace realidad el «régimen de opinión».

Un autor, Jürgen Habermas, que ha dedicado especial atención al estudio de la «publicidad burguesa», subraya que una de las consecuencias de la Ilustración es, precisamente, el paso de la pública discusión del mundo académico, en el que hasta entonces se había desarrollado, al ámbito «público» general, del «pueblo». «No sólo en la república de los sabios se realiza la publicidad, sino en el uso público de la razón, ejercido por todos aquellos que acierten a ese uso». Habermas fundamenta en Kant su análisis de la publicidad y recuerda que el filósofo alemán en la *Crítica de la razón pura* ya había asignado al con-

senso público entre los racionantes la función de control pragmático de la verdad. En esa obra Kant escribe que «la piedra de toque de lo tenido por cierto, ya se trate de convicción, ya de mera persuasión, es, externamente, la posibilidad de comunicarlo y de que todo hombre de razón lo halle válido» (32).

El Parlamento, en el esquema liberal, se convierte en el lugar en que la publicidad se manifiesta en su plenitud. De este modo se configura como el *foro público* en el que se debaten los asuntos que a todos atañen, como expresión por antonomasia del *espacio público*. Pero, desde el primer momento, se establece una relación simbiótica, y al mismo tiempo conflictiva, entre Parlamento y Prensa, instituciones ambas de la publicidad, a través de las cuales se hace efectivo el *right to know*, el derecho a saber de los ciudadanos que, desde muy pronto, los anglosajones destacarán como correlativo con el derecho a informar de los gobernantes.

Jeremy Bentham, padre del utilitarismo inglés, también se ocupa de la publicidad, sobre la que basa sus propuestas de reforma parlamentaria. Acepta Bentham la plena soberanía del Parlamento, pero, al mismo tiempo admite la necesidad absoluta de conectarlo con la opinión pública ilustrada para garantizar un gobierno responsable. No en vano es Bentham quien acuña la fórmula de «el tribunal de la opinión» que había de tener gran éxito y sería utilizada por otros autores, de Necker a Cabarrús.

El mismo Bentham, en un escrito que dirigió a la Asamblea Constituyente francesa, insiste en el tema de la publicidad de los debates parlamentarios que, afirma, asegura una «supervisión del público» y supone un control del poder que «está amenazado por una serie de tentaciones». «En una asamblea elegida por el pueblo y renovada periódicamente —escribe—, la publi-

(32) JÜRGEN HABERMAN: *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1961). La edición española se ha publicado con el título de *Historia y crítica de la opinión pública*, G. GILI, Barcelona, 1981, vid. especialmente pág. 136 y sigs.

cidad es absolutamente necesaria para proporcionar a los señores electores la posibilidad de proceder con conocimiento de causa.»

En otra obra, «*Tácticas» Parlamentarias*, publicada hacia 1790, Bentham ve en la publicidad «de las operaciones de una asamblea... la ley más acomodada para afianzarla la confianza pública y encaminarla constantemente hacia el fin de su institución». El análisis que allí hace de los argumentos en favor de la publicidad y de las objeciones que se planteaban, tiene una extraordinaria frescura y, en buena medida, hemos oído esos razonamientos en el debate moderno acerca de la presencia en los Parlamentos de la radio y la televisión. Señalemos ya que Bentham, además de la «publicación auténtica» de los debates, prevé la «tolerancia de otras publicaciones no auténticas», lo que supone la aceptación de la todavía discutida presencia de periodistas que informarían en sus periódicos acerca de los trabajos del Parlamento (33).

III. LAS ETAPAS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Pero esté parlamentarismo moderno, cuyos rasgos esenciales aparecen ya definidos en las primeras décadas del siglo XIX, no permanece idéntico a sí mismo a lo largo de estos casi doscientos años. Aunque en cada país tiene una evolución peculiar, es posible señalar tres grandes etapas en el desarrollo del régimen parlamentario en los países occidentales, principalmente europeos. Estas etapas son las del parlamentarismo *clásico*, la del llamado *racionalizado* y la del que —ya veremos por qué razones— podemos denominar *mediatizado*.

(33) JEREMY BENTHAM: «*Tácticas» Parlamentarias*, Edición del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 71 y sigs.

1. *El parlamentarismo clásico*

Ya nos hemos referido al papel que juegan los Parlamentos en la lucha contra el absolutismo. Se trata de un prolongado enfrentamiento que, en casi todos los países, ocupa prácticamente todo el siglo XIX y que, en algunos casos, se prolonga durante el XX. En paralelo con esta lucha contra reyes y aristocracia, se desarrolla la batalla por la ampliación de sufragio, que primero aspira al sufragio universal masculino para, después, proponer el sufragio de las mujeres, que no se obtiene en la mayor parte de los países hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Aquellos Parlamentos cuyos miembros sólo habían sido votados por un sector reducido de la población –cualificado por la propiedad y la educación– generan un tipo de parlamentarismo muy distinto del que existe en la actualidad. Las Cámaras eran, en buena medida, el lugar de encuentro de las clases acomodadas, aristocracia y alta burguesía, y a veces tenían toda la apariencia de clubs de debate.

Como ya hemos señalado, la exigencia de confianza parlamentaria era poco más que un uso que se ejercía sin sometimiento a reglas precisas. Durante bastante tiempo persistió la idea de que el Gobierno dependía de la voluntad del Rey, que podía nombrar y cesar libremente a los ministros sin contar con el voto favorable del Parlamento. Este –por ejemplo, en Francia– se veía forzado a menudo a someterse a la voluntad real que, en caso de discrepancia, lograba a través de «una hornada de pares» una mayoría favorable en la Cámara aristocrática que contrapesaba a la Cámara popular. Es la fórmula de la monarquía constitucional –otra variante del régimen representativo– que está ya lejos de la absoluta pero que todavía no es parlamentaria. El eslabón entre monarquía constitucional y parlamentaria es la fórmula de la «doble confianza» –los ministros necesitan tanto la confianza real como la de las Cámaras– que en Francia está vigente durante el reinado de Luis Felipe de Orleans, por lo que también es llamado «modelo orleanista».

El sufragio restringido, propio de esta época del parlamentarismo clásico, suponía la existencia de partidos de notables, carentes de disciplina y muy flexibles en cuanto a su estructura y funcionamiento. Estos notables mantienen con sus electores una relación esencialmente personal. Como subraya Manin, «el representante mantiene relaciones directas con sus electores ya que es el elegido por gentes con las que se codea habitualmente (de modo que), la elección aparece como el reflejo y la expresión, en el orden político, de factores sociales no directamente políticos» (34). Estos factores no políticos son una garantía de la independencia de los parlamentarios en este período clásico del que, se suele estimar, el arquetipo es la Cámara de los Comunes en la etapa que va del fin de las guerras napoleónicas, en 1814, a la segunda *Reform Act* de 1867. En esta situación no hay todavía disciplina de voto y los diputados toman ante cada asunto la posición que les parece más conveniente.

Un sistema de mayorías cambiantes y de «geometría variable» propio de partidos poco consolidados, hacían posible improvisados votos de censura que arrojaron sobre el sistema el estigma de la inestabilidad. En ese caldo de cultivo se generan las primeras críticas al «régimen de Asamblea» y aparecen las primeras nostalgias por un Ejecutivo fuerte.

Es también una época –sobre todo a finales del XIX y principios del XX– en la que, al calor del positivismo jurídico, se acredita y se consolida la idea de un Parlamento omnipotente que hace y deshace la ley sin limitaciones y puede atraer a su competencia cualquier asunto. La ley no tiene límites ni por su extensión ni por su contenido. Es ley todo lo que hace el Parlamento y todo puede ser objeto de ley. No existe, en suma, la posibilidad de una revisión judicial-constitucional de la legislación. La idea, de raigambre británica, de la soberanía del Parlamento impera a sus anchas y la afirmación de que el Parlamento es el centro de gravedad de todo el sistema y un poder supe-

(34) BERNARD MANIN: *Ob. cit.*, pág. 260.

rior a todos los demás no es una afirmación retórica, sino la constatación de una realidad.

Incluso en un sistema tan alejado del parlamentarismo europeo como es el presidencialismo norteamericano en ese período –pasada la etapa del llamado «gobierno de los jueces»–, el del claro predominio de las Cámaras, hasta el punto de que Wilson –el profesor que se convertiría en Presidente– acuña la expresión *Congressional Government*.

No obstante, no faltan quienes, en línea con las tesis de Benjamín Constant o de Tocqueville, no admiten que un poder pueda ser ilimitado sólo porque su origen sea democrático. Así, en España, uno de los primeros estudiosos de la opinión pública, Arcadio Roda Rivas, en su *Ensayo sobre la Opinión Pública*, editado en 1870, tras señalar que «es cosa difícilísima marcar los límites del poder legislativo», afirma: «opinamos que este poder no puede ser omnipotente aunque sea soberano» (35).

