

Joaquín García Morillo

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

# EL PARLAMENTO ANTE LAS NUEVAS REALIDADES

## SUMARIO

- I. LA CRISIS DE LOS PARLAMENTOS OCCIDENTALES.
- II. EL PARLAMENTO IDEAL Y EL PARLAMENTO REAL
- III. LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LOS SISTEMAS OCCIDENTALES: DEL PARLAMENTARISMO SALVAJE AL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO.
- IV. LA PÉRDIDA DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO: PARLAMENTARISMO LIMITADO Y PREDOMINIO DEL EJECUTIVO. LA SEPARACIÓN FLEXIBLE DE PODERES Y EL PAPEL DE LOS PARTIDOS. MAYORÍA Y MINORÍAS.
- V. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA ACTUALIDAD. *a)* LA LEY COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO. *b)* LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA PRÁCTICA ACTUAL.
- VI. CONCLUSIONES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO.

## I. LA CRISIS DE LOS PARLAMENTOS OCCIDENTALES

Las referencias, tanto doctrinales como políticas, relativas a la crisis del papel jugado por el Parlamento en los regímenes parlamentarios occidentales son abundantes en los últimos decenios. Puede afirmarse sin exageración que la opinión mayoritaria en la doctrina es que la institución parlamentaria está aquejada de una crisis de gran intensidad. Estas afirmaciones doctrinales son especialmente vigorosas en los sistemas continentales, pero han afectado, incluso, al propio sistema británico, donde el Parlamento es tradicionalmente la auténtica clave de bóveda del esquema institucional<sup>1</sup>.

En términos generales, las construcciones doctrinales que afirman la existencia de una crisis de la institución parlamentaria se centran en la pérdida de preeminencia del Parlamento en relación con las demás instituciones del Estado en general, y con el Ejecutivo en particular, y en

<sup>1</sup> De ahí las numerosas encuestas y proyectos de reforma del funcionamiento del Parlamento que, desde hace tiempo, se vienen realizando en Gran Bretaña.

relación, también, con los elementos no institucionales del sistema como, muy principalmente, los partidos políticos y la dinámica generada por los mismos <sup>2</sup>.

En esta última etapa, las críticas a la institución parlamentaria se han centrado, sobre todo, en su supuesta inutilidad: desde esta perspectiva crítica, las decisiones serían realmente adoptadas en sede gubernamental, no ejerciendo la mayoría parlamentaria otro papel que el de mero revalidador de las mismas siguiendo fielmente las directrices gubernamentales. Conocida de antemano la composición de las Cámaras, y el papel jugado por la mayoría, se ha argumentado que el trámite parlamentario era absolutamente inútil por cuanto se conocía de antemano la seguridad del éxito de la iniciativa gubernamental. Esta crítica es completada con otra relativa a la inutilidad de las Cámaras para cumplir su función de control del Gobierno: la mayoría parlamentaria impide una vez más, con la fuerza de sus votos, que prosperen las iniciativas de las minorías encaminadas a ejercer un mejor control sobre la actividad gubernamental. En estas condiciones, existe una general coincidencia, al menos en la «opinión pública» que más frecuentemente se expresa, sobre el languidecimiento del papel parlamentario. Conocidos de antemano los resultados de las votaciones, y siendo imposible controlar al Gobierno, las actividades de las Cámaras carecen de interés, no reflejan la realidad de la vida política y social española y son, por lo tanto, del todo ociosas. El propósito de este trabajo es analizar hasta que punto estas críticas se compadecen con la realidad o, dicho en otros términos, hasta que punto reflejan no ya la situación real de la vida parlamentaria española sino, también, lo que debería ser el funcionamiento de los órganos parlamentarios como institución en un Estado Social y Democrático de Derecho que se mueve en el marco socio-económico de una sociedad industrial avanzada.

## II. EL PARLAMENTO IDEAL Y EL PARLAMENTO REAL

En primer lugar, parece conveniente preguntarse si la idea que generalmente se tiene del Parlamento se corresponde con la realidad. Resumiéndola sintéticamente, esa «idea general» se podría traducir en que el Parlamento debe ser el elemento central del sistema, aquel en el que

<sup>2</sup> Para una exposición más detallada de estas críticas, ver JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

se centripeta toda la vida política, en el que se recogen los intereses sociales de la ciudadanía y se busquen y encuentren soluciones a los problemas que plantea la satisfacción de dichos intereses. Igualmente, el Parlamento debería ser, además de lo anterior, eficaz, es decir, un órgano susceptible de actuar con rapidez, precisión técnica e imaginación política. Por otro lado, las sesiones parlamentarias deben iniciarse bajo el signo de la duda, en la mayor incertidumbre posible de cual vaya a ser el transcurso de la sesión y de a quién sonreirá la victoria en caso de votación final: esta imagen ideal exige que las intervenciones de los parlamentarios consigan efectivamente convencer a sus oponentes y cambiar el sentido de sus votos<sup>3</sup>. En fin, el Parlamento debería ser capaz de modificar la actuación del Gobierno y de los demás poderes públicos y de remover al Gobierno cuando no considere satisfactoria su actividad.

No parece necesario un gran esfuerzo para demostrar que este modelo de «Parlamento ideal» nunca existió, ni siquiera en los albores de la configuración del parlamentarismo. Hasta tal punto es así que la difusión de ese supuesto «modelo ideal» de Parlamento se aleja de la utilización del manejo teórico de los tipos ideales como método de trabajo científico y se introduce en la manipulación ideológica.

En efecto, la imagen ideal que algunos difunden del Parlamento no ha existido ni hoy ni ayer. Ni en España ni en ningún otro sistema ha existido ese Parlamento mítico formado por ciudadanos que representarían a toda la Nación, y no exclusivamente a un sector de ellos, y libres para adoptar cada decisión política de acuerdo con su conciencia y con los dictados de un debate racional. El «modelo ideal» de Parlamento es tan absolutamente idílico como carente de soporte empírico o histórico alguno, como también carente de fundamento es la pretendida nostalgia por la actuación de los Parlamentos en modelos históricos anteriores. Ni el parlamentarismo «salvaje» o «desreglamentado» del que es tónica expresión la III República francesa, ni las Cortes de la II República española, pueden servir como ejemplos de ese supuesto modelo ideal.

