

CAPÍTULO SEXTO

SOBRE EL SIGNIFICADO ACTUAL DEL PARLAMENTO Y DEL CONTROL PARLAMENTARIO: INFORMACIÓN PARLAMENTARIA Y FUNCIÓN DE CONTROL

I. INTRODUCCIÓN

Para contribuir a un debate sobre los instrumentos de información de las Asambleas parlamentarias, me parece que quizá tendría sentido dedicar este trabajo a tratar ese asunto desde un marco más general, como es el del control parlamentario. Ello, porque la información en el Parlamento sólo alcanza su más profundo sentido en cuanto que es un medio (indispensable) para el ejercicio del control parlamentario. La información parlamentaria no tiene por finalidad genuina saciar el afán de conocimiento (o la simple curiosidad) de los miembros de las cámaras, sino suministrar la base necesaria para que el control parlamentario sea una realidad y no una apariencia. Sin información, claro está, se hace muy difícil que pueda haber control.

Es cierto que el Parlamento, en cuanto única institución representativa de todos los ciudadanos (y no sólo de la mayoría), tiene derecho a conocer todo lo “público”, es decir, todo lo que afecte al interés general (utilizo el término “derecho”, aunque sea impropio, porque es más comprensivo que el de “competencia”, que está relacionado con una dimensión menor que la institucional, como es la orgánica). Esa legitimación para conocer, sin embargo, alcanza su verdadero significado cuando no se agota en sí misma (al contrario de lo que ocurre con los derechos en sentido estricto, esto es, con los derechos de las personas, cuya

dimensión subjetiva es insoslayable), sino cuando se entronca con la función a cuyo servicio está. Trasladando la terminología utilizada en el derecho de información (y en general en los derechos) de los ciudadanos, puede decirse que aquí el verdadero significado del “derecho” de información de las cámaras (al fin y al cabo, de los parlamentarios), sería la objetiva o funcional. La información parlamentaria adquiere todo su sentido en conexión con el fin a que está destinada: el debate con publicidad, es decir, el control.

De lo que acabo de decir se desprende, claro está, una determinada concepción del control parlamentario. También la necesidad de enfrentarse con el problema general de ese control en nuestro Parlamento al objeto de comprender mejor la situación actual (tanto en los aspectos positivos como en los negativos de sus posibles carencias, por falta de uso o falta de medios) de los instrumentos de información a disposición de las Cortes Generales. Por otro lado, el control parlamentario no puede desligarse del marco aún más general en que se inserta: el del funcionamiento de nuestra forma de gobierno. Por ello, este capítulo habrá de referirse también, aunque sea de manera sintética, a la práctica de nuestro parlamentarismo.

Sobre esa variedad de problemas (tan entrelazados) se intentará tratar, pues, en las páginas que siguen, en parte de las cuales lo que habrá, realmente, es una reiteración (a veces de manera incluso literal) de lo que ya he expuesto en publicaciones anteriores (especialmente en mis trabajos “El control parlamentario como control político” y “Gobierno y cortes”). La reiteración, allí donde se dé, no puedo evitarla, aunque sólo sea por tres razones: porque de estos mismos problemas me he venido ocupando desde hace tiempo, porque tales problemas siguen estando vivos y porque no he cambiado de opinión sobre los mismos.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA PRÁCTICA DE NUESTRA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO

Quizá convenga, ante todo, aclarar la posición desde la que examinaré la práctica de nuestra forma parlamentaria de gobierno. Carece de sentido, me parece, enjuiciar el funcionamiento actual de nuestro parlamentarismo (de cualquier parlamentarismo, incluso) a partir de aquel modelo ideal del parlamentarismo clásico que partía del supuesto de unas cámaras formadas por individuos enteramente libres a la hora de debatir y de votar, y que concebía al Ejecutivo como una especie de comité del Parlamento enteramente sometido a las instrucciones de éste, que podía revocarlo en cualquier momento. Es muy dudoso que ese modelo haya existido en cualquier momento del pasado (aun en los casos que más se le aproximaron, como fueron el de la III República francesa o el de la Alemania de Weimar), puesto que los intereses, la ideología, las “amistades políticas”, etcétera, han operado siempre en las cámaras imponiendo cierta disciplina a los parlamentarios.

De todos modos, lo que no es dudoso es que en el presente tal modelo es absolutamente irreal, no sólo por la introducción en las Constituciones (en algunas de ellas) de reglas destinadas a favorecer la estabilidad de los gobiernos (lo que se ha llamado el “parlamentarismo racionalizado”), sino, sobre todo, por la radical transformación operada en el sistema de relaciones Parlamento-gobierno merced a la “democracia de partidos”.

Hoy los agentes principales de la actividad de las cámaras no son los parlamentarios individuales sino los partidos políticos. La disciplina de partido y su proyección parlamentaria: la disciplina de grupo, hace muy difícil la remoción del gobierno por la cámara. Las votaciones parlamentarias están predeterminadas y, en consecuencia, la vieja idea (en que se sustentaba el parlamentarismo clásico) de la subordinación política del gobierno al Parlamento está, en el presente, muy alejada de la realidad. Hasta el punto de que se ha dicho que hoy, en realidad, el Parlamento es el comité Legislativo del gobierno.

Todo ello es así, en sus líneas fundamentales, no cabe negarlo, pero, al mismo tiempo, tampoco es conveniente volver a caer en el error de construir un nuevo modelo del parlamentarismo del presente, radicalmente opuesto al antiguo y clásico, y que viniese a retratar no el funcionamiento normal de la forma parlamentaria de gobierno sino su patología; patología que en el pasado pudo ser el “parlamentarismo de Asamblea” y hoy el “parlamentarismo del Estado de partidos”. El exceso de rigidez y disciplina que los partidos han introducido en las cámaras hasta el punto de que éstas hayan perdido su función central en el sistema, el alejamiento entre los representados y sus representantes, la atonía de la vida parlamentaria, sustituida por el protagonismo de los jueces y de los medios de comunicación, la absoluta prevalencia, en fin, de un poder del Estado (el gobierno) sobre otro (el Parlamento) no es el fiel retrato del parlamentarismo de nuestro tiempo, sino la imagen de un tipo de parlamentarismo enfermizo que sólo se ha producido en algunos países (especialmente del sur de Europa) y que, por ello, más que al parlamentarismo lo que muestra es a su caricatura.