Por cierto que este autor no vacila en mantener que, a veces, se pueden producir discrepancias entre Parlamento y Opinión Pública, y un capítulo de su libro, el XVI, lleva la siguiente rúbrica: «Las Cortes dejan algunas veces de representar la opinión y la voluntad públicas». Entiende Roda en otro capítulo, el XV, sobre «La representación nacional en sus relaciones con la opinión pública», que aunque «en política tampoco existe medida exacta de la opinión pública, que los hombres de gobierno deben considerar como la cuadratura del círculo... el único órgano legítimo de la opinión pública y de todas las aspiraciones de los pueblos, es la representación nacional». Más adelante aludirá a las «causas que bastardean la representación nacional en los momentos de formarse y después de haber empezado a funcionar», lo que no obsta –señala– para que el Parlamento represente a la opinión pública «dominante

(35) ARCADIO RODA RIVA: *Ensayo sobre la Opinión Pública*, Madrid, 1870, pág. 351.

en aquellos momentos, y de ningún modo la que pudiera imperar más tarde» (36).

Se plantea así el problema de la discrepancia entre instituciones políticas y Opinión Pública que, poco después (1886), inspirará al inglés George Carslake Thompson su obra *Public Opinion and Lord Beaconsfield* (1875-1880), donde analiza las discrepancias de la opinión pública británica, pro-rusa, y del Gobierno Disraelí, pro-turco, a propósito de la llamada «cuestión de Oriente», que enfrentaba a los imperios zarista y otomano.

Pero incluso en este período de espléndido predominio del Parlamento, éste no puede cumplir su función de foro público, de órgano de la publicidad política, sin la ayuda de la Prensa que desempeña su papel de mecanismo de transmisión de la opinión pública. La Prensa actúa como altavoz de los debates parlamentarios, que a veces incluso se terminan a una hora adecuada para que las informaciones lleguen a las redacciones antes de la hora de cierre de las ediciones. El citado Roda Rives comprende muy bien la simbiosis Parlamento-Prensa y escribe: «La instrucción pública y la prensa están encargadas de formar la opinión en las monarquías representativas, considerando comprendidos en la prensa los debates de las cámaras que por medio de los periódicos llegan a conocimiento del país» (37).

Se institucionalizan, por otra parte, las tribunas de prensa, en los palacios parlamentarios, aunque ya se percibe que algunos oradores prefieren «hablar para la galería» en que están los periodistas que, como dirá Macaulay en la Cámara de los Comunes, representa al «cuarto poder del reino». La presencia permanente de los periodistas en los debates parlamentarios testimonia la simbiosis Parlamento-Prensa, órganos de la pu-

(36) *Ibidem*, págs. 337 y 340-341.

(37) *Ibidem*.

blicidad política y muestra que, sin la Prensa, el Parlamento no habría llegado a desempeñar el papel central en el nuevo sistema.

A medida que la ampliación del sufragio abre el Parlamento a las nuevas clases sociales mientras, simultáneamente, se van configurando los *partidos de masas*, que reemplazan a los de notables, el funcionamiento parlamentario se complica. Aumenta la heterogeneidad de los grupos representados en el Parlamento, la inestabilidad se hace endémica y el sistema empieza a sufrir el desafío de quienes no aceptan sus supuestos porque se sienten excluidos.

Con la aparición de los partidos de masas, se produce un cambio del personal político. Desaparecen progresivamente los parlamentarios procedentes de las élites económicas, culturales y profesionales sustituidos, como escribe Manin, por «ciudadanos ordinarios que llegan a la cumbre de los partidos a fuerza de actividad militante y de dedicación a la causa de una organización concreta» (38). Estos nuevos parlamentarios están estrechamente sometidos a la disciplina de partido y comprometidos con su programa. Ambos enmarcan su actividad parlamentaria que se desarrolla dentro de la más estricta disciplina de voto.

Algunas de estas características se perciben ya de un modo bastante claro en las décadas finales del siglo XIX, pero no se desplegarán en plenitud hasta la etapa siguiente, la del llamado *parlamentarismo racionalizado*, que es también el período de la *democracia de partidos* porque es entonces cuando se consolidan los partidos de masas.

Las viejas estructuras del parlamentarismo clásico funcionaron, en suma, mientras todo se reducía a la dialéctica entre conservadores y liberales. Incluso soportaron la aparición de

(38) BERNARD MANIN: *Ob. cit.*, pág. 249.

los diversos radicalismos. Pero el socialismo supuso un reto al que costó mucho más trabajo dar respuesta. Contra lo que esperaban los marxistas ortodoxos, la Primera Guerra Mundial —que favoreció lo que en Francia se llamó «unión sagrada»— fue clave para lograr la integración del socialismo en el sistema que, desde luego, experimentó, a pesar de todo, cambios esenciales.

2. *El parlamentarismo «racionalizado y la «democracia de partidos»*

Se suele decir que el comienzo del llamado parlamentarismo racionalizado se produce en el período de entreguerras, y esto es cierto en el sentido de que son las Constituciones de esa época las que —más allá de la pura enunciación del principio de la confianza del Parlamento como condición política del Ejecutivo— detallan un complejo sistema de relaciones entre ambos Poderes. Se establece así la regulación de los mecanismos de censura y confianza, de la disolución de las Cámaras, la creación de comisiones o los deberes de información al Parlamento por parte del Gobierno.

Pero si consideramos que el elemento más característico de esa nueva etapa es la aparición de los grandes partidos de masas —hasta el punto que se habla también de *democracia de partidos*— entonces tenemos que aceptar que muchos de sus rasgos son ya perceptibles desde finales del siglo XIX y, en concreto, desde que se establece el sufragio universal masculino.

Los modernos partidos de masas aparecen constituidos, como ya hemos dicho, desde finales del siglo XIX y tienen en los partidos social demócratas su modelo más acabado. Con ellos se produce un cambio radical en el personal político y los notables —que habían sido los grandes actores de la vida política durante la etapa del parlamentarismo clásico— son sustituidos paulatinamente por otro tipo de político caracterizado por el militatismo, la disciplina y el sometimiento dócil

a la oligarquía directora del partido, de la que depende su carrera política.

Tan pronto como en 1902, Ostrogorski, un ruso trasplantado a Francia, publicó su libro *La démocratie et l'organisation des Partis politiques*, brillante análisis de la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos que sigue teniendo plena validez. Muchos de los rasgos que atribuimos a los partidos modernos aparecen ya estudiados por Ostrogorski, que proyecta su visión inconfortable y pesimista sobre aquella democracia apenas nacida. «La ciega disciplina de partido, así como los mil compromisos y las mil humillaciones por las que debe pasar todo aspirante a un puesto público, han enervado la voluntad de los hombres políticos, han destruido el coraje y la independencia de espíritu y casi anulado su dignidad de hombres. La bandera del partido es su conciencia, si es que poderosos intereses privados no se la han llevado; las ondulaciones del sentimiento popular son su brújula. De este modo, a todos los niveles, los hombres públicos nos dan muestras de líderes que no guían y que, deliberadamente, hacen suyo el famoso lema: «Yo soy su jefe, es preciso que los siga» (39).

Ostrogorski no sólo subraya las exigencias de la disciplina de partido sino las que derivan del «despotismo del gobierno de opinión». En unos párrafos en los que pueden percibirse ecos de la preocupación de Tocqueville y Stuart Mill por la tiranía de la mayoría, Ostrogorski se refiere a «la presión brutal de la opinión» y afirma que «el hombre que tiene el coraje de su opinión es bien raro en democracia, pues es preciso que sea casi un héroe para afrontar a la multitud». Amargamente y dejándose llevar por una patente proclividad a la exageración, el profesor ruso escribirá que «a los tipos de bajeza que el género humano ha producido, de Caín a Tartufo, el siglo de la demo-

(39) Las citas están extraídas de la edición abreviada preparada por PIERRE ROSANVALLON *La démocratie et les partis politiques*, eds. du Seuil, París, 1979, págs. 126-127.

cracia ha añadido uno nuevo: el político (*politicien*)» (40). A pesar de todo, después de la Revolución de 1905, Ostrogorski regresó a Rusia y en 1906 fue elegido miembro de la Duma por el partido liberal constitucional demócrata (*Cadet*) de cuyo comité llegó a formar parte.

Nueve años después (1911) Robert Michels publica su clásico libro *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, en el que acuña la famosa «ley de hierro de las oligarquías». Excelente conocedor del Partido Socialdemócrata Alemán, que le había servido de referencia para su estudio, Michels advierte que el advenimiento del socialismo no va a remediar la inmadurez de las masas ni, en consecuencia, las tendencias oligárquicas de los partidos. «La objetiva inmadurez de las masas –escribe– no es un fenómeno transitorio que desaparecerá con el progreso de la democratización *au lendemain du socialisme* (al día siguiente del socialismo)». «Nada sería más anticientífico que la suposición de que tan pronto como los socialistas hayan ganado el poder gubernamental –insiste– bastará que las masas ejerzan un cierto control sobre sus líderes para asegurar que los intereses de éstos se alineen perfectamente con los de los dirigidos (41).» Michels comprueba que, en contra de lo que se había esperado, también en este partido obrero los representantes se convierten en una élite desconectada de sus electores. Es una élite de tipo distinto a los notables del período clásico, pero sigue siendo una élite. Como escribe Manin, «la democracia de partidos es el reino del *militante* y del *hombre del aparato*» (42). Se sigue estableciendo una relación de confianza pero no ya de tipo personal entre el electoral y el elegido, sino entre aquél y el partido. No se vota a un nombre sino una sigla.

(40) *Ibidem*, págs. 186-188.

(41) Las citas están extraídas de la edición norteamericana, con introducción de SEYMOUR MARTIN LIPSET *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, The Free Press, New York, 1966, pág. 367.

(42) BERNARD MANIN: *Ob. cit.*, pág. 267.