En realidad, ese supuesto «modelo ideal» que con tanta frecuencia se predica como favorable -

<sup>3</sup> Sobre la frecuente imagen idealizada que se alimenta respecto del Parlamento, Cfr. VITTORIO DI CIOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milan, 1980.

mente comparable a las instituciones parlamentarias de la Europa de hoy no encuentra más que una ligera aproximación en los tiempos iniciales del parlamentarismo británico. Aún así, esa comparación, al margen de otras notorias diferencias económicas y sociales que vienen dadas por la historia, no puede realizarse sin eludir que aquel modelo parlamentario se caracterizaba por basarse en un sistema estrictamente censitario que solo otorgaba representación a una ínfima parte de la población, y se fundaba sobre un orden político y social que mantenía todas las formas de discriminación que hoy son expresamente proscritas por las Constituciones de los sistemas democráticos.

La aproximación a la función real del Parlamento en las sociedades actuales, y en el concreto caso de la sociedad española, debe prescindir, pues, de un cierto número de mitos que no harían sino impedir cualquier análisis realmente científico del fenómeno. La pretensión de realizar un análisis sobre el fundamento de la institución que esté basado en presupuestos apodícticos más cercanos a la mitología que a la realidad no puede conducir sino a conclusiones erróneas.

Así acontece con el mito de la imprevisibilidad, de acuerdo con el cual el Parlamento es un foco de discusión política, de deliberación y de adopción de decisiones que no están fijadas de antemano y que se adoptan de acuerdo con los principios del debate racional y la contradicción. Es patente, sin embargo, que las decisiones políticas no se adoptan de esta guisa, sino de acuerdo con la lógica de mayorías y minorías y de conformidad con los distintos compromisos programáticos y las diferentes elaboraciones estratégicas. De hecho, no solo las decisiones están adoptadas de antemano: también lo está la propia deliberación en sí pues, salvo excepciones ciertamente llamativas, tan previsible resulta el discurso de los distintos grupos parlamentarios — discurso que, por otro lado, se hace público de antemano en no pocas ocasiones— como insólito el que las posiciones de uno u otro grupo varíen en el curso del debate por mor de los alegatos de otros grupos. A mayor abundamiento, no puede omitirse que la realidad se compadece plenamente, en este caso, con la racionalidad: la perspectiva de que de un Estado complejo, como el actual, se adopten decisiones en el curso de un debate, improvisadamente y sin analizar pormenorizadamente sus consecuencias y su instrumentación técnica es, además de irreal, irracional, pues tal improvisación conduciría, en no pocos casos, a consecuencias claramente dañinas para el interés público.

Un análisis científico del modelo de régimen parlamentario ha de partir, pues, de la base de que tanto desde el punto de vista teórico como — desde luego— desde la perspectiva jurídica, la arquitectura mítica del modelo parlamentario resulta, sencillamente, insostenible. Es menester, por lo tanto, analizar el Parlamento desde la realidad del sistema tal cual ésta es, y no tal cual hubiese podido ser desde los postulados decimonónicos o tal como hubiera debido ser desde concepciones frontalmente reñidas con la realidad actual e, incluso, con las necesidades de la sociedad de hoy. Pretender que ésta se ajuste a un determinado modelo de parlamentarismo cuya más que dudosa existencia se hubiera producido más de un siglo atrás es demandar lo imposible. La construcción de una cultura política — en este caso concreto, una cultura parlamentaria— válida para la sociedad actual exige, como primer presupuesto, que esa cultura se acomode a las necesidades de la sociedad en que se funda y que responda a sus demandas y sus fenómenos reales, no imaginarios. Se trata, en síntesis, de elaborar una nueva línea de pensamiento democrático en relación con el parlamentarismo, una línea que acoja los grandes procesos de transformación que el Parlamento — como la sociedad— ha experimentado, y que otorgue una formulación teórica e institucional a esas transformaciones.

### III. LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LOS SISTEMAS OCCIDENTALES: DEL PARLAMENTARISMO SALVAJE AL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO

Porque, en efecto, si hay un sistema político que haya experimentado notables transformaciones en los últimos decenios es, precisamente, el régimen parlamentario. Su primer modelo contemporáneo de referencia, el parlamentarismo salvaje — cuyos ejemplos más prístinos son la III República francesa, la República de Weimar y, en parte, la Restauración y la II República españolas— estaba caracterizado por la soberanía del Parlamento, la ausencia de organizaciones políticas capaces de alcanzar una mayoría estable, la indisciplina interna de la mayor parte de las organizaciones políticas y la absoluta supeditación del Ejecutivo al Legislativo. El precipitado que arrojó ese caldo de cultivo fue la incapacidad del sistema para ofrecer una respuesta estructurada, y una oferta de gobierno que la instrumentara, a las sociedades en que se movían. Las consecuencias fueron la gestación de una crónica inestabilidad gubernamental y la polarización — acompañada de la irracionalización— del debate político, lo que contribuyó a la in-

tensificación del conflicto social y dio lugar a los fenómenos de todos conocidos que acontecieron en la mayor parte de los países europeos. Sin duda, no fue el Parlamento, ni su deficiente organización, ni su modelo de relación con el Ejecutivo, el que dio lugar a esos fenómenos: no hubieran podido producirse sin una notable fractura social y sin acontecimientos políticos y sociales que han sido muy estudiados. Pero sí cabe decir que, debido a su desestructuración y a la inexistencia de mayorías, los Parlamentos de la época no fueron capaces de aportar soluciones políticas o, al menos, dosis de estabilidad a situaciones ya de por sí inestables.

Como consecuencia, la oleada constitucionalista posterior a la II Guerra Mundial consagró lo que MIRKINE GUETZEVITCH llamó el «parlamentarismo racionalizado», cuyo más meridiano ejemplo es la Ley Fundamental de Bonn. La preocupación de los diseñadores de la racionalización fue, en primer lugar asegurar al máximo la estabilidad gubernamental y, en su defecto, impedir la configuración de «vacíos de poder». A tal efecto, se regularon minuciosamente los instrumentos de control parlamentario del Gobierno y, sobre todo, los mecanismos de exigencias de la responsabilidad política del Ejecutivo. El decidido propósito de estas reformas era que la detallada formalización — requisitos, plazos, efectos, etc.— de los instrumentos de control y exigencia de la responsabilidad impidiese la utilización informal que de las mismas se había hecho en los parlamentarismos «salvajes», utilización que, en no pocos casos, había llevado a consecuencias prácticas jurídicamente no previstas. El ejemplo más famoso de este proceso de racionalización es, sin duda, la moción de censura constructiva de la Ley Fundamental de Bonn, luego recibida por la Constitución española.

