

# DEMOCRÀCIA I PARLAMENT

Manuel Aragón\*

## Sumari

- I. Democràcia i representació: la democràcia a través del parlament
  1. L'exclusió, pel constitucionalisme, de la democràcia directa
  2. La democràcia representativa com a democràcia parlamentària
  
- II. Les funcions del parlament democràtic. La democràcia en el parlament
  1. La funció legislativa en el present
  2. Sentit actual de la funció de control
    - a) Consideracions crítiques sobre la pràctica de la nostra forma parlamentària de govern
    - b) La temptació presidencialista del nostre parlamentarisme
    - c) La funció del govern i la funció del parlament. Els trets essencials de la nostra forma de govern
    - d) Significat del control parlamentari
  
- III. Consideracions finals: mandat representatiu i democràcia parlamentària

Nota bibliogràfica

---

\* Manuel Aragón, catedràtic de Dret constitucional, magistrat del Tribunal Constitucional  
Article rebut el 4.07.2008. Avaluació 18.07.2008. Data d'acceptació de la versió final 21.07.2008.

## I. Democràcia i representació: la democràcia a través del parlament

### 1. L'exclusió, pel constitucionalisme, de la democràcia directa

L'estat constitucional, que, des de la seva aparició a finals del segle XVIII, s'assentava, a part de la sobirania nacional, en la idea que el poder polític ha de ser limitat funcionalment (divisió de poders) i materialment (drets fonamentals), va optar (llevat d'alguns experiments de democràcia directa, o més aviat semidirecta, molt curts i fracassats), de manera conseqüent amb aquests postulats, per la democràcia representativa. I aquesta opció no es basava principalment en raons utilitàries o, si es vol, d'eficàcia, a causa de les dificultats de funcionament de la democràcia directa en comunitats polítiques de grans dimensions, o en raons no menys importants, sens dubte, de tipus procedimental, en el sentit que l'adopció de decisions s'ha de predir d'una deliberació suficient, cosa que només pot passar si els qui deliberen estan reunits i no són excessivament nombrosos; sinó que es basava, sobretot, en raons de coherència teòrica amb el tipus de forma política que s'adoptava, fonamentada en una constitució que garantís que la sobirania pertanyia a la nació i, també, que el poder polític institucionalitzat en l'estat havia de ser limitat i mai absolut. Això exigia distingir entre poder constituent i poder constituït, i això era impossible si tots dos estaven materialment confosos. D'aquí prové el fracàs de la democràcia rousseauiana que basava tot l'exercici del poder en una sola font: la voluntat popular, única instància capaç d'expressar la voluntat general.

Per preservar les llibertats no hi havia, doncs, cap més solució que trencar aquesta confusió, de manera que l'expressió de la voluntat general residís directament en el poder constituent i només indirectament, a través de representants, en el poder constituït. Així, l'actuació d'aquesta segona expressió (com a indirecta o delegada) quedava sotmesa als límits que, a través d'una norma suprema, la Constitució, li havia imposat la voluntat general, que s'expressava mitjançant una font diferent, directa o originària. En aquest sentit, es podria dir que la democràcia constitucional exigeix, per principi, la democràcia representativa.

I així ha passat, en l'estat constitucional, fins al present, sense que avui, tot i les facilitats telemàtiques modernes (vot electrònic, etc.), hagin decaïgut aquelles raons (que són teòriques i no només pràctiques). Això no impedeix, és clar, que, com a complement de la democràcia representativa i no com una substitució, es puguin admetre determinats instruments de democràcia directa (referèndums, especialment) per adoptar decisions d'una transcendència molt especial, o determinades fórmules de participació, però no decisió, directa (per exemple, la iniciativa legislativa popular) en l'estat constitucional. Així s'ha fet en nombrosos estats constitucionals sense que es trenqui la democràcia representativa, sempre que aquests instruments o fórmules siguin una excepció i no la regla general, i no serveixin per deslegitimar la representació política, que s'ha de considerar, pel que s'ha dit abans, com el suport de la democràcia constitucional.

### 2. La democràcia representativa com a democràcia parlamentària

La representació política democràtica, que es basa en el mandat general representatiu (perquè es representa tot el poble, ja que la sobirania és indivisible), en l'elecció directa (per evitar el fraccionament en "cossos intermedis") i en el sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, origina l'existència d'un òrgan, que s'anomena per tradició *parlament*, que té com a funcions primordials o característiques la de legislar (inclosa aquí, per simplificar, la d'aprovació dels pressuposts) i la de controlar el govern. La democràcia constitucional, que ha de ser representativa, s'identifica, per tant, amb la democràcia parlamentària. Així ho constata Kelsen, en afirmar (a

*Esencia y valor de la democracia*) que no hi ha cap més democràcia que la parlamentària o, fins i tot, que la democràcia parlamentària és l'única democràcia possible.