La evolución apuntada obliga, durante el período de entre-guerras, como ya hemos dicho, a un replanteamiento del régimen parlamentario. La amenaza totalitaria hace necesario, por otra parte, no sólo introducir modificaciones en el funcionamiento de las instituciones, sino a hacer una defensa ideológica del sistema que, desde la izquierda y la derecha extremas, es criticado por ineficaz.

Hans Kelsen, en su trabajo *Esencia y valor de la democracia*, publicado en 1920 –en un momento en que el parlamentarismo recibía críticas y ataques brutales, procedentes sobre todo de los totalitarismos de uno y otro signo que entonces apuntaban– subraya esta función histórica de los Parlamentos modernos. «La lucha reñida a finales del siglo XVIII y a principios del XIX contra la autocracia –escribe– era fundamentalmente una lucha por el parlamentarismo. De una Constitución que concediese a los representantes del pueblo una participación decisiva en la formación de la voluntad política y que terminase con la dictadura del monarca absoluto o con los privilegios de la ordenación jurídica estamental, se esperaban todos los progresos políticos imaginables: la constitución de un nuevo orden social y el amanecer de una era nueva y mejor.» Kelsen afronta la crisis del parlamentarismo afirmando que «los historiadores contemporáneos y la ideología política de hoy dictan un fallo desfavorable para el parlamentarismo. Los partidos extremistas –continúa–, tanto de la derecha como de la izquierda, lo rechazan cada vez más decididamente, pidiendo con fervor la dictadura o un orden de representaciones profesionales, e incluso los partidos de centro no ocultan cierto escepticismo respecto al ideal anterior. No nos engañemos sobre ello –concluye Kelsen–: se padece hoy de cierta fatiga producida por el parlamentarismo, si bien no cabe hablar –como hacen algunos autores– de una crisis, una «bancarrotas» o una «agonía del parlamentarismo» (43). Para Kelsen en 1920 –la edición española es de

(43) HANS KELSEN: *Esencia y Valor de la Democracia*, ed. Labor, Barcelona, 1934, págs. 48-49.

1934— no hay ninguna duda de que «el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia», ni de que «la lucha por el parlamentarismo era la lucha por la libertad política». Entiende también que «no es, seguramente, ninguna casualidad que en toda colectividad de cierto progreso técnico exista alguna especie de Parlamento», de modo que «parece ser exigencia de todo desarrollo social... que, dentro de un organismo social de cierto nivel, exista, junto al Gobierno... otro órgano, colegiado para la legislación» (44).

Con una visión clarísima y precursora, Kelsen rechaza la contraposición marxista entre «democracia formal o burguesa» y «democracia social o proletaria». «Es el valor de la libertad y no de la igualdad —subrayará— el que define en primer lugar la idea de la democracia». Sin citar expresamente al régimen soviético, pero aludiéndolo de modo indirecto, así como, quizá también, al régimen mussoliniano —transido de preocupación social en sus primeros años— Kelsen protesta de que se quiera considerar como democráticos a regímenes dictatoriales, por más que levanten la bandera de la justicia social. Y escribe: «Así, sin vacilaciones, se llega a negar —siguiendo el camino de este concepto de democracia social, contrapuesto al de la política— que exista diferencia entre la democracia y la dictadura, declarando a ésta, cuando se inspira en la justicia social, como «verdadera» democracia. Ello tiene como consecuencia —añade— que se deprima de manera injusta la democracia actual, y con ella los méritos de quienes la han realizado, a costa muchas veces de su interés material» (45).

Casi proféticamente, Kelsen advierte del peligro totalitario: «En el oscuro horizonte de nuestro tiempo, asoma el resplandor de un astro nuevo: la dictadura de partido, dictadura socialista del proletariado o dictadura nacionalista de la burguesía; tales son las dos nuevas formas de la autocracia» (46).

(44) *Ibidem*, págs. 50 y 56-57.

(45) *Ibidem*, págs. 126-128.

(46) *Ibidem*, pág. 130.

Mientras tanto en España, el maestro Adolfo Posada en la quinta edición de su *Tratado de Derecho Político* publicada en 1935, lamentaba que la guerra y la crisis consiguiente hubieran roto el equilibrio político y «desviado a los Estados de sus cauces», y daba la misma significación, en este sentido, al bolchevismo, al fascismo y al nacionalsocialismo. «No obstante su diversa significación ideológica y la distinta naturaleza de las fuerzas en que se apoyan, coinciden en cuanto los tres son negación histórica del Estado constitucional y de su régimen jurídico y en cuanto entronizan cada uno a su modo la dictadura de un partido que impone el *absolutismo* de un Estado *totalitario*».

Posada también veía a la libertad como la gran perdedora de la crisis de la democracia: «La crisis actual de valores ataca a fondo al Estado de Derecho, afecta a la idea de libertad, considerada en relación con la idea de un régimen político que la acoge y la garantiza; pero además afecta a la significación total de la libertad misma, como propiedad distintiva de la persona; en rigor, se va contra la libertad definida como atributo del hombre real» (47).

La reforma del régimen parlamentario pasa en ese período por varias líneas de fuerza. La primera subraya la necesidad de incrementar la participación de los ciudadanos que —ya entonces— se entiende que no debe quedar limitada al voto en las urnas para la elección de diputados y senadores. Por otra parte se trata de solventar de alguna manera los obvios problemas que plantea la ficción legal según la cual en el Parlamento está «la voluntad popular». ¿Qué sucede cuando es evidente que el sentir popular sobre una determinada cuestión no es el mismo que el de los grupos mayoritarios del Parlamento? Esto plantea la necesidad de encontrar vías que conecten al Parlamento con la opinión pública para, podríamos decir, autenticar perma-

(47) ADOLFO POSADA: *Tratado de Derecho Político* (5.^a ed.) Madrid, 1935, tomo I, págs. 556-559.

nementemente la representación del pueblo –de la opinión pública– que ostentan las Cámaras parlamentarias.

Para ello se echa mano del referéndum que permitirá, en ciertos asuntos, la consulta directa al cuerpo electoral, restringiendo a su vez la supremacía parlamentaria. También se propone la iniciativa popular que, según Kelsen, «debe contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios» ya que hará posible «que en el seno del pueblo se manifiesten inspiraciones a las cuales ajuste el Parlamento su actividad legislativa». Este mismo autor percibe ya la necesidad de un mayor contacto entre diputados y electores, se opone al mantenimiento de la inmunidad parlamentaria y trata de extraer consecuencias bastantes radicales del ya incipiente Estado de partidos, como, por ejemplo, la pérdida del mandato para el parlamentario que sea expresamente separado o expulsado del partido. «Hasta se podría plantear la idea –escribe Kelsen– de no obligar a los partidos políticos a enviar un número de diputados individualmente designados y siempre los mismos». Como otros autores de la época –y eso acredita su fino sentido democrático–, Kelsen se opone a la representación corporativa o profesional, muy en boga en aquel momento, ya que «los intereses profesionales concurren con otros completamente heterogéneos» y no vacila en explicar las tendencias corporativistas atribuyéndolas a «la ambición hacia el poder sentida por algunos sectores interesados a quienes la Constitución democrática no ofrece, al parecer, probabilidades de éxito» (48).

Para Carl Schmitt, en su obra *Parlamentarismo y Democracia*, publicada también en el período de entreguerras, la aparición de los grupos de presión organizados ha fagocitado al parlamentarismo clásico y ha cambiado el sentido del propio Estado, colonizado por esos mismos grupos. También en su *Teoría de la Constitución* se ocupa Schmitt de la crisis del parlamentarismo que sintetiza en la desaparición de sus ideales básicos.

(48) HANS KELSEN: *Ob. cit.*, págs. 64-66, 70-71, 75 y 79.

Desaparece la discusión –puesto que la posición de los diputados que intervienen está fijada de antemano– sustituida por la negociación dentro o fuera del Parlamento: «El privilegio de libertad del discurso (*inviolabilidad*) –escribe Schmitt– perdió con esto sus supuestos.» Desaparece, en segundo lugar, la publicidad, porque es en esas negociaciones ajenas al procedimiento parlamentario donde se toman las decisiones. Desaparece, en tercer lugar, el carácter representativo del Parlamento y del diputado porque: «las decisiones esenciales son adoptadas fuera del Parlamento (que) actúa como oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad de Estado». Es ya la idea del Parlamento como mera «cámara de registro» (49).

También en la misma época se ocupa Max Weber de las críticas al parlamentarismo y de cómo las nuevas condiciones de la vida política –él atribuye especial relevancia a la aparición de los políticos profesionales– ha alterado los supuestos del parlamentarismo clásico. «Hoy no sólo hay ‘socialistas’ de buena fe –escribe– sino ‘demócratas’ de buena fe que odian el sistema parlamentario, a tal punto que inscriben en su bandera un ‘socialismo’ sin Parlamento o una ‘democracia’ sin Parlamento.» Para Weber tales planteamientos carecen de todo sentido y afirma que los Parlamentos «en cuanto instancia para la consecución del *carácter público de la administración*, para la fijación del presupuesto y, finalmente, para la discusión y aprobación de los proyectos de ley –funciones en las que son efectivamente insustituibles en toda democracia– es probable que se las quiera dejar subsistir en todas partes» (50).

Otra de las líneas de fuerza para la reforma del régimen parlamentario que se imponen en los años veinte-treinta es la que trata de coartar la supremacía del Parlamento, uno de los ras-

(49) CARL SCHMITT: *Ob. cit.*, págs. 369-370.