El «parlamentarismo racionalizado» puede considerarse ya, sin embargo, como el primer paso de una evolución hacia un modelo diferente que algunos han denominado «parlamentarismo estructurado»<sup>4</sup>. Este es, ciertamente, un grado posterior de evolución, pero con unas connotaciones que le presentan como cualitativamente diferente.

4 JEAN-LUC PARODI: *Les fonctions du Parlement dans les démocraties occidentales contemporaines*. Ed. Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1966-67. En España, la expresión ha sido utilizada y explicada por JUAN F. LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y Oposición en el Parlamentarismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; e ISIDRE MOLAS: «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», en *Revista del centro de Estudios Constitucionales*, N.º 2 (1989), pp. 47-64.

En efecto, el parlamentarismo racionalizado se caracteriza, sobre todo, por su vertiente negativa: pretende evitar los efectos indeseados que puede provocar la acción, no sujeta a reglas formalizadas, de minorías parlamentarias incapacitadas para construir una mayoría pero suficientes para bloquear el correcto funcionamiento de las instituciones. En lógica consecuencia, opera, exclusivamente, sobre los mecanismos de control parlamentario del Gobierno y de exigencia de su responsabilidad política.

El parlamentarismo estructurado, sin embargo, persigue objetivos más ambiciosos. En primer lugar, su planteamiento es positivo, no negativo: no pretende sólo evitar los efectos perjudiciales antes descritos, sino también organizar *ad intra* la vida parlamentaria y racionalizar *ad extra* la actividad parlamentaria en sus relaciones con el Ejecutivo. Su propósito es, en suma, organizar y racionalizar la vida parlamentaria — la totalidad de la misma— provocando que la Cámara sea un auténtico reflejo — en su actuación, relevancia de los actos, etc.— de la vida política nacional. A tal efecto, no se contenta con formalizar las funciones de control parlamentario y exigencia de la responsabilidad política, sino que pretende tener un alcance global: se extiende a la función legislativa, a la presupuestaria y a los debates de cualquier género, de forma que ofrece una respuesta articulada en función de la correspondiente representación política a la actividad de los grupos que integran la Cámara <sup>5</sup>.

#### IV. LA PÉRDIDA DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO: PARLAMENTARISMO LIMITADO Y PREDOMINIO DEL EJECUTIVO. LA SEPARACIÓN FLEXIBLE DE PODERES Y EL PAPEL DE LOS PARTIDOS. MAYORÍA Y MINORÍAS

El parlamentarismo estructurado no hace otra cosa, en realidad, que intentar dar respuesta a la auténtica función del Parlamento, y a su papel real en los sistemas parlamentarios, que se ha ido decantando a través de un largo proceso evolutivo. Un proceso evolutivo que, en síntesis, conduce de un sistema donde el Parlamento es el eje central a otro que podríamos denominar de «parlamentarismo limitado», en el que el Parlamento es, sí, una pieza importante del sistema, pero no la central. Esta evolución es consecuencia de la transformación de varios factores que, a la postre, convergen en un único vector cuya resultante es la limitación de facultades que el

<sup>5</sup> Ver, al respecto, mi trabajo, «Mitos y realidades del parlamentarismo actual», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 9, (1991).

Parlamento ostentaba, antes, de forma casi exclusiva.

El primero de los factores que ha experimentado transformaciones es el principio de soberanía, que antaño residía en un Parlamento que, según la frase clásica, podía hacerlo «todo menos convertir a un hombre en mujer», y que ahora reside en el pueblo. A ello hay que añadir la progresiva asunción, por los textos constitucionales, de fuerza normativa propia. Como resultado de estos dos factores, se dan una serie de supuestos en los que la mayoría de los Parlamentos — entre ellos, el español— no pueden actuar libérrimamente, sino que necesitan del refrenado popular. Además, en no pocos sistemas, entre ellos el nuestro, los poderes públicos — y, por ende, el Parlamento— están sujetos a la Constitución, y existe un órgano, el Tribunal Constitucional, que tiene atribuida la función de verificar la adecuación a la Constitución del ejercicio que el Parlamento haga de su potestad legislativa.

Otro de los factores que ha experimentado una notable evolución es el papel y la estructura de los partidos políticos. Estos son hoy, en términos generales, algo muy diferente de lo que eran no ya en los albores del parlamentarismo, sino hace tan solo unos pocos decenios. Son agrupaciones estables, que actúan con dirección y coordinación interna y están dotados de una notable disciplina. Los grupos parlamentarios, por su parte, son, lisa y llanamente, con excepción del grupo Mixto, la expresión parlamentaria de los partidos políticos, y no otra cosa. En consecuencia, la dirección del partido y del grupo parlamentario coincidirán normalmente, como coincidirán, si el grupo consigue formar gobierno, con el Ejecutivo. Se produce así la aparente paradoja de que la mayoría parlamentaria teóricamente llamada a controlar al Gobierno esté, en la práctica, subordinada a éste, con todas las matizaciones que sean del caso.

Esta paradoja, que muchos alegan como prueba de la inutilidad del Parlamento, es solo aparente, como luego se verá. Pero es lo cierto, en todo caso, que altera notablemente el papel del Parlamento: de hecho, una vez realizadas las elecciones y determinada la fuerza parlamentaria de los partidos políticos, las decisiones más importantes no se tomarán en el Parlamento, sino en las sedes de los partidos políticos; las de la mayoría parlamentaria, además — que serán, obviamente, las propuestas que prosperarán— se adoptarán, muy probablemente, por personas presentes en el Gobierno o que lo dirigen. Se produce, pues, una traslación de funciones desde el Parlamento hacia la sede de los partidos en él representados.