Es cierto que hoy, gracias a la disciplina de partido, los Parlamentos están razonablemente organizados y los gobiernos disfrutan de una estabilidad también razonable. Ello es conveniente y además viene exigido por los mismos ciudadanos, que desean gobiernos eficaces, aparte de ser congruente con los principios constitucionales en que el sistema descansa y que imponen la necesidad de que la mayoría pueda llevar a cabo su programa electoral. Ahora bien, ello no tiene por qué conducir necesariamente a la práctica desaparición del control parlamentario, a la pérdida de protagonismo de las cámaras y a la virtual erradicación de la división de poderes. La forma parlamentaria de gobierno, creación de la historia constitucional británica, descansa en un sistema de equilibrios, de frenos y contrapesos que resultan incompatibles con la radical hegemonía de un poder sobre otro. Su correcto funcionamiento ni ha sido una excepción en el pasado ni lo es en el presente: ahí están los ejemplos de las

seculares monarquías parlamentarias europeas para demostrarlo. Allí, la transformación de los Parlamentos de individuos en Parlamentos de partidos no ha conducido a la perversión del sistema, esto es, a la conversión del Parlamento en una institución sin relieve político propio, totalmente sometida a la voluntad del gobierno.

En España parece que estamos ante el riesgo de incurrir en aquella situación patológica a la que antes me refería, y no por obra, precisamente, de las normas constitucionales reguladoras de la forma de gobierno (que, salvo en lo que se refieren al Senado, proporcionan un esquema de parlamentarismo bastante razonable), sino de las normas infraconstitucionales y de la práctica política, que, de una parte, han acentuado, en exceso, las tendencias oligárquicas de los partidos y, de otra, han disminuido, también en exceso, la función parlamentaria de control.

España tiene unos partidos excesivamente burocratizados, que dejan muy escasa libertad de actuación a sus miembros. Además, el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas (obra de la Ley Electoral, que no de la Constitución) potencia la dominación del partido por sus dirigentes. Por otra parte, los reglamentos de las cámaras contribuyen a acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto de sus correspondientes grupos, de tal manera que son los portavoces o presidentes de éstos los auténticos directores (o impulsores) de las actividades parlamentarias. En el seno de las relaciones Parlamento-gobierno se introduce, pues, una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, en la de éste a su partido y en la del partido a su líder. Como el líder del partido mayoritario es a su vez el presidente del gobierno (y si no lo fuera daría igual, sólo ocurriría que el presidente del gobierno estaría subordinado al líder del partido, lo que ya sucede en alguna comunidad autónoma), éste ocupa la cúspide del poder: a él están subordinados el gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él está subordinada la voluntad del Ejecutivo y del Legislativo.

Esta situación se afianza si a los factores ya aludidos se añade la realidad de unas elecciones, como las españolas (el fenómeno, claro está, no es exclusivo de nuestro país), que, por obra de una propaganda en la que predomina sobre todo la imagen, se manifiestan más como elecciones plebiscitarias que como elecciones representativas; es decir, como elecciones no tanto a diputados o senadores cuanto a presidente del gobierno. Los aspirantes a parlamentarios que componen las listas electorales quedan en muy segundo plano, puede decirse incluso que se difuminan, máxime cuando la relación de los candidatos con la circunscripción en la que se presentan o no existe o juega muy escaso papel. Celebradas las elecciones y constituidas las nuevas cámaras, los parlamentarios continúan virtualmente en el anonimato: la suerte del gobierno, las leyes que se dicten, los presupuestos que se aprueben, no van a depender ni de sus discursos ni de sus decisiones, sino de los jefes de sus respectivos grupos políticos, que serán los que actúen en los principales debates parlamentarios y los que les impartan instrucciones para votar de una u otra manera.

Ahora bien, la difuminación de los parlamentarios individuales no tendría por qué conducir, necesariamente, a la difuminación del Parlamento; sólo llevaría a un Parlamento oficialmente numeroso pero virtualmente reducido: un Parlamento de jefes de grupo, es decir, un Parlamento de “portavoces”. Ocurre, sin embargo, que la forma en que están organizados en nuestro país los debates parlamentarios contribuye a que incluso ese Parlamento reducido continúe difuminado. De un lado, el presidente del gobierno no interviene ordinariamente en los debates (ni acude cotidianamente a la cámara), reservándose para las grandes ocasiones. De otro, los debates se celebran con muy escasa vivacidad: los miembros del gobierno y los portavoces de los grupos ocupan, sucesivamente, la tarima de oradores y leen (muy pocas veces improvisan) sus discursos preparados. Por último, los problemas políticos importantes no suelen ser tratados, de inmediato, en el Parlamento, con el consiguiente desprestigio de éste. A todo ello ha de añadirse la tendencia a “consensuar” las grandes decisiones (incluidas las que

han de revestir forma de ley) con los llamados “protagonistas sociales”, utilizándose muchas veces a las cámaras como órganos de mera ratificación de lo ya acordado fuera de ellas.

Es cierto que el Parlamento español trabaja y que es una imagen muy poco fidedigna de la actividad parlamentaria la que a veces se propaga con ocasión de una eventual sesión en que aparezcan vacíos la mayoría de los escaños. Se presentan infinidad de preguntas, numerosas interpelaciones, se preparan proposiciones de ley (aunque la mayor parte estén condenadas a no prosperar), se hacen y discuten enmiendas a los proyectos de ley presentados por el gobierno, hay un quehacer continuo en ponencias y comisiones. En esas tareas desempeñan un gran papel los parlamentarios individuales. También hay que destacar (sería injusto silenciarlo) la importante actividad informativa y de debate que se desarrolla con ocasión de las frecuentes comparecencias de los ministros en las comisiones parlamentarias. Pero todo ello trasciende muy poco a la opinión pública, que sólo recibe del Congreso y del Senado las imágenes que transmiten sus plenos. Y no podría ser de otra manera, ya que a los ciudadanos más que las cuestiones técnicas lo que les interesa son los auténticos problemas políticos, esto es, los que, por su propia naturaleza, debieran tratarse en el pleno de las cámaras.

La falta de protagonismo del Parlamento provoca un vacío en la vida democrática de un país que suele ser llenado por otras instituciones: especialmente por los medios de comunicación y por la judicatura. No se trata, en modo alguno, de que estos nuevos protagonistas vengan a invadir campos que no son suyos. Una sociedad democrática no puede existir sin una prensa libre, se decía hace ya más de un siglo; hoy podríamos añadir, ni sin una radio y una televisión libres. Un Estado de derecho no lo es tal sin control jurisdiccional. El problema surge cuando el control social y el control jurisdiccional del poder han de sustituir, casi enteramente, al control parlamentario. En ese caso los ciudadanos tienen muy poco que ganar y la democracia parlamentaria mucho que perder.