(50) MAX WEBER: *Economía y Sociedad* (1922), Fondo de Cultura Económica, México, 1964, tomo II, págs. 1110-1112.

gos más característicos del parlamentarismo británico. Para ello se introduce en muchas constituciones de la época el mecanismo del control de la constitucionalidad de las leyes, inspirado en la experiencia norteamericana pero encomendado a un Tribunal especial que se convierte así en el más alto intérprete del texto constitucional, cuya supremacía –a costa, sin duda, del Parlamento– queda de este modo potenciada.

Finalmente, la tercera línea de fuerza es la que trata de «racionalizar», en la línea que ya hemos apuntado, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y el peso relativo de estos poderes, que para Mirkiné-Guetzévitch –el mejor representante de esta tendencia– «es el problema capital a resolver». El libro de este autor de origen ruso, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, publicado en 1931 en Francia y cuya traducción española apareció en 1934, es un texto fundamental para entender esta tendencia. Parte Mirkiné-Guetzévitch de que las que él denomina «Constituciones revolucionarias», que son las procedentes de la época clásica y que «fueron redactadas siempre en momentos en que la opinión pública, todavía bajo la influencia del pasado, estaba dominada de una profunda desconfianza en lo concerniente al Poder ejecutivo. Es éste el defecto ordinario de todas las constituciones revolucionarias –añade– que niegan competencia al Ejecutivo, estableciendo así la primacía absoluta del Poder legislativo». Señala este autor que tal tendencia «prácticamente conduce a debilitar al Estado», por lo que ante «las crisis económicas y financieras (que) exigen soluciones rápidas... los Estados modernos... se ven arrastrados a revisar sus Constituciones, con la tendencia general de fortalecer el Ejecutivo» (51).

Para Mirkiné este enfoque implica *la racionalización del Poder*, que define como «la tendencia de someter al Derecho *todo* el conjunto de la vida colectiva». «En las nuevas Constituciones

(51) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*, ed. Reus, Madrid, 1934, págs. XXIV-XXV.

–insiste– se refleja la idea de la supremacía del Derecho, la idea de la unidad del Derecho, y que de toda la vida del Estado está basada en el Derecho e informada por él.» «La democracia –dice más adelante–, expresada en lenguaje jurídico, es el *Estado de Derecho*, es la racionalización jurídica de la vida, porque el pensamiento jurídico consecuente conduce a la democracia como única forma del *Estado de Derecho*» (52).

De la racionalización del Poder se deduce necesariamente la *racionalización del parlamentarismo*, uno de cuyos aspectos más sobresalientes, en la opinión de Mirkine, pasa por la introducción en las mismas Constituciones del *procedimiento* del parlamentarismo. Nos hallamos no ante «alteraciones del parlamentarismo, sino, al contrario (ante), el perfeccionamiento racionalizante del mismo». Se trata de «proteger a los nuevos Estados de los embates de un parlamentarismo excesivo y contra las crisis ministeriales demasiado repetidas». De ahí los esfuerzos «en reglamentar el voto de confianza» y la tendencia a «otorgar al Gobierno garantías contra un voto prematuro o irreflexivo de desconfianza» (53).

En el nuevo parlamentarismo la Prensa sigue desempeñando una función importante que no pasará inadvertida para el propio Mirkine. Se refiere nuestro autor a la posición de Esmein, para quien el referéndum no es necesario en aquellas democracias en las que estaba vigente el derecho de petición «que informaba también al legislador del estado de espíritu de los electores o de la opinión pública, como lo pudiera hacer un referéndum consultivo» y añade que «es preciso no olvidar que, en las condiciones actuales, existe un fenómeno social que, desde el mismo punto de vista y en ciertas condiciones, es capaz de hacer superfluo el referéndum, tanto facultativo como obligatorio: nosotros nos referimos a la Prensa». Piensa Mirkine que la Prensa supone una especie de referéndum cotidiano que

(52) *Ibidem*, págs. 8-11.

(53) *Ibidem*, págs. 17-18.

se efectúa además «sobre todo el conjunto de problemas políticos y constata que «a medida que la Cámara se distancia de la fecha de las elecciones, se ensancha la zanja abierta entre el legislador y la opinión pública». Ciertamente, entonces el referéndum representaría «un procedimiento de control permanente y vigilante de la opinión pública sobre el legislador», pero añade «mas la Prensa que habla, discute y protesta cada día, ¿no es un órgano de control aún más constante y más vigilante de la actividad y de los actos del legislador?». La necesidad de que los diputados actúen con transparencia y responsabilidad está garantizada para Mirkiné por la Prensa (54).

En este período de los años treinta, la aparición de la radio tiene a su vez indudables efectos políticos que aquí no vamos a analizar con detalle, ya que sólo nos interesa en cuanto elemento en las relaciones entre el Parlamento y la Opinión Pública. Se hacen algunos ensayos de radio-retransmisión de sesiones parlamentarias pero, por lo general, la radio será más instrumento para Presidentes y jefes del Ejecutivo —como lo será para los dictadores Stalin, Hitler y Mussolini— que para los Parlamentos. En efecto, en los Estados Unidos, Calvin Coolidge, ya en 1925, se hace escuchar por una audiencia de 15 millones de norteamericanos y Franklin D. Roosevelt hace célebres sus «charlas al lado del fuego». Otros Presidentes, como el francés Doumergue, se aficionarán también al micrófono.

Nos interesa señalar que Roosevelt —y no fue el único— utiliza la radio como medio de presionar a los miembros del Congreso, apelando directamente a la opinión pública. Como recuerda Binkley, se ha dicho que, sobre todo en sus primeros cien días, bastaba que echase una mirada a un micrófono y que sugiriera que podía volver «al aire» para que una delegación del Congreso se rindiera (55).

(54) *ibidem*, págs. 154-155.

(55) WILFRED E. BINKLEY: *President and Congress (1937)*, Random House, New York, 1962, pág. 305.

Un especialista francés, Jean-Luc Parodi, en su libro sobre *Les rapports entre le Legislatif et l'Executif sous la Cinquième République*, se ocupa también de la «apelación a la opinión», que considera como un procedimiento extra-parlamentario. Entiende incluso que «la alocución radiada, después televisada, es un atentado más fundamental a la tradición parlamentaria». En efecto, una vez que un Presidente o Primer Ministro prefiere el micrófono o la cámara de televisión a la tribuna parlamentaria, el foro electrónico sustituye al Parlamento. Alude Parodi a la experiencia Mendes France en 1954-1955, que pronunció 26 alocuciones de unos diez minutos y señala que, tras su caída, se extendió la idea de que era preciso «regresar al monopolio parlamentario» (56).

La etapa del parlamentarismo racionalizado podemos darla por terminada con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, aunque sus líneas fundamentales se prolonguen en las constituciones y en la práctica parlamentaria de la postguerra. Distinguiremos una nueva etapa –la del parlamentarismo mediatizado– porque algunos rasgos que ya hemos visto aparecerán mucho más marcados y porque surgirán realidades nuevas, como la televisión, que inciden poderosamente en toda la vida política.

3. *El parlamentarismo mediatizado*

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la democracia se impone a los totalitarismo de índole fascista que la habían desafiado en el período de entreguerras, por más que se vea obligada a compartir su triunfo con el otro totalitarismo, el comunista. El parlamentarismo recupera su prestigio, es restablecido en los países donde se había eclipsado por los avatares de la

(56) JEAN-LUC PARODI: *Les Rapports entre le Legislatif et l'Executif sous la Cinquième Republic*, Armand Colin, París, 1972, págs. 100-103.

guerra y se convierte en el régimen de los más importantes países derrotados como Italia, Alemania y el Japón.

Hubo quien pensó que la época de los Parlamentos estaba pasada y en la propia Inglaterra aparecen obras como la de G. Keeton *The passing of Parliament* o la de C. Hollis *Can Parliament survive?*, que se plantean la posibilidad de una democracia sin Parlamento. Como escribe Leibholz, si se hiciera realidad esa amenaza se llegaría a «una sociedad dominada por los técnicos y funcionarios, con carácter tecnócrata y dictatorial, imposible de conciliar con un control parlamentario democrático». Pero, como añade este autor, «mientras no pueda eliminarse lo político del acontecer social, lo político seguirá gozando de la primacía y... uno de los deberes del político es precisamente el de confrontar los dictámenes técnicos con las exigencias específicamente políticas» (57). El Parlamento, al final, sobrevive pero indudablemente «mediatizado» y disminuido. Incluso hay un momento en que recupera su prestigio tras los avatares de la etapa de entreguerras.

Raymond Aron, en su importante libro *El opio de los intelectuales*, publicado en 1955, reconoce el fracaso del parlamentarismo en el período de entreguerras, pero saluda la recuperación del Parlamento como institución. «En todo el mundo llamado libre –escribe– las asambleas deliberaban al lado de los altos hornos. Se transfiere, desde la primera etapa –añade refiriéndose a los nuevos países– la institución que fue en Occidente la coronación de la obra democrática... Los occidentales no se equivocaban al estimar que sus Parlamentos –hemiciclos continentales o rectángulos insulares– estaban llamados a la misma marcha triunfal a través del planeta que los automóviles o la energía eléctrica» (58).