Per això, la democràcia parlamentària és la forma comuna en els estats autènticament constitucionals. La democràcia parlamentària pot acollir diverses formes de govern, principalment la forma de govern parlamentària i la forma de govern presidencial, o algunes variants o mesclades de totes dues, com la semipresidencial o de directori. En totes, el parlament és el poder (o, si es vol, l'òrgan) de l'estat que té atribuïda l'adopció de les decisions polítiques més importants, per sota de la que correspon al sobirà, o, en altres termes, la funció de crear les normes jurídiques infraconstitucionals de rang més alt, així com la funció de controlar l'acció de l'executiu. Aquest control pot incloure, fins i tot, una relació de confiança, de manera que l'executiu sorgeix del parlament i el parlament pot fer cessar el govern, com passa en la forma de govern parlamentària; quan aquesta relació no existeix, com en la forma presidencial, el control té lloc per altres vies de subjecció, aprovació i fiscalització no menys eficaces.

## II. Les funcions del parlament democràtic. La democràcia en el parlament

### 1. La funció legislativa en el present

S'ha entès sempre que aquesta funció és tan consubstancial al parlament que, precisament per això, s'acostuma a anomenar-la *poder legislatiu*. El que passa és que actualment no és tan fàcil com abans delimitar què es legisla. Per això crec que el primer problema teòric que avui té la funció legislativa és el de la seva pròpia definició. Si entenem per *funció legislativa* l'activitat de produir lleis, caldrà convenir què s'entén per *lleis* per tal de trobar algun sentit a la funció. Però resulta que en l'actualitat el concepte de llei, lluny de ser un concepte unívoc, ha adquirit un alt grau de complexitat.

Si ens ajustem a la nostra ordenació, ¿quin tipus de funció seria aquesta, mitjançant la qual es produeixen normes tan disperses com els estatuts d'autonomia, altres lleis orgàniques, lleis ordinàries de l'estat i de les comunitats autònomes, decrets llei, decrets legislatius de l'estat i de les comunitats autònomes (sense que acabin aquí totes les peculiaritats)? Totes aquestes normes són "lleis", és a dir, ocupen el lloc de les lleis o, en altres paraules, tenen "força de llei". Com es definiria, doncs, una funció que exerceixen òrgans molt diversos (parlament i govern de l'estat, parlaments i governs de les comunitats autònomes) emprant procediments molt diferents? De moment, ja no seria la funció exclusiva d'un poder de l'estat, el legislatiu (fins i tot, si el concebem d'una manera plural: legislatiu estatal i legislatius territorials), sinó una funció que duen a terme diversos poders (cada un de composició plural): parlaments i governs. La funció de "legislar", més que d'un poder o d'un òrgan, s'haurà de predicar avui, per tant, de l'estat en el seu conjunt (de l'estat en la seva significació "global").

Una situació així, que és l'actual, no "enterra" (s'entén que definitivament), ni de bon tros, Montesquieu, ja que això seria una manera molt simple de concebre la divisió de poders, sinó que demostra que avui aquesta divisió té poc a veure amb l'estricta "separació" (model tòpic que, fora d'això, mai no ha existit d'una manera pura) i molt amb la "compartició", la "concurrència" i la "cooperació" funcional, amb els actes complexos, amb els controls mutus, amb els frens i els contrapesos; en definitiva, amb aquesta mescla de divisió de poders, forma mixta de govern i constitució ben equilibrada, que és el sistema dels estats democràtics del nostre temps.

Qualsevol indagació que es faci avui sobre la funció legislativa i els seus problemes s'ha d'emmarcar, així, en aquesta consideració multiforme de la "legislació", de la qual es deriva, si més no, una perplexitat teòrica desassossegadora: la dificultat de singularitzar una funció tan heterogènia, o de comprendre, amb les categories clàssiques del dret públic, una realitat tan diferent de la que existia quan es van elaborar aquelles categories.

Ara bé, un cop s'ha constatat aquesta dificultat, el problema es pot enfocar d'una altra manera: no es tractaria d'indagar sobre la funció legislativa "en general", sinó sobre la funció legislativa "del parlament" (o dels parlaments). Reduïda a això, l'objectiu de la funció no seria produir qualsevol tipus de norma amb rang de llei, sinó "lleis" en sentit propi, és a dir, disposicions legislatives parlamentàries, i aquesta funció l'exerciria, no una pluralitat de poders, sinó un poder únic (encara que fos territorialment diversificat o dividit, al seu torn): el parlament, és a dir, el poder "legislatiu".

Tanmateix, el simple enunciat de la qüestió en els nous termes que ara acabem d'utilitzar, ja posa de manifest que la reducció al propi àmbit parlamentari tampoc no resol els problemes de conceptualització. L'únic que s'aconsegueix és distingir les lleis (així "denominades") d'altres normes de força idèntica, però ni s'ofereixen elements per saber què són aquestes lleis ni tampoc, pel mateix motiu, per comprendre què té de singular la funció legislativa parlamentària. Tot queda en un joc de remissions conceptuals recíproques i, per això, de tautologies. Una funció legislativa del parlament és l'activitat que aquest duu a terme en produir lleis. Són lleis les decisions del parlament adoptades en l'exercici de la seva funció legislativa. La legislació (entesa com a funció) és la tasca de fer lleis. Les lleis són el producte de la legislació. En definitiva, la funció legislativa del parlament s'identifica amb un procediment determinat d'actuació parlamentària: el procediment legislatiu.