Por último, las características de la sociedad moderna, y de la función que el Estado desempeña en ella, han influido en el papel del Parlamento. La complejidad — política, económica y so-

cial— de las sociedades actuales obliga a que la adopción de las decisiones políticas y, todavía en mayor grado, su instrumentación se realicen, en la mayoría de las ocasiones, tras complejos estudios en los que han de ponderarse complicados factores técnicos. Además, dichas decisiones han de adoptarse, con frecuencia, con rapidez. Todos estos elementos operan en contra de un órgano, como el Parlamento, compuesto por numerosos miembros, de carácter deliberante y no especializado, y actúan a favor del Ejecutivo, que combina el principio de jerarquía, que facilita la adopción e instrumentación de las decisiones, con la posibilidad de contar con los elementos técnicos y humanos adecuados para la mejor valoración de los factores técnicos que concurren en cada caso. La necesidad que las sociedades actuales presentan de sublimar el principio de eficacia favorece, por tanto, la concentración de la capacidad de decisión en un órgano de decisión política unitario y capaz de actuar con el máximo de eficacia y rapidez, que no puede ser otro que el Gobierno <sup>6</sup>. El incremento de la intervención estatal en la vida económica y social, por otro lado, genera como consecuencia una presencia del Gobierno en las distintas esferas sociales que se incrementa paulatinamente, y que redundará en la sustracción al Parlamento de importantes parcelas de su tarea.

El Parlamento se encuentra, así, debilitado para afrontar las tareas a las que el Estado hace frente y se encuentra, incluso, insuficiente para afrontar la inflación de la producción normativa. Este factor, junto con la repetidamente citada urgencia de no pocas actuaciones, provoca la atribución al Gobierno de potestades normativas mediante figuras como los decretos leyes y la legislación delegada <sup>7</sup>.

Un ejemplo meridiano de este proceso puede encontrarse en la incorporación de diferentes Estados a las Comunidades Europeas. Ya en 1963 SAMPSON señalaba que los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad Europea permanecieron absolutamente al margen del proceso de elaboración del Tratado de Roma, limitándose la intervención parlamentaria a la aprobación o rechazo, en bloque, de una cuestión de extrema importancia sobre la que, sin embargo, el Parlamento carecía de criterio propio, por cuanto no disponía de los elementos de juicio de carácter técnico necesario para poderse formar dicho criterio <sup>8</sup>. Más de 20 años más tarde, la adhesión a la Comunidad Europea de España ratificó, aumentándolo, este mismo fenómeno: el Parlamento español limitó su participación en la adhesión de España a las Comu -

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, ENRIQUE ROMERO, «El Poder Ejecutivo en la realidad contemporánea» en *Revista de Estudios Políticos*, septiembre-octubre, 1963, y la bibliografía allí citada.

<sup>7</sup> Ver, por todos, ENZO CHELI, «L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali», en *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1959, n.º 2, para una acertada exposición del proceso histórico de acumulación de facultades legislativas en los órganos de gobierno de los principales sistemas occidentales.

nidades a la mera ratificación en bloque del Tratado, y, además, delegó la tarea de acomodación del ordenamiento interno español a las exigencias derivadas de la incorporación y del respeto al ordenamiento comunitario. Como es sabido, la aprobación del Tratado fue seguida de la aprobación en las Cortes Generales de una ley de delegación que confería al Ejecutivo la habilitación para adecuar nuestro ordenamiento interno a los requisitos comunitarios<sup>9</sup>. De esta suerte, la renovación de un bloque normativo completo de nuestro ordenamiento que poseía rango de ley fue íntegramente delegada en el Ejecutivo sin más que unos pocos requisitos de carácter, por lo demás, sumamente genérico. Años más tarde, las Cortes Generales tuvieron una intervención igualmente escasa tanto en la reforma de los tratados constitutivos acordada en Maastricht que dio lugar al Tratado de la Unión Europea como en la recentísima reforma, aún no ratificada pero ya acordada en Amsterdam, del Tratado de la Unión.

Todos estos factores — soberanía popular, fuerza normativa de la Constitución, órganos jurisdiccionales constitucionales, modificación del sistema de partidos y de la estructura interna de los mismos, incremento de la intervención estatal y predominio del principio de eficacia— convergen en un resultado final: la pérdida por el Parlamento del papel central que antaño ocupaba en los sistemas parlamentarios. No se puede hoy hablar con propiedad, ni siquiera en los sistemas que más poderes conceden al Parlamento, de la «centralidad del Parlamento»: parece haber pocas dudas de que, en las sociedades industriales avanzadas que se rigen por un sistema parlamentario, la centralidad del sistema recae, precisamente, en el Ejecutivo. El Parlamento ocupa, sin duda, un lugar de gran importancia en el conjunto del sistema, pero ese lugar no es el central. En suma, se configura un sistema que podríamos denominar como «parlamentarismo limitado»: parlamentarismo formal, pero materialmente limitado tanto por el propio ordenamiento constitucional como, sobre todo, por la fuerza de las cosas y por la incapacidad del Parlamento actual, tal y como hoy está concebido, para hacer frente con la debida eficacia a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más compleja.

8 Cfr. HENRY SAMPSON, *Anatomie de l'Angleterre*, Armand Colin, París, 1966, p. 76.

9 Se trata de la ley 47/85, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, así como la ley 18/88, de 1 de julio, de modificación del artículo 5 de la antes citada ley de Bases.

Con todo, los Parlamentos siguen siendo una pieza fundamental del régimen democrático. Ello se debe, en particular, a un factor que adquiere la mayor transcendencia en una sociedad moderna: la publicidad. Es en los Parlamentos donde se debaten públicamente los proyectos de ley, debates en que los grupos parlamentarios exponen públicamente su posición y los criterios que la fundamentan. Es también en los Parlamentos donde el Gobierno debe explicar su actuación y las razones que la guían, y es allí donde dicha actuación es sometida a crítica y contrastada con otras alternativas. Los Parlamentos son, en suma, el foro político por excelencia, y los medios de comunicación trasladan al gran público los debates que allí tienen lugar contribuyendo, con ello, a formar la opinión del electorado sobre la actuación del Gobierno y las alternativas que a ella se ofrecen.