(57) GERHARD LEIBHOLZ: «La función controladora del Parlamento en las Democracias de Partidos del Siglo XX» en *Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pág. 82.

(58) RAYMOND ARON: *L'opium des intellectuels*, Calmann-Lévy, Paris, 1955, pág. 325.

Pero la vieja desconfianza hacia los Parlamentos –que ya había alentado en la etapa de la racionalización– el miedo a la inestabilidad y la voluntad de conseguir Ejecutivos fuertes, capaces de enfrentar los problemas que plantea la crisis económica y la Guerra Fría, perfilan un nuevo tipo de parlamentarismo. Denominamos a esta etapa la del «parlamentarismo mediatizado» porque es patente cómo el Parlamento se ve invadido en sus funciones y competencias, hasta el punto de que si conserva de acuerdo con la Constitución la supremacía teórica, en la práctica es evidente que queda relegado. Recordemos que «mediatizar» es definido por el DRAE en su segunda acepción como «intervenir dificultando o impidiendo la libertad de acción de una persona o institución en el ejercicio de sus actividades o funciones». El Parlamento, «mediatizado» por fuerzas e influencias exteriores a él, deja de ser en la práctica, si no en la teoría, el centro de gravedad del sistema. Se llevan a sus últimas consecuencias las líneas de transformación iniciadas en la etapa anterior, durante el período de entreguerras, con el resultado de que se configura un nuevo sistema. Sus características fundamentales son una nueva relación entre los poderes, y pero también unas nuevas maneras de relacionarse electores y elegidos, modificaciones en el papel que desempeñan los partidos, en la influencia de la opinión pública, sobre todo a través de los sondeos, en el lugar central que ocupan los medios –especialmente la televisión, principal vehículo de la comunicación política– y el peso de los intereses organizados.

Analizaremos a continuación estas transformaciones.

a) Mediatización por parte del Poder Ejecutivo

La ya aludida preocupación por un Ejecutivo fuerte y estable se concreta en el conjunto de requisitos y exigencias que establecen las Constituciones para censurar a un Gobierno o negarle la confianza. La más significativa de estas novedades es el «voto de censura constructivo», introducido por la Ley Fundamental de Bonn que impide derribar parlamentariamente a

un Gobierno si no se propone a la vez –votándolo simultáneamente– un candidato a la Cancillería. Este mecanismo –establecido más tarde en la Constitución española de 1978– hace prácticamente imposible alcanzar el éxito en una moción de censura.

La limitación de los poderes del Parlamento alcanza una nueva cota con la Constitución francesa de la V República (1958), donde se establece una lista de las materias que son objeto de ley, de modo que todo lo no incluido en la relación puede ser regulado por el Gobierno.

De todos modos, la intervención del Gobierno en la función legislativa se hace más decisiva que nunca a través de la iniciativa. El carácter técnico y complejo de la nueva legislación hace prácticamente imposible que los grupos parlamentarios planteen proposiciones de ley. Sólo el Gobierno, que cuenta con la Administración y todos sus equipos especializados, está en condiciones de llevar a las Cámaras proyectos de ley, y los grupos parlamentarios deben limitarse a proposiciones no de ley que piden una legislación que no siempre el Gobierno está dispuesto a poner en marcha. El resultado es que el Gobierno actúa como un auténtico «legislador» y el Parlamento –como tantas veces se ha dicho– se limita a actuar como «Cámara de registro» que –con enmiendas que casi ninguna desnaturalizan el proyecto del Gobierno– da un visto bueno a lo que se le propone. Los recelos de Stuart Mill ante un Parlamento que redacte leyes cobran así carta de naturaleza.

Por otra parte, la consolidación del «Estado de partidos» fortalece las exigencias de disciplina de los parlamentarios y la cohesión, por razones de eficacia, de los grupos parlamentarios, marcando el fin de la figura del diputado «autónomo» que –con la excepción, matizada, de los componentes del grupo mixto o de los «no inscritos»– queda, de hecho, sometido a algo así como el «mandato imperativo» de su partido.

Cuando el Gobierno es de un solo partido que dispone de mayoría absoluta o de una coalición sólida, el Parlamento corre el peligro de perder su autonomía institucional, invirtiéndose la relación entre Parlamento y Gobierno. En el límite puede llegar a plantearse quién controla a quién. La dificultad de crear comisiones de investigación independientes del Gobierno puede, de hecho eludir toda posibilidad eficaz de control parlamentario, hasta el límite de que parezca que el Gobierno es el controlador y el Parlamento el controlado.

Un Ejecutivo cada vez más fuerte, que hace y deshace la ley, pone en peligro los mismos fundamentos de la democracia en cuanto régimen de separación de poderes basado en el Estado de Derecho, porque, como escribe Hayek, «en la medida en que quienes han de decidir sobre cuestiones concretas queden autorizados a promulgar las disposiciones que puedan juzgar más oportunas para el logro de determinados objetivos, es evidente que no se hallarán sometidos al imperio de la ley».

Nuestra época ha visto como se hacía realidad «el incremento del Ejecutivo a expensas de la autoridad legislativa» que Hamilton en *The Federalist* consideraba como una de las consecuencias de la guerra. La Guerra Fría, que se prolonga durante más de cuarenta años, produce los mismos efectos que los Padres Fundadores de los Estados Unidos atribuían a la guerra «caliente». Y el mismo efecto producen las crisis económicas y tantas otras situaciones de tensión como se multiplican después de la Segunda Guerra Mundial.

Este cambio en la relación entre Legislativo y Ejecutivo ha sido tan profundo que ha alterado la naturaleza misma del sistema. Difícilmente se puede seguir hablando de equilibrio de poderes y se insiste, con Duverger, en la idea de colaboración de poderes; habría que decir que, no obstante, es una colaboración en la que el Parlamento aparece como el elemento subordinado en un esquema en que al Ejecutivo le corresponde una neta hegemonía. Como escribe Leibholz «se ha hablado, con razón, de una unión de poderes entre el Gobierno y el Parlamen-

to, de una unión de poderes, dentro de un monismo parlamentario (R. Thoma) para hacer resaltar la íntima conexión entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria» (59).

b) Los nuevos modos de relación entre electores y elegidos

En la etapa de lo que hemos llamado el parlamentarismo «racionalizado», cuando empieza a ser una realidad la «democracia de partidos», predomina claramente el voto de partido: el elector se siente próximo a una determinada opción política y su voto es para ella en todas las consultas electorales. Este esquema se va degradando, sin embargo, a partir de los años setenta y los estudios electorales comprueban que los electores tienen una gran tendencia a desvincularse de un partido concreto: Dejan de ser electores «de un solo partido» y muy a menudo esperan hasta última hora para decidir su voto.

En este nuevo contexto, la personalidad de los candidatos —y muy especialmente de los líderes de las diversas formaciones— desempeñan un papel relevante. «Los electores votan cada vez más —subraya Manin— por una persona y no solamente por un partido o un programa.» Este autor ve en este cambio «una aproximación a uno de los rasgos constitutivos del parlamentarismo original: el carácter personal de la relación representativa». Consecuencia de esta nueva situación es también el papel central que ocupa la elección presidencial en aquellos países en que existe, así como el hecho de que las elecciones legislativas giren en torno a la figura del candidato a Primer Ministro. Los partidos siguen siendo importantes, pero, como escribe el mismo Manin, «tienden a convertirse en instrumentos al servicio de un líder» (60):

(59) GERHARD LEIBHOLZ: *Ob. cit.*, pág. 62.

(60) BERNARD MAININ: *Ob. cit.*, págs. 279-280.

Para este mismo autor, la oferta electoral, en esta nueva situación, pertenece sobre todo a los políticos y no al electorado que, simplemente, «reacciona» ante ella. «El electorado –escribe– aparece, pues, aquí ante todo como un *público* que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública.» Esta es la razón por la cual Manin llama a esta versión del gobierno representativo *la democracia del público* (61).

Esta «neopersonalización» de la política ha supuesto también, como veremos más adelante, la aparición de un nuevo tipo de político caracterizado por su capacidad de «seducción mediática». Las cualidades que se valoraban en la época clásica dejan de ser relevantes, si es que no se convierten en un lastre para la carrera política.

Se configura así una «clase política» que, como escribe Klaus von Beyme «es un cartel de las élites de los partidos». La política se convierte en una profesión de la que forman parte no sólo los cargos electos sino toda una compleja serie de actividades: funcionarios de los aparatos de los partidos, asesores, juristas, economistas, periodistas. Von Beyme ha señalado también cómo esta «clase política» tiene una clara tendencia a separarse de sus bases y qué tipo de remuneraciones y compensaciones se obtienen en esta multiforme carrera política (62).

Finalmente, y como veremos a continuación, las campañas electorales se hacen fundamentalmente a través de los medios de comunicación de masas, lo que influye decisivamente en su carácter, desarrollo, y en la propia personalidad de los candidatos.

(61) *Ibidem*, pág. 286.

(62) KLAUS VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1995.

c) Mediatización por los medios de comunicación de masas

Aunque ya en la etapa del parlamentarismo racionalizado se perciben algunos rasgos que muestran el predominio de los medios de comunicación de masas en el proceso político, es sobre todo en este tercer período que hemos denominado del parlamentarismo mediatizado cuando el nuevo papel desempeñado por los medios aparece en toda su evidencia. El *espacio público* —simbolizado por la plaza pública y por otros ámbitos de encuentro y debate, y de una manera especial por el Parlamento— que había sido tan importante para fijar el concepto del parlamentarismo clásico, se reduce como la piel de zapa e incluso desaparece sustituido —en pleno imperialismo de la Televisión— por un *espacio electrónico* al que los ciudadanos se unen, desde el reducto individualista y esencialmente privado de sus casas, por medio del cordón umbilical de su televisión.