Aquesta caracterització, únicament "procedimental", de la llei no és, ni de bon tros, d'un sol ús i és possible que avui sigui una de les més segures a l'hora d'entendre què signifiquen les lleis. Sens dubte, és absolutament necessària per copsar el concepte de llei. Però no basta per si sola per tal de dotar la llei de sentit, per la mateixa raó que tampoc no hi és suficient una concepció "formal" exclusivament. Sembla que la dimensió "procedimental" és capaç de singularitzar una determinada activitat (l'elaboració de les lleis), però no ofereix tots els suports que calen per valorar-la i criticar-la (és a dir, per comprendre-la), ja que, si fos així, ens explicaria "com" es legisla però no "què" es legisla; en fi, deixaria al marge de la funció allò que, en darrera instància, li atorga sentit: el seu resultat o, si es vol, el seu producte.

I avui, el producte de l'activitat legislativa parlamentària és certament heterogeni: lleis de "principis", lleis completes, lleis incompletes, lleis de detall (*leggine*), lleis de bases, lleis de transferències competencials, lleis d'habilitació, lleis "programa", lleis "marc", lleis "mesura" (o lleis singulars), etc. Avui ja no és tan clara la vigència de l'antiga frase de Locke que el parlament existeix per fer lleis i no per fer legisladors; com tampoc no és tan clara la vigència d'altres grans postulats del dret públic, com ara els que afirmaven la "generalitat intrínseca" de la llei o l'exigència que només mitjançant la llei es pogués regular la llibertat i la propietat.

Aquest producte tan divers de l'activitat del legislador o, més exactament, ja que en això estem, del legislador parlamentari, ¿pot servir per atorgar un sentit (unívoc) a una funció, de manera que n'hi hagi prou per comprendre-la, és a dir, que el fet de produir "lleis" doti de significat la funció legislativa? Crec que no, en la situació actual, per la senzilla raó que, al producte mateix (la llei en sentit estricte o llei parlamentària), li manca un sentit unitari atesa la heterogeneïtat "normativa" evident que pot encabir.

En aquestes condicions sembla (i torno a repetir el que vaig dir al principi) que el primer problema teòric que té avui la funció legislativa és el de la seva pròpia definició. Però aquest problema teòric no és res més que la conseqüència (al meu entendre) d'uns problemes existents a la pràctica, és a dir, en l'activitat que es duu a terme a través de la funció legislativa. Quan la teoria troba dificultats per comprendre (o almenys formular conceptualment) la realitat és perquè o els defectes estan en la teoria mateixa, o la realitat és defectuosa (i li calen correccions normatives), o bé (que acostuma a ser el més comú) els defectes, les imperfeccions o, si es vol, els problemes tenen lloc en tots dos plans (plans no poden es separar rígidament en cap sector del coneixement i menys en el dret, que és, sens dubte, un saber eminentment pràctic).

Ara bé, aquestes dificultats de conceptualització no són un obstacle insuperable per fonamentar un sentit aproximat (com passa amb tot el que és conceptualment complex) sobre la importància d'aquesta funció: la legislativa parlamentària. A través d'aquesta funció (i amb subordinació a la Constitució) es produeixen les decisions més importants de l'estat o, en altres paraules, les normes jurídiques infraconstitucionals de rang més alt. Atesa la vinculació negativa de la llei a la Constitució, mitjançant la funció legislativa s'adopten, amb el marge de llibertat evident que es deriva d'aquest tipus de vinculació, les polítiques públiques inherents a l'exercici del poder. I aquestes decisions reben la legitimació democràtica precisament perquè el parlament és l'únic òrgan de l'estat que representa el poble en el seu conjunt i, per això, és on s'expressa, d'una banda, la majoria, però, de l'altra, també el pluralisme polític de la societat. D'aquí prové la conveniència d'introduir millores en l'exercici d'aquesta funció, entre les quals hi ha les relacionades amb el procediment legislatiu parlamentari, i que no és procedent detallar aquí, ja que han estat prou assenyalades per gran part de la doctrina. Crec que aquestes millores són indispensables per tal que s'enforteixi la legitimitat del parlament o, si es vol, la seva importància política als ulls de l'opinió pública. Al cap i a la fi, la "centralitat" parlamentària, tan reiterada, no significa res més que això, en el fons: que el parlament és el *locus* característic de la democràcia, ja que, al meu entendre, com he dit abans, no hi ha cap més democràcia que la parlamentària, motiu pel qual, a llarg termini, la sort del sistema depèn més de les virtuts del parlament que de l'eficàcia del govern (encara que alguns, per error, no ho entenguin així).