III. LA TENTACIÓN PRESIDENCIALISTA DE NUESTRO PARLAMENTARISMO

Podría pensarse, sin embargo, que el enjuiciamiento que acaba de hacerse sería errado, en cuanto que no se estaría ante una situación patológica, esto es, ante una perversión del sistema parlamentario, sino ante la realidad de un sistema nuevo, que muy poco tendría ya que ver con el parlamentarismo. Así, cabría argüir que esta práctica política de la forma parlamentaria de gobierno no tiene consecuencias negativas, necesariamente, sino que en realidad lo que supone es la transformación del sistema, que de parlamentario habría pasado a ser presidencial, produciéndose una especie de mutación constitucional mediante la cual, sin cambiar la letra de la Constitución y por obra de la práctica política, tendríamos en España una forma de gobierno más próxima a la de los Estados Unidos de América que a la del Reino Unido (que siempre ha sido el modelo de la monarquía parlamentaria).

Nuestro presidente del gobierno disfrutaría, igual que el presidente norteamericano, de una legitimación democrática directa, pues al fin y al cabo nuestras elecciones, formalmente parlamentarias, son realmente presidencialistas. Que no responda, *de facto*, un presidente así (ni “su” gobierno, y aquí aparece otra analogía con el modelo norteamericano) ante el Parlamento es lo que ocurre en el modelo presidencial, y ello no significa que ese modelo no sea democrático: al fin y al cabo el presidente responde ante el pueblo, que lo elige. Que el presidente comparezca poco ante el Parlamento también sería normal, en los Estados Unidos sólo va a la cámara para pronunciar el discurso anual sobre “el estado de la Unión” (aquí, y otra vez más surge la analogía, ya está importada la figura: el debate sobre “el estado de la nación”).

Ahora bien, un diagnóstico así sería sumamente engañoso. En primer lugar por los impedimentos constitucionales con que tropezaría, ya que el sistema presidencial y el monárquico son difíciles de conjugar. Un presidente de gobierno con legitimación democrática directa tendería, por la fuerza de las cosas, a des-

plazar excesivamente al jefe del Estado, que tiene unas funciones constitucionalmente establecidas y cuyo encaje, con un Ejecutivo elegido por el pueblo, podría resultar muy problemático. No en vano la jefatura del Estado hereditaria ha podido subsistir en el Estado democrático entre otras razones porque se ha residenciado en el Parlamento, y no en el gobierno, la representación popular, esto es, en la medida en que la monarquía es “parlamentaria”.

Pero, aparte de ello, el diagnóstico seguiría siendo engañoso en cuanto que tampoco se correspondería con la realidad, pues no es cierto que, pese a los obstáculos teóricos antes expuestos, la práctica haya conducido a un sistema presidencial. Ese sistema se basa en la separación de poderes; la práctica política que se ha descrito lleva a lo contrario: a la confusión entre Parlamento y gobierno; es decir, a la unidad del poder “político”, del que estaría separado sólo el poder jurisdiccional. En un sistema presidencial, los ciudadanos eligen al Parlamento, y en otra elección bien distinta al presidente, con la consecuencia de que, al recibir ambas instituciones de manera independiente la legitimación popular, la coincidencia partidista entre mayoría parlamentaria y presidente no tiene por qué darse, necesariamente; esa coincidencia, en cambio, es requisito del sistema parlamentario. Pero como la práctica política ha hecho que en este sistema no sea el gobierno el que esté sometido a la mayoría parlamentaria, sino ésta la que esté dirigida por aquél, se da la paradoja de que, en una estructura constitucional, como la presidencial, no basada, por principio, en la relación de confianza entre Legislativo y Ejecutivo, puede haber (y lo hay, de hecho, al menos en el caso norteamericano) mayor control parlamentario del gobierno que en aquel otro sistema teóricamente sustentado en la confianza y el control. En España el presidente compone libremente “su” gobierno; en los Estados Unidos de América los secretarios de los departamentos (y otros altos cargos, entre ellos los embajadores) los designa el presidente, pero no libremente, ya que tales nombramientos requieren de la aprobación del Senado. Si la com-

paración la extendemos al control presupuestario y a la eficacia de las comisiones parlamentarias de investigación, la diferencia se acrecienta aún más, en favor del sistema norteamericano y en detrimento del nuestro.

En resumen, nuestra práctica política de la forma parlamentaria de gobierno no parece que haya originado su mutación en una forma presidencial, sino más bien su transformación en un híbrido en el que se reúnen muchos de los inconvenientes de aquellos dos sistemas y muy pocas de sus ventajas. El resultado es una mezcla de presidencialismo incompleto y de parlamentarismo distorsionado; es decir, una amalgama que produce el debilitamiento de la división de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política.

IV. LA FUNCIÓN DEL GOBIERNO Y LA FUNCIÓN DEL PARLAMENTO. LOS RASGOS ESENCIALES DE NUESTRA FORMA DE GOBIERNO

Por todo lo que he dicho anteriormente, mantengo la valoración que la práctica de nuestra forma parlamentaria de gobierno merece: creo que esa práctica está incurriendo en defectos que pueden llevar a nuestro sistema al riesgo de una crisis, riesgo que convendría atajar cuanto antes. La solución para superar esos problemas no parece, sin embargo, que resida en acentuar los rasgos presidenciales que la práctica ha venido imponiendo, sino en fortalecer los rasgos parlamentarios que esa práctica ha ido debilitando.

Fortalecer los rasgos parlamentarios no significa, por supuesto, debilitar al gobierno, sino acentuar su control. Tampoco significa exigir del Parlamento lo que éste, hoy, de ninguna manera, puede dar. Por ello, en el presente, conviene aclarar cuáles son las funciones de uno y otro órgano.

Por obra de una diversidad de causas bien conocidas y que han originado la transformación del Estado liberal del siglo XIX en el Estado social y democrático actual, ni el Parlamento

es ya el poder de dirección ni el gobierno el de mera ejecución. Ahora el reparto esencial de las funciones políticas del Estado es bien distinto: el gobierno dirige la política y el Parlamento la controla. Nuestra Constitución incluso lo reconoce así expresamente al atribuir al gobierno la función de “dirección política” (el gobierno “dirige la política interior y exterior”, artículo 97 de la CE) y al Parlamento, la función de control (las Cortes Generales “controlan la acción del Gobierno”, artículo 66.2 de la CE).