La importancia de los Parlamentos proviene, también, de las propias características del régimen democrático. La negociación, la conciliación y la búsqueda de fórmulas de transacción es una de ellas. Es verdad que, el Gobierno, debido al hilo conductor que, según se explicó antes, le une con el partido y con el grupo parlamentario, está normalmente en condiciones de conseguir que la mayoría parlamentaria respalde sus criterios. Pero incluso en este caso, y aún en el supuesto de que se cuente en las Cámaras con una mayoría absoluta, los Gobiernos de los sistemas democráticos suelen preferir la búsqueda de fórmulas de composición con las minorías a la imposición de sus propias posiciones. Incluso las mayorías parlamentarias más elevadas se ven, en un sistema democrático, forzadas a buscar soluciones negociadas, ampliando así los apoyos políticos y la base social de sus actuaciones. Y es en el Parlamento, donde están presentes las fuerzas políticas más representativas, el lugar en que se produce dicha búsqueda de apoyos.

Esto es especialmente aplicable a los sistemas, como el español, donde rige una fórmula electoral de tipo proporcional. Ello dificulta la consecución de mayorías absolutas, y no es preciso señalar que las mayorías relativas, y los Gobiernos por ellas apoyados, se ven obligados a buscar apoyos de otras fuerzas políticas. En algunos ordenamientos, además, y este es el caso español, la Constitución y las leyes exigen mayorías reforzadas para determinadas actuaciones o nombramientos. En fin, incluso en el caso de que la mayoría parlamentaria decida imponer en solitario su posición y sea suficiente para conseguir su aprobación por las Cámaras, dicha decisión será debatida en el Parlamento y allí deberá ser justificada en un debate en el que las minorías expondrán sus posiciones. Tanto la justificación de la decisión como las propuestas de las minorías serán trasladadas al electorado, y éste irá formando su voluntad de cara a la próxima consulta electoral. Por ello, y a pesar de que haya perdido su condición de clave central del sis-

tema, a pesar también de sus limitaciones, los Parlamentos son una pieza esencial del régimen parlamentario.

No debe perderse de vista, por otro lado, que la hegemonía que la mayoría ostenta en la Cámara no es otra cosa que el resultado del sistema democrático. La mayoría es la encarnación de la expresión de la voluntad popular y soberana precipitada en el sufragio, una voluntad que se ha delegado a través de una libre elección entre una pluralidad de ofertas. Como consecuencia de ello, a la mayoría le toca jugar un papel singular en el funcionamiento del Parlamento. Olvidar que la mayoría es, precisamente, la expresión de la voluntad popular supone desconocer la lógica misma del sistema parlamentario; olvidar que la conexión entre el Gobierno y la mayoría es no sólo inevitable, sino deseable, o impugnar la fertilidad de esta conexión, supone no comprender la lógica del sistema parlamentario y asumir, en forma infundadamente dogmática, los supuestos principios de separación de poderes y de control del Ejecutivo por el Legislativo.

Está claro que la lógica del sistema parlamentario atribuye a la mayoría las funciones de gobierno y a la minoría el derecho a disentir y a exigir al gobierno el más estricto atencimiento a los principios que le dotan de legitimidad. La comprensión del funcionamiento de los Parlamentos en las sociedades industriales avanzadas no puede hacer abstracción del hecho de que mayoría y minoría cumplen funciones distintas en la animación real del régimen parlamentario y en los diferentes cometidos que corresponden al Parlamento: representar, legislar, formar gobierno y controlarlo.

Es algo más que demostrado que, en los sistemas parlamentarios, el elector no solamente — y tal vez, ni siquiera principalmente— elige un representante, sino que se pronuncia por una opción de gobierno habitualmente asociada a un equipo dirigente y a un candidato a Primer Ministro. Por lo tanto, es una exigencia sistémica, dada la naturaleza de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno, que el elector establezca una relación de confianza y expectativa de respuesta con el partido y el líder al que ha expresado su apoyo. De hecho, la única forma de asegurar un Gobierno estable y operativo — lo que, sin duda es un bien constitucional de notable entidad— es garantizar un apoyo sostenido e institucionalizado de la mayoría parlamentaria al Gobierno. Ello conduce a asumir como funcional, legítimo y, por lo tanto, deseable que los Parlamentos actúen en congruencia con unas reglas de disciplina política cuya raíz no solo es democrática sino que es, en sí, la base del sistema democrático. En el parlamentarismo, el único flujo real e institucionalizado para la legitimación del Derecho reside en las elecciones periódicas que configuran al mismo tiempo al Parlamento como poder Legislativo del que dimanar

las leyes y al Ejecutivo. No es posible, por tanto, omitir que el Ejecutivo emana del Parlamento o, más precisamente, de la mayoría parlamentaria.

Igualmente, es preciso circunscribir a sus límites auténticos la significación del papel que en un sistema democrático corresponde a la minoría. La lógica parlamentaria que con tanta frecuencia se critica no es, como algunos pretenden, ni una desviación del sistema ni un accidente del mismo: es consecuencia directa e inevitable de las exigencias del sistema, que sólo puede funcionar, precisamente, en tanto se den las circunstancias que algunos califican de perniciosas desviaciones. A despecho de quienes conciben el sistema parlamentario como el permanente enfrentamiento entre el Parlamento y el Gobierno, vale decir, entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno emanado de ella, es necesario resaltar que el parlamentarismo sólo puede funcionar sobre la base de unos sólidos ligámenes de colaboración y confianza entre Legislativo y Ejecutivo, toda vez que el segundo no es, en estricta lógica, otra cosa que una mera dimanación del primero.

## V. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA ACTUALIDAD

### A) LA LEY COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO

Por lo que hace a la más clásica de entre las funciones de los Parlamentos, la legislativa, la evolución no es muy diferente. En este caso, las transformaciones no afectan solamente a la función en sí, sino también a su producto, esto es, a la ley. Para expresarlo gráficamente, puede decirse que la ley ha pasado de ser la expresión de la voluntad popular a ser un instrumento de gobierno.

En efecto, es sabido que, según el postulado teórico clásico, la ley es la forma jurídica en la que se expresa la voluntad popular representada en el Parlamento. Sin duda, esta afirmación nunca ha dejado de ser, como se ha señalado con anterioridad, un mito; pero lo es hoy más que nunca.

En otros tiempos, y en sociedades cuyas características eran muy diferentes a las de la sociedad actual, el ámbito material de la ley se circunscribía a aquellos campos en los que la importancia de la materia regulada hacía aconsejable la sanción parlamentaria de la actuación. Todo ello tenía lugar en un marco general en el que la intervención estatal era escasa.