I entre les virtuts del parlament no hi ha precisament, segons el meu parer, suplantar el govern i l'Administració. Avui el parlament "no pot fer-ho tot", és a dir, no pot predicar, per a si mateix, una competència universal (des del punt de vista material, que és diferent de la capacitat universal normativa o de legislar). Un sistema de divisió de poders (amb totes les rectificacions que es vulgui) no només exigeix, com és obvi, que el parlament no envaeixi la funció jurisdiccional, sinó també que no envaeixi la funció de govern, que ha de gaudir d'un determinat nivell d'autonomia (o de competències exclusives), ja que, altrament, no s'entén, entre altres coses, com pot haver-hi entre nosaltres un conflicte d'atribucions entre parlament i govern que resideixi en el Tribunal Constitucional. Aquí ens trobem amb una qüestió interessant i polèmica: l'anomenada "reserva d'administració" o millor, "reserva de govern", immediatament connectada amb el problema de les lleis singulars (però no només amb aquest problema, és clar). Sense entrar en els detalls d'aquest formidable problema, el mínim que es pot dir aquí és que avui la funció legislativa no es pot comprendre sense posar-la en relació amb la funció de govern, i que els problemes actuals de concepte de la funció legislativa tenen molt a veure amb els que també afecten avui la funció de govern.

## 2. Sentit actual de la funció de control

### a) Consideracions crítiques sobre la pràctica de la nostra forma parlamentària de govern

Potser convindria, abans que res, aclarir la posició des de la qual abordaré el significat del control parlamentari. No té sentit, em sembla, enjudiciar el funcionament actual del nostre parlamentarisme (de qualsevol parlamentarisme, fins i tot) a partir del model ideal de parlamentarisme clàssic que partia del supòsit d'unes cambres formades per individus completament lliures a l'hora de debatre i de votar, i que concebia l'executiu com una espècie de comitè del parlament del tot sotmès a les instruccions d'aquest parlament, que podia revocar-lo en qualsevol moment. És molt dubtós que aquest model hagi existit en algun moment del passat (fins i tot en els casos que més se li van aproximar, com en la III República francesa o en l'Alemanya de Weimar), ja que els interessos, la ideologia, les "amistats polítiques", etc. han operat sempre en aquestes cambres imposant una certa disciplina als parlamentaris.

De tota manera, el que no és pot dubtar és que en l'actualitat aquest model és absolutament irreal, no només perquè s'han introduït en les constitucions (en algunes) regles destinades a afavorir l'estabilitat dels governs (el que s'ha anomenat *parlamentarisme racionalitzat*), sinó, sobretot, per la transformació radical que ha tingut lloc en el sistema de relacions parlament-govern a mercè de la "democràcia de partits".

Avui els agents principals de l'activitat de les cambres no són els parlamentaris individuals sinó els partits polítics. La disciplina de partit i la seva projecció parlamentària, la disciplina de grup, fa molt difícil la remoció del govern per la cambra. Les votacions parlamentàries estan predeterminades i, en conseqüència, l'antiga idea (que se sostenia el parlamentarisme clàssic) de la subordinació política del govern al parlament està, actualment, molt allunyada de la realitat, fins al punt que s'ha dit que avui, en realitat, el parlament és el comitè legislatiu del govern.

Que tot això és així, en les línies fonamentals, no cal negar-ho, però, alhora, tampoc no és convenient tornar a caure en l'error de construir un nou model del parlamentarisme del present, oposat radicalment al model antic i clàssic, i que retratés no el funcionament normal de la forma parlamentària de govern sinó la seva patologia, que en el passat potser va ser el "parlamentarisme d'assemblea" i avui el "parlamentarisme de l'estat de partits". L'excés de rigidesa i disciplina que els partits han introduït a les cambres fins al punt que han perdut la seva funció central en el sistema; l'allunyament entre els representats i els seus representants; l'atonía de la vida parlamentària, substituïda pel protagonisme dels jutges i dels mitjans de comunicació; i l'absoluta prevalença, en fi, d'un poder de l'estat (el govern) sobre un altre (el parlament), no és el retrat fidel del parlamentarisme del nostre temps, sinó la imatge d'un tipus de parlamentarisme malaltís que només s'ha produït en alguns països (especialment del sud d'Europa) i que, per això, més que el parlamentarisme el que mostra és la seva caricatura.

És cert que avui, gràcies a la disciplina de partit, els parlaments són raonablement organitzats i els governs gaudeixen d'una estabilitat també raonable. Això és convenient i, a més, ho exigeixen els mateixos ciutadans, que desitgen governs eficaços, a part que és congruent amb els principis constitucionals en els quals descansa el sistema i que imposen la necessitat que la majoria pugui dur a terme el seu programa electoral. Ara bé, això no té perquè conduir necessàriament a la pràctica desaparició del control parlamentari, a la pèrdua de protagonisme de les cambres i a l'eradicació virtual de la divisió de poders. La forma parlamentària de govern, creació de la història constitucional britànica, descansa sobre un sistema d'equilibris, de frens i contrapesos que resulten incompatibles amb l'hegemonia radical d'un poder sobre l'altre. El seu funcionament correcte ni ha estat una excepció en el passat ni ho és en el present: hi ha els exemples de les seculars monarquies parlamentàries europees per demostrar-ho. Aquí, la transformació dels parlaments d'individus en parlaments de partits no ha

conduït a la perversió del sistema, és a dir, a la conversió del parlament en una institució sense relleu polític propi, totalment sotmesa a la voluntat del govern.