Nos hallamos ante una comunicación falseada por tratarse de un proceso que discurre en un solo sentido, de arriba a abajo, sin que al receptor, encerrado en ese reducto individualizado de su domicilio, le quepa la posibilidad de respuesta. Los experimentos de interactividad son muy limitados en su alcance y sociológicamente poco significativos. Y los ensayos de *teledemocracia* analizados por Frederick Williams o por F. Christopher Arterton, no son en absoluto concluyentes, a pesar de los estallidos de optimismo de ciertos divulgadores como Alvin Toffler (63).

De hecho, y como ha señalado Dominique Wolton, se establece un campo reducido de comunicación política cuyos actores son los políticos, los periodistas, los institutos de sondeos y

(63) Vid. F. CHRISTOPHER ARTERTON: *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*, Sage Publications, 1987. FREDERICK WILLIAMS: *The Communications Revolution*, Mentor, New York, 1982. ALVIN TOFFLER: *La Tercera Ola*, Plaza-Janés, Barcelona, 1980.

los intelectuales líderes de opinión (64). En ese círculo limitado se formaría, además, la auténtica opinión pública en el sentido definido por la norteamericana Doris Graber, es decir, una opinión basada en la información suficiente y contrastada por el debate. Ese círculo –cuyo eje son los medios de comunicación– se convierte en el verdadero foro público que rivaliza, desplaza y pretende sustituir al Parlamento. Hasta el punto, como ha sugerido Alain Minc, de que los periodistas se sienten y se presentan como representantes de la opinión pública, más legitimados incluso para el desempeño de ese papel que los parlamentarios. «La opinión habla por su boca –escribe Minc– por una inesperada transustanciación piensan que encarnan a Francia. El hombre político que ha creído durante siglos que él portaba el interés nacional se encuentra confrontado a un concurrente que, por el milagro de un simulacro, el sondeo, le desborda por arriba. Así el detentador de una legitimidad imaginaria se impone frente al titular de la verdadera legitimidad, la que confiere la vieja democracia electiva...» (65).

En este proceso de mediatización del Parlamento, la Televisión juega un papel fundamental, en consonancia con la «cultura de la imagen» propia de nuestra época. La Televisión se convierte en un «medio imperialista» que obliga a los demás medios a «bailar» a su alrededor, que potencia lo anodino y dignifica lo deleznable. La cotidianeidad de la imagen, su capacidad de aproximación, trivializan hasta unos extremos increíbles a los personajes y a las instituciones, contribuyendo decisivamente a ese desprestigio de unos y otras que señalan todas las encuestas. Las imágenes del Parlamento mostrando un hemicycle semivacío o a parlamentarios aburridos y somnolientos o que leen monótonamente sus discursos en medio de la indiferencia general de los presentes, han contribuido a proyectar una idea

(64) DOMINIQUE WOLTON: «La Comunicación Política: Construcción de un modelo» en JEAN-MARC FERRY, DOMINIQUE WOLTON y otros: *El Nuevo Espacio Público* (1989), Gedisa, Barcelona, 1992.

(65) ALAIN MINC: *L'ivresse démocratique*, Gallimard, 1995, pág. 100.

del Parlamento que tiene muy poco que ver con el concepto clásico.

No puede, por eso, extrañar que, en algunos países, se haya producido un largo debate acerca de la conveniencia de que la radio y la televisión –especialmente esta última– retransmitan en directo las sesiones parlamentarias. A pesar de todo, ya en 1968, la Unión Interparlamentaria reunía información procedente de 50 países de la que se deducía que en 29 de ellos se transmitían radiofónicamente los debates, en directo o en diferido. Y en 21 de esos países la retransmisión se hacía por televisión. En Gran Bretaña la polémica sobre la presencia en las Cámaras de micrófonos radiofónicos y cámaras de televisión se prolongó durante muchos años y sólo en noviembre de 1989 se permitió la retransmisión televisiva de los debates, tanto de la Cámara de los Lores como de los Comunes. No es este el momento adecuado para discutir los argumentos a favor y en contra de esa retransmisión, argumentos que fueron analizados en el clásico libro de Colin Seymour-Ure, *The political impact of mass media* (66).

Pero las relaciones entre el Parlamento y los medios de comunicación de masas no se agotan en la cuestión de la retransmisión de los debates. Los diferentes grupos parlamentarios presentes en las Cámaras saben que sus iniciativas parlamentarias no son apenas eficaces si no tienen reflejo y continuidad en los medios de comunicación de masas. En contra de lo que piensan muchos ciudadanos, en las Cámaras se lleva a cabo ese ingente trabajo parlamentario del que puede dar una idea, por ejemplo, que en la IV Legislatura (1989-1993), en el Congreso de los Diputados de España, se produjeron 373 iniciativas legislativas (205 proposiciones de ley, 137 proyectos de ley, 25 Reales Decretos-Ley y 6 Reales Decretos Legislativos), se autori-

(66) COLIN SEYMOUR-URE: *The Political Impact of Mass Media*, Constable-Sage, London, 1974. Vid. especialmente el capítulo 5 «Parliament and television», págs. 137-156.

zaron 260 Convenios internacionales, se hicieron 4.467 preguntas orales y 15.309 escritas al Gobierno, se plantearon 225 interpelaciones, 786 proposiciones no de ley y 84 peticiones de creación de Comisiones y ponencias, entre muchas iniciativas que totalizaron 31.531. De todas ellas, la mayor parte pasaron totalmente inadvertidas porque no se ocuparon adecuadamente de las mismas los medios de comunicación de masas. A veces se producen en el Parlamento debates de altura que no tienen apenas reflejo en Prensa y que son totalmente ignorados por la Radio y la Televisión. En otras ocasiones, debates de mucho menos interés político, pero en los que hay un enfrentamiento virulento o un lance más o menos divertido, merecen todos los honores de la atención informativa.

A pesar de la presencia constante de las cámaras de Televisión en el Parlamento, los medios audiovisuales prestan una escasa atención a los debates parlamentarios. Los programas de Radio y Televisión que se dedican a informar de la actividad parlamentaria suelen, por otra parte, emitirse a horas que no facilitan en absoluto el seguimiento por parte de las audiencias, poco proclives, por otra parte, a este tipo de programas.

La conclusión es que, el foro público clásico que era el Parlamento, se ha visto sustituido por el *foro electrónico* constituido por los medios audiovisuales. Una parte muy importante de la actividad política que antes se desarrollaba en el ámbito parlamentario, tiene ahora lugar en ese espacio electrónico. Debates entre políticos, conferencias de Prensa, intervenciones de todo tipo, se producen casi a diario ante las cámaras o ante los micrófonos. Se hurtan al Parlamento declaraciones de la máxima importancia porque los políticos prefieren muy a menudo el impacto y la flexibilidad, características de los géneros audiovisuales, a las rigideces de las intervenciones tasadas y reglamentadas en el Parlamento. Si cuantificamos el tiempo y el espacio de las intervenciones de los políticos en los medios y los comparamos con las que tienen lugar ante las cámaras, comprobaremos que las primeras son mucho más numerosas, especialmente en países como España, donde el Presidente del Gobierno no es un habitual interviniente en los debates del Con-

greso. Bien diferente es el caso de Gran Bretaña, donde el Primer Ministro habitualmente asiste e interviene en los debates de la Cámara de los Comunes.

Dada esta especial relación que se ha establecido entre Parlamento y Televisión, el régimen jurídico de ésta se convierte en un asunto de trascendencia constitucional. Una Televisión que carezca de la necesaria independencia –como es el caso de las televisiones públicas en España– se convierte en un factor que distorsiona gravemente el juego político y parlamentario. Se ha dicho por eso que, en el momento presente, la independencia de la televisión es tan importante como la independencia del poder judicial.

Pero no para ahí la influencia que desempeñan los medios en la nueva situación política. La mayor parte de los especialistas señalan también que el papel central de la Televisión ha generado un nuevo tipo de político que ya no encaja en el perfil clásico del candidato militante u hombre de aparato. Como ha escrito un autor francés, Patrick Champagne, «la necesidad de pasar por la televisión que pesa sobre los hombres políticos ha modificado la naturaleza del capital político necesario para triunfar en política... los hombres políticos saben que se juegan su credibilidad en su sentido de la oportunidad (en su intervención ante la televisión), su capacidad de responder a las preguntas que se consideran más embarazosas, en suma, por su capacidad de 'seducción mediática'». La notoriedad política ya no es –o ya no es sólo– el capital acumulado lentamente entre los militantes y en cientos de reuniones con auditorios limitados y propicios de antemano... Esa notoriedad se juega ahora de una sola vez y ante un vasto auditorio heterogéneo, compuesto de simpatizantes, adversarios e indiferentes; se juega sobre todo delante de los comentaristas políticos y de los encuestadores que levantan acta de la *performance*, la juzgan y la valoran» (67).

(67) PATRICK CHAMPAGNE: *Faire l'opinion: Le nouveau jeu politique*, Les eds. du Minuit, París, 1990, págs. 150-151.