La situación es hoy radicalmente diferente. Por un lado, es difícil encontrar un terreno en el que no se produzca la intervención o, al menos, la regulación estatal. A ello, al control que la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno ejerce sobre las Cámaras y a la supeditación de dicha mayoría al Ejecutivo obedece al hecho de que el Gobierno sea el principal actor de la iniciativa legislativa. Por ello, la ley puede y debe ser hoy concebida básicamente como uno de los instrumentos de que el Gobierno dispone para ejecutar su política. No se trata ya de plasmar en normas jurídicas del más alto rango normativo la supuesta expresión de la voluntad popular: se trata, sencillamente, de consagrar, mediante su inserción en el ordenamiento y con el grado de rigidez derivado de la utilización de la norma con rango de ley, una regulación de un concreto sector que obedece a una estrategia política determinada.

Esta situación es aún más aguda en casos como el español, donde el ordenamiento constitucional establece para la reserva de la ley un campo notablemente amplio: en estos supuestos son numerosas las materias que han de ser reguladas por ley y no pueden serlo mediante otra norma emanada del Gobierno. Por consiguiente, cualquier intención gubernamental de llevar a cabo una política general e innovadora en estos terrenos debe, con frecuencia, revestir la forma de una norma con rango de ley. Si a ello se añade la interpretación que los Tribunales han hecho del principio de legalidad, la tendencia a recurrir a la ley como instrumento de gobierno se convierte, en el caso español, en una auténtica necesidad.

De esta suerte, aunque siga siéndolo formalmente, la ley ha dejado de ser funcionalmente la expresión de la voluntad popular, representada en el Parlamento, en los asuntos de importantes repercusión nacional: se ha convertido de plano, también funcionalmente, en un instrumento de la política desarrollada por el Gobierno que es luego convalidado, con modificaciones más o menos relevantes, por el Parlamento. Lo que antes era relativamente excepcional desde el

punto de vista cuantitativo — enviar a las Cortes, para que lo sancionasen, un Proyecto de Ley— se ha transformado en mecanismo habitual de la actuación del Ejecutivo.

## B) LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA PRÁCTICA ACTUAL

Por otro lado, dichos Proyectos de Ley, que en otra época versaban sobre materias de indudable interés nacional, suelen tener hoy como objeto materias absolutamente sectoriales, de contenido no ya predominantemente, sino exclusivamente técnico y, en fin, de nula repercusión pública.

En estas condiciones, no es de extrañar que la actuación parlamentaria tienda, cada vez más, a convertirse en una mera convalidación del Proyecto gubernamental, al que generalmente se introducen modificaciones de puro matiz que en nada o casi nada alteran su contenido de fondo. Y ello sucede por dos razones: la primera porque, por lo general, los medios humanos y técnicos de que disponen los parlamentarios — tanto de la mayoría como de las minorías— y el límite temporal que tienen fijado para su actuación les imposibilita acceder, con conocimiento de causa equivalente al del Ejecutivo — que generalmente ha estudiado el proyecto de ley durante largo tiempo con profusión de expertos en la materia— al contenido del Proyecto. Como, además, la relevancia política del Proyecto presenta, en no pocas ocasiones, un muy bajo perfil, la consecuencia es, con las excepciones de rigor, la ausencia de una deliberación real y el desplazamiento de la actuación parlamentaria hacia una suerte de sanción o convalidación de la actuación del Ejecutivo.

En el caso español, esta situación se pone particularmente de manifiesto, y al propio tiempo se agudiza, por la existencia de distintos tipos de norma con rango de ley. Es sabido que, de acuerdo con el artículo 81.2 de la Constitución, determinadas materias han de ser objeto de ley orgánica. Por lo general, estas materias cuya regulación queda reservada a la ley orgánica se corresponden con las de mayor entidad política o más acusada trascendencia pública. De esta suerte, se produce una especie de desplazamiento de la actuación parlamentaria desde el dominio antaño reservado a la ley ordinaria al hoy reservado a la ley orgánica: en estos últimos casos la intervención parlamentaria es más intensa, y el debate más vivo, teniendo en realidad la ley ordinaria cometidos muy diferentes.

También el elevado volumen de la producción legislativa influye en la práctica del ejercicio por los Parlamentos de su función legislativa. Como es evidente, no puede tener igual repercusión

la aprobación de la ley en un Estado que produce pocas normas de este rango y limitadas a campos normativos cualitativamente muy importantes, que en otro Estado cuya producción de leyes es notable y en el que estas normas afectan a sectores muy diversos y son, con frecuencia, puramente instrumentales.

Baste decir que en las tres primeras Legislaturas Constitucionales se aprobó en España un total de 602 normas con rango de ley. Ello supone una media de más de 50 leyes por año. Si a ello añadimos que la actividad parlamentaria se condensa en, aproximadamente, ocho meses, es fácil convenir en la imposibilidad de que los parlamentarios — ni siquiera los miembros de las Comisiones competentes— tengan conocimiento cabal, en todos sus extremos, de los muy diversos Proyectos de Ley que son aprobados por las Cámaras. Tanto más difícil será, operando con esas magnitudes numéricas, que la labor legislativa de las Cámaras tenga, salvo en muy contadas ocasiones, transcendencia pública.

El ejercicio que las Cortes Generales — y los Parlamentos de los regímenes parlamentarios en general, pues los factores mencionados coinciden en la mayor parte de ellos, con los matices de rigor— hacen de la potestad legislativa debe ser analizado, pues, a la luz de estos elementos, que alteran en no pequeña medida la concepción clásica de la función legislativa. Esta no puede ser ya concebida, como ahora, como una auténtica tarea de producción legislativa, al menos en el sentido de una producción legislativa libérrima, casi soberana y de carácter creativo: cabe, más bien, afirmar que, en términos genéricos y siempre con las salvedades de rigor, se trata de una función de convalidación o supervisión o, dicho en otros términos, de validación del Proyecto de Ley, de autorización de la inserción en el ordenamiento, con modificaciones de menor enjundia, de los Proyectos de Ley remitidos por el Ejecutivo. La configuración actual de la función legislativa en el marco de la relación Gobierno-Parlamento se asemeja, al menos en el caso español, más a una variante de control interorgánico — el legislativo, salvo excepciones, visa y valida, con modificaciones carentes de relieve— que al ejercicio de una auténtica potestad legislativa.