A Espanya sembla que estem davant el risc d'incórrer en la situació patològica a què abans em referia, i no per obra, precisament, de les normes constitucionals reguladores de la forma de govern (que, llevat del que es refereix al Senat, proporcionen un esquema de parlamentarisme força raonable), sinó de les normes infraconstitucionals i de la pràctica política, que, d'una banda, han accentuat, excessivament, les tendències oligàrquiques dels partits i, de l'altra, han reduït, també excessivament, la funció parlamentària de control.

Tenim uns partits massa burocratitzats, que deixen una llibertat d'actuació molt escassa als seus membres. A més, el sistema electoral de llistes tancades i bloquejades (obra de la llei electoral, no de la Constitució) potencia que els dirigents dominin el partit. D'altra banda, els reglaments de les cambres contribueixen a accentuar la dependència dels parlamentaris respecte dels seus grups corresponents, de manera que són els seus portaveus o presidents els autèntics directors (o impulsors) de les activitats parlamentàries. En el si de les relacions parlament-govern, s'hi introdueix, doncs, una estructura jeràrquica fèrria que descansa en la subordinació del parlamentari individual al seu cap de grup, en la d'aquest grup al seu partit i en la del partit al seu líder. Com que el líder del partit majoritari és al seu torn el president del govern (i si no ho fos seria igual, només passaria que el president del govern estaria subordinat al líder del partit, o que l'un i l'altre hauran de pactar), ocupa la cúspide del poder: hi estan subordinats el govern, el partit i el grup parlamentari, és a dir, hi està subordinada la voluntat del poder executiu i del legislatiu. És cert que aquesta situació és més visible quan el partit del president té la majoria absoluta de la cambra, però no desapareix del tot quan aquest partit només té una majoria relativa i el president necessita suports parlamentaris, perquè tant si és sota la fórmula de governs de coalició com si és mitjançant pactes de legislatura o, fins i tot, a través de pactes parlamentaris conjunturals, mentre aquests acords es mantinguin, el que serà decisiu són les directrius emanades del govern i no tant la voluntat independent de la cambra.

Aquesta situació es referma si, als factors ja al·ludits, s'hi afegeix la realitat d'unes eleccions, com les espanyoles (el fenomen, és clar, no és exclusiu del nostre país), que, per obra d'una propaganda en la qual predomina sobretot la imatge, es manifesten més com unes eleccions plebiscitàries que com unes eleccions representatives, és a dir, com unes eleccions no tant a diputats o senadors com a president del govern. Els aspirants a parlamentaris que componen les llistes electorals queden en molt segon pla. Es pot dir, fins i tot, que es difuminen, sobretot quan la relació dels candidats amb la circumscripció en la qual es presenten o no existeix o té un paper molt escàs. Un cop celebrades les eleccions i constituïdes les noves cambres, els parlamentaris continuen virtualment en l'anonimat: la sort del govern, les lleis que es dictin, els pressuposts que s'aprovin, no dependran ni dels seus discursos ni de les seves decisions, sinó dels caps dels seus respectius grups polítics, que seran els qui actuïn en els principals debats parlamentaris i els qui els donin instruccions per votar d'una o altra manera.

Ara bé, la difuminació dels parlamentaris individuals no tindria per què conduir, necessàriament, a la difuminació del parlament; només portaria a un parlament oficialment nombrós, però virtualment reduït: un parlament de caps de grup, és a dir, un parlament de "portaveus". Passa, però, que la forma en la qual estan organitzats al nostre país els debats parlamentaris contribueix a fer que, fins i tot, aquest parlament reduït continui difuminat. Encara que ara, a diferència del que passava fins fa poc, el president del govern intervé constantment a la Cambra, cosa que ha estat una millora molt notable per al nostre parlamentarisme, igual que la

institució d'una sessió setmanal de control, els debats se celebren amb una vivacitat molt escassa: els membres del govern i els portaveus dels grups ocupen, successivament, la tarima d'oradors i llegeixen (molt poques vegades improvisen) els seus discursos preparats. Malgrat que hi acostuma a haver rèpliques des de l'escó, com que són massa breus, ocupen una posició molt secundària respecte a la intervenció principal. D'altra banda, no sempre es tracten els problemes polítics més importants, de forma immediata, al parlament, cosa que condueix al seu consegüent desprestigi. A tot això, cal afegir-hi la tendència a "consensuar" les grans decisions (incloses les que han de tenir forma de llei) amb els anomenats *protagonistes socials* i a utilitzar tot sovint les cambres com a òrgans per ratificar simplement el que ja s'ha acordat fora.

És cert que el Parlament espanyol treballa i que és una imatge molt poc fidedigna de l'activitat parlamentària la que de vegades es propaga en el cas d'una sessió eventual en la qual apareixen buits la majoria dels escons. S'hi presenten infinitat de preguntes, nombroses interpel·lacions, es preparen proposicions de llei (encara que la major part estiguin condemnades a no prosperar), es fan i es discuteixen esmenes als projectes de llei presentats pel Govern, i hi ha una tasca contínua en ponències i comissions. En aquestes tasques, hi exerceixen un gran paper els parlamentaris individuals. També cal destacar-ne (seria injust silenciar-ho) la important activitat informativa i de debat que té lloc en les freqüents compareixences dels ministres en les comissions parlamentàries. Però tot això transcendeix poc a l'opinió pública, que només rep del Congrés i del Senat les imatges que transmeten els seus plens. I no podria ser d'una altra manera, ja que als ciutadans, més que les qüestions tècniques, el que els interessa són els autèntics problemes polítics, és a dir, els que, per la seva pròpia naturalesa, s'haurien de tractar en el ple de les cambres.