Como resultado de esta «mediatización» de la política, la figura del parlamentario clásico, cuyas cualidades consistían en su capacidad oratoria, su habilidad negociadora, su experiencia en el modo de trabajar en el seno de comisiones y ponencias se ha visto desplazada por un nuevo estilo de político: la «figura mediática» que se mueve con soltura ante las cámaras, que «comunica muy bien», aunque, como se dijo de un político español, «no se sepa muy bien qué comunica».

En su libro *L'ivresse démocratique*, Alain Minc ha subrayado este nuevo papel de los medios, llegando a escribir que «la legitimidad ha cambiado de sentido: pertenece ahora más a los medios que a los políticos» (68).

d) Parlamento y opinión. El papel de los sondeos

Ya hemos dicho más arriba que siempre ha existido tensión entre el Parlamento, legítimo representante de la opinión pública «oficializada» a través de las elecciones y esa otra opinión pública que sigue existiendo, proteica y tantas veces indefinible, a extramuros del Parlamento. Señalamos que en el parlamentarismo clásico se pretende situar al Parlamento a resguardo de las presiones exteriores, pero lo cierto es que éstas siempre han acabado pesando, como no podía ser de otra manera, sobre la institución. Al fin y al cabo los parlamentarios son y se sienten representantes de esa opinión pública y es ésta, en las siguientes elecciones, la que emitirá un juicio inapelable sobre el trabajo parlamentario, reeligiendo a unos y dejando a otros fuera de la Cámara, convirtiendo en extraparlamentarias a otras formaciones.

Pero si la influencia de la opinión pública ha sido importante cuando sus modos de expresión eran la Prensa, las tomas de posición de organizaciones y asociaciones o las manifestaciones

(68) ALAIN MINC: *Ob. cit.*, pág. 86.

en la calle, esa influencia ha llegado a ser aún más decisiva con la aparición de los sondeos. La contundencia de los porcentajes asigna a las diferentes opiniones existentes sobre los problemas políticos del momento el carácter, aparentemente irrefutable, que es atributo de lo cuantitativo. Iniciados en los Estados Unidos, la evolución de las cotas de popularidad o de aprobación de la gestión de los presidentes o los cambios en la intención de voto se han convertido allí en uno de los más relevantes datos políticos. Y eso sucede ya también en otras democracias pluralistas del planeta.

Pero aunque no pretendemos agotar aquí el estudio de la función política de los sondeos es evidente, como ya hemos señalado en otro lado (69) que los sondeos políticos son utilizados muy a menudo como armas partidistas, influyen, sin duda, en la toma de decisiones políticas y sigue discutiéndose cómo pueden influir en las intenciones de voto de los electores. No es tampoco éste el momento de analizar cómo las cuestiones concretas que se plantean, la formulación de éstas, el orden en que se hacen las preguntas... etc., implican ya, casi siempre, una toma de posición política o responden a unos determinados intereses que son los de aquellos que encargan y financian la investigación. Todo esto explica la interminable polémica sobre los sondeos que, como ha escrito acertadamente Manin, «no merecen ni tanto honor ni tanta indignidad», si bien nunca debe perderse de vista que «las opiniones manifestadas en los sondeos son solicitadas y no puramente espontáneas» (70).

En cualquier caso, la importancia presente de la opinión pública —y hoy todos tienen que admitir que la opinión pública se expresa, no sólo pero sí sobre todo, a través de los sondeos— es tan patente que el ya citado autor francés, Alain Minc, ha denominado a la presente fase del régimen político representativo

(69) A. MUÑOZ-ALONSO: *Política y Nueva Comunicación*, Fundesco, Madrid, 1989.

(70) BERNARD MANIN: *Ob. cit.*, pág. 221.

democracia de opinión. Para este autor, la «trinidad» que es en la actualidad el fundamento de la democracia es la formada por los jueces, los medios y la opinión. Pero de los tres el más importante sería el último aún siendo el más impreciso, ya que, como dice el propio Minc, «la opinión posee más bien los caracteres del agujero negro de los astrofísicos que los de un concepto intelectualmente operativo». O como escribió Bourdieu, «la opinión pública no existe; es un puro artefacto» (71).

Este inaprehensible fenómeno, tal y como se manifiesta en medios y sondeos, se ha convertido en un eficaz rival del Parlamento. Cualquier *pollster* (el especialista en sondeos según la terminología norteamericana) criticará a un Parlamento que contradiga con sus acuerdos la opinión del momento según los últimos sondeos. La Prensa y todos los medios en general volcarán sus más acerbas críticas contra un Parlamento que no tome nota y siga dócilmente las tendencias de la opinión tal y como son presentadas por medios y sondeos. La legitimidad constitucional de las Cámaras se ve empañada, subvertida, negada por esa otra seudolegitimidad difusa que viene dada por titulares de periódicos, minutos de antena, opiniones de personajes más o menos relevantes, columnistas más o menos desinteresados y porcentajes de sondeos más o menos concordantes y cambiantes.

En el parlamentarismo clásico no se consideraba seria la práctica parlamentaria de hablar «para la galería», es decir, de dirigirse más al público asistente que a la Cámara. Hoy la galería ya no está limitada al escaso público que puede asistir a una sesión parlamentaria, sino que, más que nunca, está constituida por la entera sociedad que, a través de los periodistas –autoconstituidos en auténticos representantes de la auténtica opinión pública– más que seguir, a veces acosa al Parlamento, contra el que se arrojan los sondeos que demostrarían cómo se desvía de sus deberes, cómo vuelve la espalda al público, cómo

(71) *Ibidem*, págs. 101 y 114.

se olvida de sus electores, todos los cuales, pretendidamente, se sentirían mejor representados por los periodistas que por los parlamentarios en su momento elegidos por ellos mismos.

e) Parlamento y poderes sociales. El neocorporativismo

También ha devaluado de hecho al Parlamento la práctica de los acuerdos extraparlamentarios entre los llamados «agentes sociales» —es decir, organizaciones empresariales y sindicatos— y el Gobierno. Este tipo de pactos se refieren a menudo a materias que caen netamente dentro de las competencias del Parlamento. Los Gobiernos utilizan a sus disciplinadas mayorías para que las Cámaras se plieguen mansamente a decisiones tomadas fuera de su ámbito. De este modo el órgano de la soberanía nacional se ve forzado a aceptar lo acordado por organizaciones que —con mayor o menor afiliación— no representan en ningún caso a la ciudadanía, en su sentido más amplio, sino sólo a ciertos sectores de la sociedad.

El corporativismo —o neocorporativismo, como prefieren llamarlo algunos investigadores— se manifiesta de diversas maneras y tiene raíces ideológicas diferentes. Se ha visto en él un cierto rechazo de la democracia liberal y, por tanto, una manifestación de antiparlamentarismo. Así, Werner Abelhauser, atribuye, siguiendo a Dahrendorf, el amplio desarrollo del corporativismo en Alemania a que «los principios de la democracia liberal han encontrado demasiados pocos amigos en Alemania» (72). Se subrayaría así la estrecha conexión existente entre parlamentarismo e ideología liberal. El «colapso del optimismo liberal», por usar una expresión de Wright Mills, habría supuesto así un duro golpe para el parlamentarismo como sistema y para el Parlamento como institución. Sin em-

(72) WERNER ABELHAUSER: «The First pos-liberal Nation: Stages in development of Modern Corporatism in Germany» en *European History Quarterly*, vol. 14, núm. 3, junio 1984, pág. 285.

bargo, la recuperación del liberalismo que hemos contemplado en los años ochenta-noventa no parece haber devuelto al Parlamento la vitalidad perdida.

La desconfianza hacia el Parlamento, acusado de incapacidad o inadecuación para representar las complejidades de las modernas sociedades pluralistas, aparece en casi todas las formulaciones neocorporativistas. Como escribe el mismo Abelhauser, «el modelo corporativista, sobre todo, no se atribuye meramente una más adecuada descripción de la realidad socio-política y político-económica de los países industrializados occidentales. Sus proponentes ven también en el sistema corporativista un medio de sanar la debilidad actual de estos países. Verdaderamente –continúa Abelhauser– es cierto que muchos de los conflictos que han dado pie para que el concepto de «ingobernabilidad» sea usado en las democracias occidentales provienen de las insuficiencias de su sistema de concebir intereses competitivos» (73).

Estas prácticas corporativistas dieron origen, después de la Segunda Guerra Mundial, a la llamada *democracia social*, desarrollada sobre todo en Alemania. Su mecanismo básico estaba constituido por comisiones paritarias de la patronal y los sindicatos que no sólo trataban de resolver sus conflictos bajo el arbitraje de la Administración, sino que, de hecho, se convertían en administradores del Estado de Bienestar. Pero este esquema de funcionamiento se ha visto afectado por la crisis de ese mismo Estado de Bienestar y por la aparición de nuevos intereses que no se sienten representados por el modelo de la democracia social.

Esta crisis de la democracia social y de las prácticas neocorporativistas son muestras de la creciente complejidad de las sociedades modernas y de la enorme dificultad de crear cauces adecuados de representación.

(73) *Ibidem*, pág. 286.

Indudablemente, toda esa evolución desautoriza al Parlamento, que ve discutida su condición de teórico punto de encuentro de intereses y posiciones discrepantes y no deja bien parados tampoco a los partidos políticos, pues queda en evidencia su incapacidad para representar los contrapuestos puntos de vista, a veces difícilmente conciliables, que caracterizan a las modernas sociedades.