Tal cosa no quiere decir, sin embargo, que el paso de los Proyectos de Ley por los Parlamentos sea un trámite ocioso y carente de contenido. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque es a su través como la mayoría parlamentaria puede, con más propiedad, realizar su función de control del Ejecutivo: En efecto, la tramitación parlamentaria de los Proyectos de Ley constituye la mejor ocasión para que la mayoría verifique que la actuación del Ejecutivo que de ella emanó se acomoda a los compromisos programáticos asumidos.

Esta afirmación no es en absoluto contradictoria con la anterior de que los Proyectos de Ley sufren, a su paso por los Parlamentos, escasas modificaciones en sus postulados esenciales. Y no es contradictoria porque, en primer lugar, parece lógico pensar que sólo excepcionalmente se producirán diferencias de relieve, en cuanto a lo esencial, entre el Gobierno y el grupo parlamentario que le apoya; lo contrario configuraría una patología de difícil terapia. En segundo lugar, cuando se prevé que un Proyecto de Ley presente puntos susceptibles de generar conflictos con el grupo parlamentario de la mayoría, lo habitual es que las posturas conflictivas se concilien antes de la aprobación del Proyecto. Difícilmente un Ministro acometerá la propuesta de un Proyecto de Ley, o un Gobierno aprobará el Proyecto, si se conoce de antemano la oposición al mismo de la mayoría parlamentaria, sin allanar previamente el camino. En fin, el paso del Proyecto por el Parlamento da pie a la mayoría parlamentaria para introducir en el mismo las modificaciones requeridas por su electorado, por sus compromisos programáticos o por los componentes del propio grupo parlamentario, modificaciones que, cualquiera que sea su relieve, serán generalmente convenidas con el Gobierno. Así, el paso por el Parlamento, aún cuando no innove sustancialmente el Proyecto, presta ocasión de que se plasmen en el mismo otras sensibilidades y de que el grupo de la mayoría, en uso de la autonomía relativa de que goza, ejerza su función de cauce de comunicación con los distintos intereses y sectores sociales.

El trámite parlamentario, por otro lado, permite también cobrar relevancia a las minorías. Es verdad que, en teoría, generalmente refrendada por la práctica, sus enmiendas están destinadas a ser excluidas por la mayoría parlamentaria — coordinada con el Gobierno— si son contrarias a las tesis esenciales del Proyecto. Como ya se dijo, tal cosa dista de ser antidemocrática y obedece completamente, por el contrario, a la lógica del sistema parlamentario. Pero no es menos cierto que, por lo general, cualquier mayoría y cualquier gobierno preferirán, si ello es posible, conseguir que sus Proyectos sean aprobados con el máximo apoyo y -sobre todo- con la mínima contestación posible. Por ello, se entablará por lo general un diálogo que, en no pocas oca-

siones, permitirá ver plasmadas en el Proyecto posiciones defendidas por las minorías. Estas podrán así, en la proporción que sea, servir de cauce a los sectores sociales a que representan y conseguir, con ello, que los intereses de tales sectores sean, en mayor o menor medida, tenidos en cuenta.

Pero tanto si ello sucede como si se produce una oposición frontal entre mayorías y minorías que impide que las pretensiones de éstas prosperen, la tramitación parlamentaria cumple, en todo caso, una función de la mayor relevancia en un sistema democrático: la de otorgar publicidad a las posiciones y razones del Gobierno y de los diferentes grupos parlamentarios, ilustrando así al electorado sobre las razones que guían al Proyecto, los objetivos que tiene y los efectos que provocará. Sobre permitir que el electorado conozca las virtualidades del Proyecto, ello contribuirá, sobre todo, a que se forme opinión sobre la gestión del Gobierno y las actuaciones de la oposición, otorgándole así la posibilidad de decidir con conocimiento de causa en la siguiente consulta electoral.

## VI. CONCLUSIONES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO

La correcta asunción de la función del Parlamento, y del funcionamiento de los regímenes parlamentarios en la actualidad, precisa, pues, de una puesta al día. Si se quiere entender la mecánica del sistema se debe partir de los datos reales del mismo, y no de postulados decimonónicos o de modelos ideales de imposible plasmación práctica. La revitalización del papel del Parlamento necesita, también, sobre la base de la aceptación de los elementos reales que están en la base del sistema, de un acoplamiento del funcionamiento cotidiano de la institución a dichos datos reales.

Una contribución a la tarea de que las profundas transformaciones que el sistema parlamentario ha experimentado en los últimos decenios reciban formulación teórica e institucional debe comenzar por aceptar la realidad como instrumento de trabajo, indagar en la verdadera natura -

leza de las cosas, avanzar en la reconstrucción de una serie de principios cruciales del Estado de Derecho y acercar los mitos a la realidad. Con ello no sólo se prestaría un nuevo sentido a los instrumentos de control sobre el poder: se desarmaría ideológicamente también a cuantos hacen de la distancia entre mito y realidad un argumento capital contra la democracia.

Una labor de este género obligaría a plantearse, en primer lugar, cual sea la plasmación teórica de la relación representativa; en segundo lugar, cual sea la expresión interorgánica de la pluralidad, de la conflictividad y de los eventuales marcos de composición de los distintos intereses representados en las Cámaras; en tercer lugar, cual sea la organización y el desarrollo dinámico de la dirección política.

La combinación del status del parlamentario como expresión de la soberanía respecto del status del parlamentario como miembro de una organización programáticamente definida y a la que está sometida por vínculos que el Derecho, hoy, ignora; la diferencia de status jurídico-material entre los parlamentarios de los Grupos que disfrutan de capacidad decisoria — esto es, los que pertenecen a la mayoría— y aquellos otros que forman parte de las minorías; la persistente incomprensión del papel que, en una democracia, corresponde a la mayoría, como encarnación directiva de la expresión de la voluntad popular libremente precipitada en el sufragio en una elección entre ofertas plurales, incomprensión que se agudiza en lo tocante al papel que a la mayoría le corresponde, como tal, jugar en el sistema, en particular a la hora de legislar, de formar gobierno y controlarlo; la persistencia del mito de la independencia orgánica de Gobierno y Parlamento, en desdoro no ya del vínculo real, sino de la necesidad social e institucional de que ambos órganos construyan una relación funcional y positiva de interacción y coordinación son, todos ellos, mitos que deben ser abandonados si se quiere ajustar la teoría a la realidad.