El protagonisme del Parlament ha crescut, sens dubte i per fortuna per al sistema, en les darreres legislatures, però encara no ha adquirit el vigor necessari i això provoca un buit (encara que sigui parcial) en la vida democràtica d'un país, que s'acostuma a omplir a través d'altres institucions: especialment els mitjans de comunicació i la judicatura. No es tracta, de cap manera, que aquests nous protagonistes envaeixin camps que no són seus. Una societat democràtica no pot existir sense una premsa lliure, es deia ja fa més d'un segle; avui hi podríem afegir, ni sense una ràdio i una televisió lliures. Un estat de dret no ho és sense control jurisdiccional. El problema sorgeix quan el control social i el control jurisdiccional del poder substitueixen, en gran part, el control parlamentari. En aquest cas, els ciutadans tenen poca cosa a guanyar i la democràcia parlamentària molt a perdre.

## b) La temptació presidencialista del nostre parlamentarisme

Tanmateix, es podria pensar que l'enjudiciament que acabem fer seria errat, ja que no s'estaria davant d'una situació patològica, és a dir, davant una perversió del sistema parlamentari, sinó davant un sistema nou, que ja tindria molt poc a veure amb el parlamentarisme. Així, es podria aduir que aquesta pràctica política de la forma parlamentària de govern no té conseqüències negatives, necessàriament, sinó que en realitat el que suposa és la transformació del sistema, que hauria passat de ser parlamentari a ser presidencial i s'hauria produït una mena de mutació constitucional mitjançant la qual, sense canviar la lletra de la Constitució i per obra de la pràctica política, tindríem a Espanya una forma de govern més pròxima a la dels Estats Units d'Amèrica que a la del Regne Unit (que sempre ha estat el model de monarquia parlamentària).

El nostre president del Govern gaudiria, igual que el president nord-americà, d'una legitimació democràtica directa, ja que, al cap i a la fi, les nostres eleccions, formalment parlamentàries, són realment presidencialistes. Que un president així (ni el "seu" govern, i aquí sorgeix una altra analogia amb el model nord-



americà) no respongui, de facto, davant el parlament és el que passa en el model presidencial, i això no significa que aquest model no sigui democràtic: finalment, el president respon davant del poble, que l'ha elegit.

Ara bé, un diagnòstic així seria summament enganyós. En primer lloc, pels impediments constitucionals amb què ensopegaria, ja que sistema presidencial i monarquia són difícils de conjugar. Un president del govern amb legitimació democràtica directa tendiria, per la força de les coses, a desplaçar excessivament el cap d'estat, que té unes funcions constitucionalment establertes i l'encaix del qual, amb un executiu elegit pel poble, podria resultar molt problemàtic. No en va el cap d'estat hereditari ha pogut subsistir en l'estat democràtic, entre altres raons, perquè la representació popular ha residit en el parlament i no en el govern, és a dir, en la mesura que la monarquia és "parlamentària".

Però, a banda d'això, el diagnòstic continuaria sent enganyós, ja que tampoc no es correspondria amb la realitat, perquè no és cert que, malgrat els obstacles teòrics que hem exposat, la pràctica hagi conduït a un sistema presidencial. Aquest sistema es basa en la separació de poders; la pràctica política que s'ha descrit porta al contrari: a la confusió entre parlament i govern, és a dir, a la unitat del poder "polític", del qual només estaria separat el poder jurisdiccional. En un sistema presidencial, els ciutadans elegeixen el parlament i, en una altra elecció ben diferent, el president, amb la conseqüència que, pel fet que totes dues institucions reben la legitimació popular de manera independent, no té per què haver-hi necessàriament una coincidència partidista entre majoria parlamentària i president; aquesta coincidència, en canvi, és requisit del sistema parlamentari. Però com que la pràctica política ha fet que en aquest sistema no sigui el govern el que està sotmès a la majoria parlamentària, sinó aquesta la majoria parlamentària la que estigui dirigida pel govern, es dona la paradoxa que, en una estructura constitucional com la presidencial, no basada, per principi, en la relació de confiança entre legislatiu i executiu, hi pot haver (i, de fet, n'hi ha, almenys en el cas nord-americà) un major control parlamentari del govern que en l'altre sistema que, teòricament, està sustentat en la confiança i el control. A Espanya, el president compon lliurement el "seu" govern; als Estats Units d'Amèrica, els secretaris dels departaments (i altres alts càrrecs, entre els quals hi ha els ambaixadors) els designa el president, però no lliurement, ja que aquests nomenaments requereixen l'aprovació del Senat. Si la comparació l'estenem al control pressupostari i a l'eficàcia de les comissions parlamentàries d'investigació, la diferència encara és més gran a favor del sistema nord-americà i en detriment del nostre.