Desde esta perspectiva resulta congruente que en las elecciones se voten programas de gobierno y que, de acuerdo con los resultados electorales, sea el gobierno y no el Parlamento el que dirija la realización de dicho programa. Si ocurriese que la mayoría del Parlamento dejase de estar conforme con el programa gubernamental, lo que procede (lo que el sistema reclama) es el cambio de gobierno y no la imposición a éste, por el Parlamento, de una política distinta a la suya. Sin embargo, la configuración “constructiva” de la moción de censura hace muy difícil esa solución y, por otro lado, la exigencia de mayoría absoluta en el Congreso para la aprobación de las leyes orgánicas contribuye a aumentar el problema.

En resumen, nuestro “parlamentarismo racionalizado” facilita la estabilidad de los gobiernos de minoría, pero también exige que sea el gobierno el que dirija la política, esto es, el que realice, en la legislatura, su programa; pero la realización de un programa de gobierno difícilmente puede llevarse a cabo en minoría (y no sólo respecto de las materias propias de ley orgánica, aunque en éstas con mayor motivo).

El dilema que entonces se plantea es: o gran parte de la política se hace por consenso o se gobierna apoyado en una mayoría absoluta. La primera solución no parece recomendable, primero, porque no sería la querida por la Constitución (una política de consenso no es, por principio, una política dirigida por el gobierno, si es que el consenso es auténtico y no significa la mera aceptación por unos de lo ya decidido por otros), y, segundo, porque significaría sustraer al pluralismo político una buena parte de la

política nacional. El consenso ya lo exige la Constitución (mayorías de tres quintos o superiores) para las grandes decisiones estatales (composición de órganos constitucionales y reforma de la Constitución) y no sería conveniente (entre otras cosas porque se defraudaría el significado de las elecciones pluralistas) extenderlo mucho más. Por ello, es la segunda alternativa la que parece más correcta, dándose, pues, la paradoja de que nuestra Constitución, que facilita los gobiernos de minoría, requiere, al mismo tiempo, una mayoría parlamentaria para poder gobernar. El sistema, en consecuencia, conduce a que, si un partido no obtiene la mayoría absoluta, deba formarse un gobierno de coalición (mejor que un pacto de legislatura) si es que se quiere cumplir con las exigencias del propio sistema, es decir, con que la política se dirija desde el gobierno y no desde el Parlamento.

Al Parlamento le corresponde un papel bien distinto, pero no menos importante: controlar la política gubernamental. Es cierto que al Parlamento también le está atribuida, constitucionalmente, la potestad legislativa, a cuyo través se adopta el *indirizzo político* estatal en su máxima expresión. Pero también es cierto que la relación estabilizada (y conveniente) entre gobierno y mayoría parlamentaria hace que la creación de la ley haya de obedecer más a los designios del gobierno que a la voluntad independiente del Parlamento. Además, por exigencias no sólo de la práctica, sino también de la teoría (más aún, de la norma constitucional), es congruente que ello sea así, pues al gobierno le compete la dirección de la política y ello significa, sin duda, la dirección de la “política legislativa”, puesto que es a través de ella como puede realizar su programa. De ahí que, sin negar la superior importancia de la potestad legislativa desde la perspectiva del conjunto de las potestades estatales, quepa sostener, desde una perspectiva exclusivamente parlamentaria, que la función más relevante que hoy cualifica al Parlamento del presente es, con seguridad, la función de control, en cuanto que a través de ella puede la cámara desempeñar un papel por sí misma sin

la mediación gubernamental, esto es, apareciendo como institución distinta (e independiente) del gobierno.

Además, esa función es la que podría considerarse, sin exageración alguna, como la “genuina” de la cámara, la más propia de su naturaleza, puesto que, sin perjuicio de que el Parlamento pueda (y deba) decidir, el Parlamento está, sobre todo (de otra manera no se entendería ni siquiera su misma estructura), para discutir. Esta es (la de debatir, es decir, la de controlar) la función primordial que nuestro Parlamento debe cumplir y que ahora no la realiza con plenitud: de una parte porque no ejercita debidamente los instrumentos de control que posee, de otra, porque carece de algunos instrumentos indispensables de control y, finalmente, porque hay sectores de la política que no están siendo objeto de suficiente control parlamentario. Antes de examinar esas tres carencias conviene, no obstante, aclarar el significado del control parlamentario, para evitar fáciles, aunque frecuentes, confusiones.

V. EL SIGNIFICADO ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO

El Estado constitucional se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de una extensa red de controles (jurisdiccionales, políticos y sociales) que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. El control parlamentario es uno de esos controles: un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción del gobierno y, por extensión, también la acción de cualesquiera otras entidades públicas, excepto las incluidas en la esfera del poder jurisdiccional, que, por principio, es un poder que debe gozar de total independencia respecto de los demás poderes del Estado.

Ahora bien, cabría decir que existen dos significados del control parlamentario. Uno, al que podría llamarse significado estricto, consistiría en entender que el control parlamentario ha

de incluir, necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado; su ejercicio se llevaría a cabo mediante la votación de confianza y la moción de censura. Ni qué decir tiene que este significado resulta muy escasamente operativo. En primer lugar porque sólo podría hablarse de la existencia del control parlamentario en los países de forma parlamentaria de gobierno, pero no en los países de forma presidencial, pese a que en éstos el Parlamento desempeña una función innegable de contrapeso, de freno, de fiscalización, en suma, de la actividad gubernamental. En segundo lugar porque dada la disciplina de partido y el papel que hoy desempeñan los partidos en el Parlamento, el control, en los países de forma parlamentaria de gobierno, sería casi inexistente: se trataría o bien del control de la mayoría sobre sí misma o bien (y más exactamente) del control del gobierno sobre sí mismo; en definitiva, un autocontrol, que es lo contrario de un auténtico control, en cuanto que éste presupone la distinción real entre controlante y controlado. Más aún, ese control, además de su escasa operatividad, sólo podría efectuarse, en el caso de ciertos Parlamentos bicamerales, en la cámara a la que correspondiera la exigencia de la responsabilidad política, esto es, en el ejemplo español, en el Congreso de los Diputados y no en el Senado, cámara esta última que no podría realizar funciones de control parlamentario pese a que el artículo 66 de la CE atribuye esa función a las Cortes Generales (lo que quiere decir, sin duda alguna, a las dos cámaras que la componen).