En el campo de la producción legislativa, ello se traduce en aceptar en el terreno de lo formal lo que sucede en la práctica en el terreno de lo cotidiano, esto es, la incapacidad del Parlamento para abordar a fondo y en toda su complejidad muchas de las cuestiones que hoy se tramitan a su través. Ello supone la intensificación de la utilización de los procedimientos legislativos hoy considerados especiales, en especial de la utilización de la legislación delegada. La técnica de la legislación delegada, especialmente la de la Ley de Bases, es la más apta para garantizar tanto el efectivo cumplimiento de la función del Parlamento como representante de la soberanía popu-

lar como la idoneidad técnica de las normas producidas.

En efecto, ello permite situar al Parlamento ante su auténtico cometido de definir los objetivos políticos que se pretenden alcanzar y el marco y los instrumentos básicos para ello. Igualmente, posibilita una mayor simplificación del componente técnico del trabajo legislativo y asegura la congruencia interna de las normas. En definitiva, ello permite que el debate parlamentario se centre en materias estrictamente políticas, y que el trabajo técnico se desarrolle en otras sedes más adecuadas para ello. Con ello se consigue, además, evitar la devaluación que de la imagen social del Parlamento provoca una situación en la que los Plenos de las Cámaras consumen la mayor parte de su tiempo en polémicas técnicas de escasa envergadura, de ínfimo contenido político y de nula proyección social. La imagen de un Parlamento discutiendo sobre cuestiones políticas es mucho más rentable para la legitimación del sistema que la de unas Cámaras dedicadas durante horas a discutir sobre aspectos técnicos que a los ciudadanos se les presentan como prolijos, cuando no como cuestiones bizantinas. El posterior control sobre la utilización de la delegación legislativa que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios prevén garantiza, por otro lado, la adecuación de la utilización de la delegación a la voluntad de las Cámaras.

No cabe sostener que ello suponga la dejación del poder político en manos de los técnicos. Antes al contrario, esta dejación se produce cuando la programación, la definición de los objetivos y, en suma, la voluntad política se diluye en un vasto entramado de cuestiones técnicas que pasan a ser discutidas una por una, adquiriendo cada una de ellas una especificidad propia, de suerte que lo instrumental se convierte en objetivo final, haciendo perder de vista el horizonte político y social. De que esto es así da buena prueba el hecho de que en el sistema democrático occidental en que el Parlamento, no obstante su larga tradición, conserva mayor grado de centralidad en el sistema y mayores niveles de prestigio en la opinión pública, esto es, Gran Bretaña, la utilización de la legislación delegada es la forma habitual de la producción legislativa. Ello no ha redundado en un vaciamiento del poder del Parlamento sino, más bien al contrario, en un reforzamiento de su función política y de su protagonismo en la dinámica política.

Otro mecanismo parlamentario, previsto tanto en la Constitución como en el Reglamento, que permite alcanzar en gran parte los mismos objetivos señalados es el de la utilización de las Comisiones con competencia legislativa plena. Este instrumento fue muy poco o nada utilizado durante la primera y la segunda Legislaturas. Su utilización se ha incrementado durante la tercera Legislatura, lo que merece una valoración positiva por cuanto, además de proporcionar una mayor celeridad a la tramitación parlamentaria, ha permitido, en los supuestos en los que se ha hecho uso de él, alcanzar los objetivos antes reseñados. Sin embargo, parece evidente que, a pesar de este incremento producido en la tercera Legislatura, el mecanismo de la Comisión con competencia legislativa plena sigue infrautilizado. No cabe dudar de que se trata de un medio especialmente apto para tramitar aquellos Proyectos de Ley de mero contenido técnico y menor relevancia política. El recurso a este sistema permite, por un lado, la plena utilización de la potestad legislativa de las Cámaras, sin generar el inconveniente achacado a la legislación delegada, de dejar en manos del Ejecutivo la redacción final del texto; por otra parte, las Comisiones constituyen un foro mucho más adecuado que el Pleno para el tratamiento de cuestiones técnicas, prolijas y, frecuentemente, áridas; en fin, este mecanismo permite reservar para el Pleno los debates de más intenso contenido político y mayor proyección social.

Por otro lado, es preciso reconocer en el Parlamento un verdadero órgano de negociación política. En el presente las Cámaras son utilizadas como un mero pretexto «espacial» de interacción vergonzante: es del dominio público que en ellas se llevan a cabo negociaciones entre sectores políticos que representan ideologías e intereses distintos, pero esas negociaciones, cuando no se niegan, tratan de ocultarse cual si se tratara de algo vergonzoso. Es más, con frecuencia, cuando se tiene conocimiento de ellas, son criticadas en los medios de comunicación calificándolas en términos absolutamente despectivos. Tal vez no sea ocioso señalar aquí que igualmente se critica la ausencia de negociación que, como es lógico, suele conducir a la imposición del criterio de la mayoría parlamentaria. Parece necesario reconocer que los Parlamentos son órganos especialmente idóneos para la composición de los distintos intereses conflictivos que se dan cita en las materias de las que conoce.

Estas y otras actuaciones pueden contribuir, en nuestra opinión, a reorganizar la institución parlamentaria, dotar de renovado vigor a los mecanismos de control y hacer más efectivos los valores de pluralismo y la funcionalidad de las minorías en el régimen parlamentario. Nos parece, también, que con ello se haría posible la superación de las críticas que apuntan al Parlamento como un órgano obsoleto, escasamente útil y alejado de la realidad de la vida nacional, desarmando teórica y políticamente a cuantos hacen de la crítica al parlamentarismo, basada en

modelos irreales, el eje de sus ataques al sistema democrático. En suma, ello permitiría dotar de nuevos y efectivos resortes a la oposición legitimada por las urnas y representada en las Cámaras, ayudaría a concentrar en el Parlamento las tensiones de la vida política nacional, impediría que la única Institución legitimada por el voto libremente expresado de los ciudadanos fuese sustituida por toda suerte de canales o grupos de presión e interceptaría una corriente de deslegitimación de las instituciones, cada vez más evidente, que pretende sustituir a los órganos emanados de la voluntad popular, que constituyen hoy en día el único contrapeso real de los poderes fácticos de la sociedad moderna, por cauces absolutamente extraños al principio democrático.