En resum, la nostra pràctica política de la forma parlamentària de govern no sembla que hagi originat que muti en una forma presidencial, sinó més aviat que s'hagi transformat en un híbrid, en el qual s'apleguen molts dels inconvenients de tots dos sistemes i molt pocs dels seus avantatges. El resultat és una barreja de presidencialisme incomplet i de parlamentarisme distorsionat, és a dir, una amalgama que produeix el debilitament de la divisió de poders i l'atonía corresponent de la democràcia parlamentària com a forma d'organització política.

c) La funció del govern i la funció del parlament. Els trets essencials de la nostra forma de govern

Per tot el que he dit anteriorment, em mantinc en la valoració que em mereix la pràctica de la nostra forma parlamentària de govern: crec que aquesta pràctica, tot i que ha millorat en els darrers temps, està incorrent en defectes que poden portar el nostre sistema al risc d'una crisi, risc que convindria deturar com més aviat millor. La solució per superar aquests problemes no sembla, però, que ragui a accentuar els trets presidencials que ha imposat la pràctica, sinó a enfortir els trets parlamentaris que aquesta pràctica ha anat debilitant.

Enfortir els trets parlamentaris no significa, sens dubte, debilitar el govern, sinó accentuar-ne el control. Tampoc no significa exigir-li al parlament allò que, avui, no pot donar de cap manera. Per això convé aclarir quines són, actualment, les funcions d'un i altre òrgan.

Per obra d'una diversitat de causes ben conegudes que han originat la transformació de l'estat liberal del segle XIX en l'estat social i democràtic actual, ni el parlament és ja el poder de direcció ni el govern el de simple execució. Ara el repartiment essencial de les funcions polítiques de l'estat és ben diferent: el govern dirigeix la política i el parlament la controla. La nostra Constitució, fins i tot, ho reconeix expressament en atribuir al govern la funció de "direcció política" (el govern "dirigeix la política interior i exterior", art. 97 CE) i al parlament la funció de control (les Corts Generals "controlen l'acció del govern", art. 66.2 CE).

Des d'aquesta perspectiva, és congruent que a les eleccions es votin programes de govern i que, d'acord amb els resultats electorals, sigui el govern i no el parlament el que dirigeixi com es duu a terme aquest programa. Si passés que la majoria del parlament deixés d'estar d'acord amb el programa governamental, el que és procedent (el que el sistema reclama) és el canvi de govern i no que el parlament li imposi una política diferent a la seva. Tanmateix, la configuració "constructiva" de la moció de censura fa molt difícil aquesta solució i, d'altra banda, el fet que s'exigeixi la majoria absoluta en el Congrés per tal d'aprovar les lleis orgàniques contribueix a augmentar el problema. En resum: el nostre "parlamentarisme racionalitzat" facilita l'estabilitat dels governs de minoria, però també exigeix que sigui el govern el que dirigeixi la política, és a dir, el que dugui a terme, en la legislatura, el seu programa; però la realització d'un programa de govern difícilment es podrà dur a terme en minoria (i no només pel que fa a les matèries pròpies de lleis orgàniques, encara que en aquestes amb més motiu).

El dilema que es planteja aleshores és: o gran part de la política es fa per acords parlamentaris o es governa recolzat en una majoria absoluta. La primera solució no sembla recomanable, primer, perquè no seria la que vol la Constitució (una política d'acords no és, per principi, una política dirigida pel govern, si és que el consens és autèntic i no significa la simple acceptació dels uns del que ja han decidit els altres), i, segon, perquè significaria sostreure al pluralisme polític una bona part de la política nacional. El consens ja l'exigeix la Constitució (majories de tres cinquenes parts o superiors) per a les grans decisions estatals (composició d'òrgans constitucionals i reforma de la Constitució) i no seria convenient (entre d'altres coses, perquè es defraudaria el significat de les eleccions pluralistes) ampliar-lo gaire més (llevat de les decisions per desenvolupar les estructures bàsiques constitucionals). Per això, sembla més correcta la segona alternativa i sorgeix, doncs, la paradoxa que la nostra Constitució, que facilita els governs en minoria, requereix, alhora, una majoria parlamentària per poder governar. En conseqüència, el sistema provoca que, si un partit no obté la majoria absoluta, s'hagi de formar un govern de coalició (preferible, crec, a un pacte de legislatura) si es vol complir amb les exigències del sistema, és a dir, que la política es dirigeixi des del govern i no des del parlament.

Al parlament li correspon un paper ben diferent, però no menys important: controlar la política governamental. És cert que també se li atribueix, constitucionalment, la potestat legislativa, a través de la qual s'adopta l'*indirizzo politico* estatal en la seva expressió màxima. Però també és cert que la relació estabilitzada (i convenient) entre govern i majoria parlamentària fa que la creació de la llei hagi d'obeir més als designis del govern que a la voluntat independent del parlament. A més, per exigències no solament de la pràctica sinó també de la teoria (més encara, de la norma constitucional), és congruent que això (amb les excepcions que hem

assenyalat abans) sigui així, ja que al govern li competeix dirigir la política i això significa, sens dubte, dirigir la "política legislativa", atès que és a través d'aquesta política que pot dur a terme el seu programa. I és per això, sense negar la importància superior de la potestat legislativa des de la perspectiva del conjunt de les potestats estatals, que es pot sostenir, des d'una perspectiva exclusivament parlamentària, que la funció més rellevant que avui qualifica el parlament actual és, amb seguretat, la funció de control, per tal com, a través d'aquesta funció, la Cambra pot exercir per si mateixa un paper sense la mediació governamental, és a dir, pot aparèixer com una institució diferent (i independent) del govern.