Parece claro, en consecuencia, que ese significado estricto no resulta útil, debiendo acudirse a otro más amplio, que comprenda en el control parlamentario toda la actividad de las cámaras destinada a fiscalizar la acción del gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción inmediata (esto es, de remoción de los titulares del órgano controlado). Es cierto que la derrota del gobierno es uno de los resultados que el control parlamentario puede alcanzar y el hecho de que hoy, por la disciplina de partido, eso sea muy poco probable no lo convierte por ello en un resultado imposible. Pero también es cierto que

muy escaso papel tendría esta función parlamentaria de control si sólo se manifestase a través de la remota posibilidad de que el gobierno perdiese la confianza de la cámara o si requiriese, para ser efectiva, de la fractura del partido o partidos que forman la mayoría gubernamental.

Además, la derrota del gobierno, siendo uno (el más fuerte, sin duda) de los efectos del control parlamentario, ni es el único ni el más común. De una parte, el control parlamentario existe en la forma de gobierno presidencial en la que no es posible la exigencia de la responsabilidad política (el *impeachment* es cosa bien distinta: no tiene por objeto la exigencia de responsabilidad política sino de responsabilidad penal); y, ello es así, porque el control parlamentario no es privativo de la forma parlamentaria de gobierno, sino de la democracia parlamentaria como forma de Estado. De otra parte, en los regímenes parlamentarios, en los que la responsabilidad política es posible en teoría, aunque improbable en la práctica, la fiscalización parlamentaria del gobierno se manifiesta por otras muchas vías, aparte de por las que pudieran conducir a su remoción.

La eficacia del control parlamentario no descansa sólo en la sanción directa, sino también en la sanción indirecta, no sólo en la obstaculización inmediata, sino también en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, no sólo, pues, en derrocar al gobierno o, sin llegar a ello, en corregir sus propuestas, sino también en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de fiscalización, que el Parlamento realiza (o debe realizar) de manera ordinaria y cotidiana, y que no tiene por objeto derrotar al gobierno (pretensión difícil de cumplir) pero sí criticarlo, constituye, sin duda alguna, una de las dimensiones más importantes del control parlamentario.

Entendido así, el control parlamentario ni siquiera se circunscribe a unos determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las cámaras. No sólo, pues, en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del

gobierno (instrumentos más característicos del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (crítica al proyecto presentado, defensa de enmiendas, etcétera), en los actos de aprobación o autorización, de nombramiento o elección de personas y, en general, en la total actividad parlamentaria. En todos esos casos hay (o debe haber) debate y, en consecuencia, en todos hay (o puede haber) control parlamentario.

Por ello, para comprender mejor el significado actual del control parlamentario (comprensión sin la cual difícilmente puede mejorarse, con realismo, su eficacia), conviene distinguir entre el control “por” el Parlamento y el control “en” el Parlamento. En el primer supuesto, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la cámara; en el segundo, a través de las actividades de los parlamentarios individuales o los grupos parlamentarios desarrolladas en la cámara, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta. En este último caso, aunque no se produzca una decisión de la cámara con efectos negativos para el gobierno, no deja de haber control parlamentario, en la medida en que la discusión parlamentaria influye en la opinión pública; el Parlamento, entonces, es el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad es el *locus* al que principalmente se dirige, puesto que es allí (y no en la propia cámara) donde pueden operar sus más importantes efectos.

De esa manera, el control parlamentario puede manifestarse, por supuesto, a través de decisiones de la cámara (adoptadas en el procedimiento legislativo, en actos de aprobación o autorización o en mociones) que son, inevitablemente, decisiones de la mayoría, porque así se expresa (como es obvio) la voluntad del Parlamento; pero también el control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios individuales o de los grupos parlamentarios (preguntas, interpelaciones, intervención en debates) que no expresan la voluntad de la cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno no cabe negar, bien porque pueden hacerlo rectificar, o al menos debilitarlo en sus posiciones, bien porque pueden incidir en el control social o en el

control político electoral. Y esa labor fiscalizadora del gobierno, realizada no por la mayoría sino por la minoría, es, indudablemente, un modo de control parlamentario gracias a la publicidad y al debate que acompañan (o deben acompañar) a todas las actividades de la cámara. Aquí no hay, pues, control “por” el Parlamento (que sólo puede ejercitar la mayoría y que hoy, por razones bien conocidas a las que ya se aludió, es o puede ser relativamente ineficaz), pero sí control “en” el Parlamento: un control que no realiza la mayoría, sino, exactamente, la oposición.

Esa es la razón por la que ciertos medios de control deberían configurarse como derechos de las minorías, que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de la mayoría (obtención de información, preguntas, interpelaciones, constitución de comisiones de investigación). Las minorías han de tener reconocido el derecho a debatir, criticar e investigar, aunque, como es lógico, la mayoría tenga al final la capacidad de decidir. Hoy ya no es la clásica contraposición gobierno-Parlamento la que resulta más relevante, sino la contraposición gobierno-oposición. Esta nueva contraposición no viene a sustituir enteramente a la vieja y clásica, ya que en la diferenciación entre Parlamento y gobierno y en la configuración jurídica de ambos como órganos distintos descansa la división de poderes, sin la cual no hay sistema constitucional digno de ese nombre, pero plantea determinadas exigencias, entre las que está la atribución de derechos de control a las minorías parlamentarias. El control “en” el Parlamento no sustituye, pues, al control “por” el Parlamento, pero hace del control una actividad de ordinario (mejor sería decir cotidiano) ejercicio en la cámara.

La distinción conceptual que se ha venido exponiendo, respecto del control parlamentario, corre paralela a otra distinción que, sobre el significado del propio Parlamento, conviene hacer, distinción que se basa en la diferencia entre el Parlamento como órgano y el Parlamento como institución. El Parlamento no es sólo un órgano del Estado que, como todo órgano colegiado, adopta sus decisiones por mayoría, sino que es también una insti-

tución cuya significación compleja no puede quedar borrada por el artificio orgánico. Más aún, el Parlamento es la única institución del Estado donde está representada toda la sociedad y donde, en consecuencia, ha de expresarse y manifestarse frente a la opinión pública, a través del debate parlamentario, el pluralismo político democrático (es decir, la diversidad de voluntades presentes en la cámara y no sólo una de ellas, aunque sea mayoritaria).