En el límite, la propia legitimidad de las instituciones representativas, y fundamentalmente el Parlamento, puede verse puesta en duda, con inequívocas consecuencias desestabilizadoras. Uno de los más característicos especialistas en corporativismo, Philippe C. Schmitter, lo reconoce así cuando escribe: «La existencia de tantas situaciones casi independientes en las que unos pocos participantes, representando intereses privados, puedan elaborar normas de ámbito general y aplicarlas sin tener en cuenta colectivos más amplios (e incluso sin conexión a veces con las normas constitucionales), puede erosionar gravemente la confianza en las mismas instituciones jurídicas del Derecho público.» Y más adelante afirma que en, este contexto corporativista, «el moderno Estado liberal se ve así, pues, privado del más importante de sus recursos simbólicos: la universalidad de su poder legal» (74).

IV. EL FUTURO DEL PARLAMENTO

Cualquiera que sea el juicio que se emita sobre la presente situación del parlamentarismo, no cabe duda de que no es concebible un sistema democrático sin una asamblea que desempeñe las funciones de legitimación, representación, discusión y control de quienes ejercen el gobierno. Sigue siendo cierto lo que Kelsen escribía en 1920: «El fallo sobre el parlamentarismo

(74) PHILIPPE C. SCHMITT: «Neocorporativismo y Estado» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 31, julio-septiembre, 1985.

es, a la vez, el fallo sobre la democracia... la lucha por el parlamentarismo es la lucha por la libertad política.» La desaparición de los Parlamentos sería, sin ninguna duda, la señal inequívoca de que regímenes autoritarios de uno u otro tipo habrían sustituido al sistema democrático basado en la dispersión de poderes.

Las transformaciones experimentadas en los últimos doscientos años por el régimen representativo parlamentario y las que, con toda seguridad, experimentará en las próximas décadas tienen plena lógica. No debemos perder de vista que el llamado parlamentarismo clásico surgió en una sociedad muy distinta de la actual y que las instituciones y procedimientos que estaban adaptados a aquellas circunstancias difícilmente pueden estarlo a la sociedad moderna, dinámica, mediática y «globalizada» de estos últimos años del siglo xx. Los ideales que nutrieron el parlamentarismo clásico siguen teniendo plena validez en cuanto significan la adopción como principios de la convivencia política de valores tan elevados como la tolerancia, el respeto del pluralismo, la toma en consideración de todas las opiniones, la responsabilidad de quienes ocupan el poder y la publicidad de sus actuaciones.

Pero si estos valores deben seguir teniendo plena vigencia –aunque tan a menudo se olviden– las instituciones y procedimientos deben someterse a un proceso de revisión y cambio que todavía no se ha abordado. Si en los años veinte-treinta se llevó a cabo la «racionalización» del parlamentarismo, ahora sería necesario someterle a un proceso de «autenticación» que restablezca los obligados vínculos que deben existir entre electores y elegidos, entre Parlamento y Opinión Pública, hoy día tan profundamente degradados.

Para ello, además de cambios ineludibles en los sistemas electorales, sería necesario abordar con imaginación la reforma de los procedimientos parlamentarios. El sistema de «monólogos superpuestos» que se practica actualmente en las Cámaras parlamentarias, en el que todo está previsto de antemano y no

existe verdadera discusión, ha logrado que los ciudadanos le vuelvan la espalda. Sin embargo, estos mismos ciudadanos se interesan por los debates —en ocasiones con los mismos intervinientes del Parlamento— que se realizan ante las cámaras de la televisión y que se desarrollan de acuerdo con un «formato» más ágil, menos acartonado.

El Parlamento debe recuperar su condición de primer foro público, de lugar privilegiado para la discusión política, pero para eso debe recuperar una espontaneidad de la que hoy carece. El exceso de racionalización, la rigidez procedimental, la burocratización de la organización, las estrictas disciplinas de grupo, han lastrado peligrosamente la institución parlamentaria, asestando indirectamente un duro golpe al propio sistema democrático, que pierde vitalidad y autenticidad cuando se atenta a lo que ha sido —y no puede dejar de ser— su centro de gravedad.

Es toda una ironía de la Historia que en el sistema presidencialista norteamericano —basado teóricamente en la separación de poderes— el Congreso haya asumido unas eficaces funciones de control del Presidente, favorecidos por la peculiar estructura de los partidos en los Estados Unidos, mientras que en el parlamentarismo europeo el juego de las mayorías absolutas haya rebajado gravemente las funciones de control real de los Parlamentos.

No basta, por tanto, limitar las reformas al Parlamento, sino que hay que ampliarlas a los sistemas electorales, régimen de los partidos políticos y relaciones entre los poderes. Por no hablar de los nuevos problemas que plantean las relaciones con las instituciones supranacionales o con los poderes de ámbito regional. Se trata, en suma, de repensar imaginativamente el conjunto institucional de la democracia. Esa es la gran tarea para el siglo XXI.

V. BIBLIOGRAFÍA

ABELHAUSER, Werner

- «The First Pos-liberal Nation: Stages in the Development of Modern Corporatism in Germany, en *European History Quarterly* (vol. 14-núm. 13, junio 1984).

ARON, Raymond

- *L'opium des Intellectuels*. Calmann-Leévy. París, 1955.

BARKER, Ernest

- *Principles of Social and Political Theory*. Oxford University Press. Ed. Paperback, 1961.

BENTHAM, Jeremy

- *Tácticas Parlamentarias*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1991.

BEYME, Klaus von

- *La clase política en el Estado de partidos* (1993). Alianza Universidad. Madrid, 1995.

BINKLEY, Wilfred E.

- *President and Congress* (1937). Vintage Books, New York, 3.^a edición, 1962.

BUTT, R.

- *The Power of Parliament*. Constable. London, 1969.
— *A History of Parliament: The Middle Ages*. Constable. London, 1989.

CHAMPAGNE, Patrick

- *Faire l'opinion (Le Nouveau Jeu Politique)*. Les Eds. du Minuit. París, 1990.

CHANDERNAGOR, André

- *Un Parlement, pour quoi faire?* Gallimard. París, 1967.

DEFRASNE, Jean

- *L'antiparlamentarisme en France*. PUF. París, 1990.

DICEY, Albert Venn

- *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (1905). Macmillan. London, 1962.

FERRY, Jean-Marc; WOLTON, Dominique y otros

- *El Nuevo Espacio Público* (1989). Gedisa. Barcelona, 1992.

FRIEDRICH, Carl

- *Gobierno Constitucional y Democracia* (Dos tomos). Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975.

GARRORENA MORALES, Angel

- *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos. Madrid, 1990.

HABERMAS, Jürgen

- *Historia y crítica de la Opinión Pública* (1961). Gustavo Gili. Barcelona, 1981.

HAMILTON, Madison JAY

- *The Federalist Papers*.

HAYEK, Frederick A.

- *Derecho, Legislación y Libertad*. Unión Editorial. Madrid, 1978.

JUDGE, David

- *The Parliamentary State*. Sage Publs. London, 1993.

KELSEN, Hans

- *Esencia y Valor de la Democracia*. Ed. Labor. Barcelona, 1934.

LEIBHOLZ, Gerhard

- «La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX», en *Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1971.

LOCKE, John

- *Two Treatises on Civil Government*.

MANIN, Bernard

— *Principes du Gouvernement Représentatif*. Calmann-Lévy. Paris, 1995.

MICHELS, Robert

— *Political Parties* (1991). Ed. The Free Press. New York, 1962.

MINC, Alain

— *L'ivresse Démocratique*. Gallimard. Paris, 1995.

MIRKINE-GUETZÉVITCH

— *Modernas tendencias del Derecho Constitucional* (1993). Madrid, 1934.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro

— *Política y Nueva Comunicación*. Fundesco. Madrid, 1989.

ORTEGA y GASSET, José

— *La rebelión de las masas*. O.C. Tomo IV. Alianza Editorial-Revista de Occidente. Madrid, 1983.

OSTROGORSKI, Moisei

— *La Démocratie et les Partis Politiques*. Paris, 1902.

PARODI, Jean-Luc

— *Les Rapports entre le Législatif et l'Exécutif sous la Cinquième République*. A. Colin. Paris, 1972.

POSADA, Adolfo

— *Tratado de Derecho Político*, 5.^a edición. Madrid, 1935.

RODA RIVAS, Arcadio

— *Ensayo sobre la Opinión Pública*. Madrid, 1870.

SCHMITT, Carl

— *Teoría de la Constitución*. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, s.a.

— *Parlamentarismo y Democracia*.

SCHMITTER, Philippe C.

— «Neocorporativismo y Estado», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Núm. 31 (julio-septiembre, 1985).

SEYMOUR-URE, Colin

— *The Political Impact of Mass Media*. Constable. London, 1974.

STUART MILL, John

— *Considerations on Representative Government*. (Ed. española Tecnos, Madrid, 1985).

— *Sobre la Libertad*. Alianza Editorial, Madrid, 1970.

WEBER, Max

— *Economía y Sociedad* (1992). Ed. Fondo de Cultura Económica. 2.^a edición. México, 1964.

WOLTON, Dominique

— *Eloge du Grand Public (Une théorie critique de la télévision)*. Flammarion. París, 1990.

WRIGHT MILLS, C.

— *La Elite del Poder* (1956). Fondo de Cultura Económica. México, 1973.