Por ello, el control parlamentario no es eficaz sólo en cuanto permita la limitación del gobierno, sino también, y sobre todo, en cuanto permita que en la cámara se manifiesten la diversidad de voluntades que la componen, capaces de exponer sus programas alternativos y de debatir y criticar públicamente la actuación gubernamental. Esto es, en la medida en que el control se enlace con la dimensión institucional-pluralista del Parlamento. La mayoría puede frenar el control “por” el Parlamento, pero no puede, de ninguna manera (a menos que se destruya el presupuesto básico de la democracia representativa), frenar el control “en” el Parlamento. La mayoría tiene el derecho a decidir, pero las minorías han de tener el derecho a conocer y a discutir.

VI. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

1. *Sobre los debates en la cámara y la comparecencia del presidente del gobierno*

A partir de este entendimiento del control parlamentario se comprenden mejor las debilidades que muestra ese control en nuestro Parlamento y las necesidades de introducir reformas que lo fortalezcan. Reformas encaminadas, en primer lugar, a agilizar los debates. Nuestra práctica parlamentaria está excesivamente lastrada por los discursos. Habría que evitar, en la medida de lo posible, que los sucesivos oradores subiesen al estrado con el correspondiente montón de folios dispuestos para su lectura. Incluso, podría ser saludable que el mismo estrado desapareciese y las intervenciones se hicieran desde el propio escaño, leyendo poco,

si también es posible. Quizá esta modificación, tan drástica pueda ser una utopía, estando tan arraigada entre nosotros la práctica del estrado y de la lectura, cuyos orígenes se sitúan, desde luego, en las Cortes franquistas. Pero, al menos, podría introducirse una moderada corrección. En ese sentido, cabría reservar el podio a quien ejerza, en cada actividad parlamentaria, la iniciativa, es decir, al orador que represente al grupo u órgano que impulsa el debate; el resto de las intervenciones debieran hacerse desde el escaño, para discutir y no para “discursar”, con tiempos breves, tasados, si hace falta, y con inmediatas réplicas y dúplicas. Hoy es cierto que, en la cámara, los parlamentarios hablan más para la opinión pública que para sus colegas, a los que difícilmente van a convencer en cuanto que sus votos están predeterminados, pero ello no aminora, sino que acrecienta, la necesidad de dotar de mayor vivacidad al debate. Sin que ello signifique, claro está, que se deba incurrir en ese tipo de discusiones caóticas y agresivas, frecuentes en otros tiempos (y todavía hoy, en algunos países), muy “folclóricas” (en el peor sentido de la expresión) pero muy poco favorecedoras de la dignidad de las cámaras y, por lo mismo, del respeto de éstas por la opinión pública. Nuestro Parlamento, por fortuna, es un Parlamento sosegado; de lo que se trata es que el sosiego no se confunda con el entumecimiento.

De todos modos, este cambio de “estilo” no sería suficiente; es preciso también un cambio de “presencia”. Si la intervención del presidente del gobierno en el Congreso de los Diputados fuese más ordinaria o habitual (como requiere la Constitución al definir a nuestra forma de gobierno como parlamentaria y al atribuir la dirección de la política gubernamental al presidente del gobierno) y tuviesen lugar, por lo mismo, constantes debates (para eso, para debatir está esencialmente el Parlamento; para echar discursos están las academias; para adoptar decisiones bastaría con la Junta de portavoces) en la cámara sobre problemas concretos, tratados inmediatamente que se produzcan, el Parlamento, disfrutaría de mucho más relieve del que ahora tiene ante la opinión pública. Es cierto, como antes se señaló, que las fre-

cuentas intervenciones de los ministros en las comisiones (y en el pleno) producen un saludable efecto en la vida de nuestras cámaras; pero tales intervenciones ni pueden sustituir, por razones obvias, a las del presidente del gobierno ni pueden desempeñar en el ámbito parlamentario, por lo mismo, la relevante función de liderazgo de la política estatal que en nuestro sistema sólo al presidente (y no a su gobierno) le está encomendada. Por ello, y sin perjuicio de las competencias de cada ministro sobre las materias de su departamento y del papel parlamentario que, respecto de las mismas, ha de desempeñar, le corresponde al presidente del gobierno pronunciarse en la cámara sobre todos los asuntos públicos que por su importancia y urgencia así lo demanden. Él dirige la política gubernamental y a él, al fin y al cabo (y no a sus ministros), otorgó en su día la cámara la confianza política que legitima la ocupación del cargo (y de la responsabilidad) que ostenta.

2. Sobre la extensión material de las actividades de información y control: en especial, respecto de la política europea, la política autonómica y el sector “para-estatal”

Otro tipo de reformas tendría por objeto instaurar medios de control de los que ahora se carece; a fin de eliminar cualquier restricción a la plena capacidad del Parlamento para debatir e investigar. El principio de que en las cámaras no debe haber decisión sin previa discusión, conduce a que las designaciones que hace el Parlamento de titulares de otros órganos públicos deban estar precedidas de suficiente debate sobre los candidatos propuestos (lo que ahora no ocurre). El principio de que nada debe hurtarse al conocimiento parlamentario exige que la constitución de comisiones de investigación no quede en manos de la mayoría (como ahora ocurre), sino que se atribuya, como derecho, a las minorías.

Finalmente, para revitalizar nuestro parlamentarismo es necesario que no haya zonas de la política escasamente controladas

en las cámaras, como ahora ocurre, *de facto*, con la política europea, la política autonómica y la actividad de ese amplio conglomerado de entes públicos (o de personificaciones instrumentales) que los politólogos llaman el “para-Estado” y que desarrolla sus cometidos al margen de la estructura orgánica, clásica, de la administración pública.

Sería un manifiesto error creer que porque gran parte de la política nacional se decida en las instancias comunitarias europeas, nuestro Parlamento carece de competencia para controlarla. Las decisiones comunitarias las adoptan los representantes de los gobiernos nacionales, y éstos han de dar cuenta de sus actuaciones ante sus respectivos Parlamentos. Resulta muy cómodo hablar del déficit democrático de la comunidad, cuando ocurre que gran parte de ese déficit se produce como consecuencia no sólo de la falta de poderes del Parlamento europeo, sino también de la falta de control de los Parlamentos nacionales sobre sus propios gobernantes (que son también gobernantes europeos). Afortunadamente, los nuevos vientos originados por el Tratado de la Unión Europea (y por la importante polémica constitucional que en algunos países ha generado, cuyo mejor ejemplo quizá se haya plasmado en la sentencia del 12 de octubre de 1993 del Tribunal Constitucional Federal alemán), parece que obligan a establecer con claridad y firmeza las correspondientes medidas en los Parlamentos nacionales para hacer efectivo el control, sobre sus respectivos gobiernos, de la política europea que llevan a cabo. Es de esperar que en España tales medidas se adopten cuanto antes.

Por lo que se refiere a la política autonómica, también sería equivocado creer que el autogobierno de los municipios y de las comunidades autónomas significa que en ese ámbito no deba operar el control parlamentario en las Cortes Generales. Nuestro Estado autonómico no está basado (ningún Estado compuesto hoy lo está) en la radical separación territorial de competencias, sino en la concurrencia de actuaciones y la compartición de tareas, es decir, en la cooperación funcional. Eso supone no sólo que la política territorial se realiza, conjuntamente, por el Esta-

do y las entidades autónomas, sino que no puede haber política territorial eficaz sin un entendimiento general o nacional de la misma. Por ello, las Cortes Generales deben fiscalizar, además de la política autonómica del gobierno, el funcionamiento general de la organización territorial del poder. Con ello no se invadirían competencias ni de las comunidades autónomas ni de las entidades locales, puesto que la fiscalización a que se alude no supone (ni podría suponer) un control directo de los gobernantes territoriales, sino un control (ineludible) de la política general (es decir, de la política nacional) en materia autonómica.

Bien es cierto que el control parlamentario estatal respecto de la política autonómica acrecentaría sus posibilidades en cuanto hubiera una cámara en la que estén integradas las propias comunidades territoriales. De ahí la necesidad de reformar el Senado. Sin embargo, las actuales carencias de nuestra segunda cámara no son excusa suficiente para el escaso protagonismo que, hasta ahora, ha venido teniendo el Parlamento en lo que se refiere a las grandes decisiones de la política territorial, cuyo debate y adopción, en la mayor parte de las ocasiones, se ha producido al margen de las cámaras.

En cuanto a las carencias de fiscalización parlamentaria de las actividades de la amplia gama de personificaciones instrumentales (la mayoría bajo formas de derecho privado) que hoy se utilizan por el Estado, tanto para atender servicios públicos como para realizar actividades económicas o sociales de variada índole, ya sea mediante “agencias”, “fundaciones públicas”, “entidades gestoras” o “sociedades públicas”, el problema también reside, probablemente, no tanto en la ausencia de instrumentos cuanto en el uso de los que se tienen.

Es cierto, pueden afinarse mejor los actuales instrumentos de información y control previstos en los reglamentos de las cámaras para adecuarlos a las complejidades que presenta esta nueva realidad de actuación de lo “público” a través de formas características de lo “privado” o mediante complicadas (y a veces sorprendentes) formas administrativas casi enteramente desligadas de la

relación de jerarquía que, como principio de actuación de las Administraciones públicas (en el sentido más amplio), la Constitución impone. Pero también es cierto que ello, siendo quizá muy conveniente, no es estrictamente necesario, pues la interpretación “constitucionalmente adecuada” de los actuales reglamentos de las cámaras ofrece asidero suficiente para sostener la pertinencia de la información y el control sobre el sector a que nos estamos refiriendo. Tanto del principio constitucional que proclama la responsabilidad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la CE) como de determinadas reglas constitucionales que establecen las posiciones básicas del gobierno y las Cortes en nuestro sistema parlamentario (artículos 66.2, 108, 109, 110.1 y 111.1 de la CE, entre otros), se desprende el derecho de las cámaras a conocer y la correspondiente obligación del Ejecutivo de informarles de todos los asuntos relativos a la función de gobierno en el sentido más amplio de la palabra (esto es, comprensivo de la totalidad de competencias que ese órgano atribuye el artículo 97 de la CE).

El derecho de las cámaras (lo que equivale a decir, de los parlamentarios) a obtener información, por medio del gobierno, de las actividades de estos entes instrumentales, no puede ser negado bajo el pretexto de la autonomía de que gozan dichas entidades o de la “privacidad” que caracterice a sus actuaciones o estructuras empresariales. Aunque sobre tales entidades el gobierno no tenga, en sentido jurídico estricto, la “dirección”, como sí la tiene sobre la administración, no puede negarse que respecto de ellas el gobierno tiene, desde luego, la “responsabilidad”. Responsabilidad (derivada no de la dirección jurídica, pero sí de la “dirección política” a la que también alude el artículo 97 de la CE) que dota de relieve “público” a esas entidades (por muy “privada” o “autónoma” que sea su formalización aparente o instrumental) y que obliga al gobierno, en consecuencia, a informar de ellas a las cámaras y a someterse en esa materia al control parlamentario. De otra parte, en cuanto que se emplee dinero público en el sostenimiento de esas entidades, no cabe negar, en modo alguno (y no se trata de una razón única, sino adicional a la anterior), el derecho

de las cámaras a recibir información sobre sus actividades (y su organización), la obligación del gobierno de suministrarla y, por lo mismo, la pertinencia del control parlamentario en la materia.

3. *Control parlamentario y democracia de partidos*

De todos modos, los problemas de nuestro parlamentarismo no residen sólo en defectos atribuibles a la estructura y funcionamiento de las cámaras, a los que se ha venido aludiendo, sino, sobre todo, en algo más profundo: en los defectos del llamado “Estado de partidos”. La importante función de los partidos está reconocida en la propia Constitución. Allí se dice (artículo 6o.) que los partidos políticos “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos y difícilmente podría ser de otra manera. Sin la libertad de asociación política, esto es, sin la existencia de los partidos, no puede haber democracia auténtica, o lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables; es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz.

Ahora bien, la democracia de partidos no debe sustituir enteramente a la democracia de ciudadanos, puesto que si así ocurriese se estaría pervirtiendo la propia democracia, en la que, como su nombre indica, es el pueblo la única fuente del poder. Los partidos cumplen una función auxiliar: son instrumentos, valiosos, por supuesto, pero sólo instrumentos de la democracia; ésta no tiene por sujetos a los partidos sino a los ciudadanos. Más aún, tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres.

Quizá uno de los problemas políticos más serios del presente, en el nuestro y en otros países, consista en la tendencia de los partidos a introducirse en el seno de las organizaciones sociales, para influenciarlas o dirigirlas. Es el fenómeno de la tan denostada “politización” (mejor sería decir “partidización”) de las empresas económicas, sociales o culturales. Al margen de las críticas frívolas, cuando no simplemente antidemocráticas, que ese fenómeno a veces recibe, el problema donde radica es en el deterioro de la espontaneidad social que ello conlleva, así como en las disfuncionalidades (o lisamente, ineficacias) que produce el traslado al ámbito de las organizaciones sociales de un tipo de racionalidad que allí resulta impropio. Poner los medios para que los partidos limiten sus actividades al mundo de las instituciones públicas, fomentándose (y no difuminándose) la distinción entre lo político y lo social, parece hoy una tarea urgente si quiere fortalecerse la democracia, que no puede soportar por mucho tiempo, sin grave riesgo, la confusión entre lo público y lo privado.

Por una parte, la misma, y propia, función de los partidos en las instituciones públicas, debe ser objeto de algunas reconsideraciones. De un lado, el importante papel que los partidos desempeñan (y que constitucionalmente tienen reconocido) exige al mismo tiempo que se extreme la obligación (también impuesta por la Constitución) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar, pero muy difícil de llevar a la práctica. Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, la pretensión no es imposible y, probablemente, la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos en buena parte de los países europeos, dependa, en no escasa medida, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna. Por otro lado, el papel institucional de los partidos debe ser concebido en sus justos términos: de la misma manera que los partidos no pueden sustituir al pueblo, tampoco pueden sustituir al Estado. Por ello, la tan utilizada expresión “Estado de partidos” es, cuanto menos, incorrecta en un sistema democrático.

Los partidos son, en nuestro ordenamiento, asociaciones privadas, aunque ese mismo ordenamiento reconozca, como es obvio, la relevancia pública de sus actividades. Ni los partidos son órganos del Estado ni pueden manifestar, por sí mismos, la voluntad estatal. La diferenciación entre el Estado y los partidos ni es una apariencia formalizada, es decir, una “ficción jurídica”, ni es sólo un postulado del derecho impuesto por una lógica abstracta, sino una exigencia que proviene de la misma realidad política. Aceptar que la estructura orgánica estatal tiene un carácter ficticio, bajo el que se esconde, en realidad, la desnuda voluntad de los partidos, y pensar que esa situación puede ser duradera a condición de que no se haga demasiado patente que “el rey está desnudo”, es no sólo una actitud cínica, sino, sobre todo, una actitud suicida. Una sociedad de hombres libres acaba, más tarde o más temprano, por dejar de obedecer los mandatos de la autoridad si ésta pierde su condición de representante de la voluntad de todos y si esos mandatos no están justificados por razones de interés general.

Ahora bien, que el Estado no deba ser el disfraz de los partidos no significa, ni mucho menos, que no haya de tenerse muy en cuenta la función de los partidos en la vida de las organizaciones públicas. Pero, claro está, de aquellas organizaciones públicas que respondan a la lógica partidista, esto es, a la lógica de las mayorías y las minorías producto de la representación. Esa lógica debe operar por ello, exclusivamente, en el ámbito parlamentario-gubernamental, puesto que es allí donde se manifiesta, legítimamente, el pluralismo político, sin que deba trasladarse a otras instituciones del Estado, especialmente las de naturaleza jurisdiccional, cuya composición y funciones descansan únicamente en razones de independencia y profesionalidad.

Es curioso, y perturbador, que allí donde tiene toda su legitimidad la actuación de los partidos, que es en la vida parlamentaria, sea donde resulta más débil su papel en nuestra práctica actual. De ahí que cualquier intento serio de fortalecer el parlamentarismo deba incluir, necesariamente, medidas que

tiendan a reforzar la importancia parlamentaria de los partidos. No hay que dejarse engañar por las apariencias: nuestros partidos son muy eficaces para disciplinar la actividad parlamentaria, pero muy ineficaces para hacer de esa actividad el centro de interés de la política nacional (ahora los sindicatos, las organizaciones empresariales y la prensa ejercen mayor protagonismo político que las cámaras).

Unos partidos con muy bajo nivel de afiliación, financiados casi enteramente con dinero público y férreamente dominados por sus dirigentes, generan una clase política no ya burocratizada, sino, por así decirlo, “funcionarizada”. En esas condiciones el Parlamento puede resultar muy bien organizado, eso sí, pero también quedar muy aislado de la sociedad. Con ese tipo de partidos se refuerza en las cámaras la previsibilidad en el decidir, pero se debilita enormemente la capacidad de discutir, que es, al fin y al cabo, la principal función parlamentaria. Por ello, vigorizar el papel de nuestras Cortes Generales no es algo que pueda conseguirse sólo modificando los reglamentos parlamentarios, exige además, y sobre todo, modificar el sistema electoral y las normas reguladoras del funcionamiento y financiación de los partidos. Es probable que también exija, pero ello es mucho más difícil de obtener, un cambio en nuestra cultura política que, todavía, por acción y por reacción, quizá está demasiado lastrada por los cuarenta años de franquismo.

Un buen camino para ir transformando esa cultura política haciéndola cada vez más democrática transcurre, indudablemente, por la ejemplaridad institucional; esto es, por la adopción y cumplimiento de unas pautas de conducta (de unas reglas políticas y no necesariamente de unas reglas jurídicas) en los órganos públicos, que los haga merecedores del reconocimiento de los ciudadanos. Ni qué decir tiene que el lugar principal para ejercer esa función ejemplarizadora está en el Parlamento. Fomentar en las cámaras su más genuina función, que es la discusión pública de los asuntos públicos, agilizando los debates, tratando los problemas importantes con la urgencia que requieren, dotán-

dolas, en fin, de la “centralidad” política que exige la posición que en nuestro sistema constitucional ocupan, es, sin duda alguna, un buen modo de suscitar la confianza de los ciudadanos en su Parlamento. En ese marco se pone de relieve, justamente, la importancia de los instrumentos de información parlamentaria. De ahí que este capítulo haya querido situarse en una perspectiva tan general. La existencia de un vigoroso control parlamentario, además de contribuir a la racionalización de las actuaciones públicas contribuye, decididamente, a acrecentar la legitimidad popular del poder y, en ese sentido, a acortar la excesiva distancia que hoy separa a los representantes de sus representados. Ahora bien, sólo puede haber control parlamentario eficaz si hay plenitud de información. Por ello, cuando se plantean los problemas de la información en las cámaras se está planteando también, inexorablemente, un problema mucho más profundo: la misma razón de ser del Parlamento.