A més, aquesta funció és la que es podria considerar, sense exagerar, com la "genuïna" de la Cambra, la més pròpia de la seva naturalesa, ja que, sense perjudici que el parlament pugui decidir (i hagi de fer-ho), el parlament està, sobretot (d'altra manera, no s'entendria ni tan sols la seva estructura mateixa), per discutir. Aquesta funció (la de debatre, és a dir, la de controlar) és la funció primordial que el nostre Parlament ha de complir i que ara no duu a terme plenament: d'una banda, perquè no exercita degudament els seus instruments de control; de l'altra, perquè li manquen alguns instruments indispensables de control, i, finalment, perquè hi ha sectors de la política (organismes administratius independents, com ara les autoritats reguladores, i altres ens públics, que fan activitat de "govern" o "administració", sense ser dependents del govern ni exercir una funció estrictament jurisdiccional) que no estan sent objecte d'un control parlamentari suficient.

#### d) Significat del control parlamentari

L'estat constitucional es basa no només en la divisió de poders, sinó també en el seu equilibri, és a dir, en l'existència d'una extensa xarxa de controls (jurisdiccionals, polítics i socials) que impedeixin l'exercici il·limitat i irresponsable de l'autoritat. El control parlamentari és un d'aquests controls: un control de caràcter polític, que té com a agent el parlament i com a objecte l'acció del govern i, per extensió, també l'acció d'altres entitats públiques, excepte les que s'inclouen en l'esfera del poder jurisdiccional, que, per principi, és un poder que ha de gaudir d'una independència total respecte als altres poders de l'estat.

Ara bé, es podria dir que el control parlamentari té dos significats. Un, que podria anomenar-se *significat estricte*, consistiria a entendre que el control parlamentari ha d'incloure, necessàriament, la capacitat de remoure el titular de l'òrgan controlat; el seu exercici es duria a terme mitjançant la votació de confiança i la moció de censura. No cal dir que aquest significat resulta escassament operatiu. En primer lloc, perquè només es podria parlar de l'existència del control parlamentari en els països amb forma parlamentària de govern, però no en els països amb forma presidencial, malgrat que en aquests darrers el parlament exerceix una funció innegable de contrapès, de fre i de fiscalització, en suma, de l'activitat governamental. En segon lloc, perquè atesa la disciplina de partit i el paper que avui exerceixen els partits en el parlament, el control seria gairebé inexistent en els països amb forma parlamentària de govern: es tractaria o del control de la majoria sobre si mateixa o bé (i més exactament) del control del govern sobre si mateix. Seria, en definitiva, un autocontrol, que és el contrari d'un autèntic control, per tal com aquest darrer pressuposa la distinció real entre qui controla i qui és controlat. A més, aquest control, a banda de la seva escassa operativitat, només es podria efectuar, en el cas de determinats parlaments bicamerals, en la Cambra a la qual correspongués l'exigència de la responsabilitat política, és a dir, en l'exemple espanyol, en el Congrés dels Diputats i no en el Senat, que no podria dur a terme funcions de control parlamentari, malgrat que l'article 66 CE atribueix aquesta funció a les Corts Generals (el que vol dir, sens dubte, a les dues cambres que les componen).

Per tant, sembla clar que aquest significat estricte no és útil i cal acudir a un altre de més ampli, que inclogui dins el control parlamentari tota l'activitat de les cambres destinada a fiscalitzar l'acció del govern (o d'altres ens públics), tant si porta aparellada com si no la possibilitat d'una sanció immediata (és a dir, de remoció dels titulars de l'òrgan controlat). És cert que la derrota del govern és un dels resultats que pot assolir el control parlamentari, i el fet que avui, per la disciplina de partit, això sigui molt poc probable no el converteix en un resultat impossible. Però també és cert que aquesta funció parlamentària de control tindria un paper molt escàs si només es manifestés a través de la possibilitat remota que el govern perdés la confiança de la Cambra o si li calgués, per tal de ser efectiva, la fractura del partit o dels partits que formen la majoria governamental.

A més, la derrota del govern, tot i ser un dels efectes (el més fort, sens dubte) del control parlamentari, ni és l'únic ni és el més comú. D'una banda, el control parlamentari existeix en la forma de govern presidencial en la qual no és possible l'exigència de la responsabilitat política (*l'impeachment* és quelcom força diferent: no té com a objecte l'exigència de responsabilitat política sinó de responsabilitat penal); i això passa perquè el control parlamentari no és privatiu de la forma parlamentària de govern, sinó de la democràcia parlamentària com a forma d'estat. D'altra banda, en els règims parlamentaris, en els quals la responsabilitat política és possible en teoria, tot i que improbable a la pràctica, la fiscalització parlamentària del govern es manifesta per moltes altres vies, a part de les que podrien conduir a remoure'l.

L'eficàcia del control parlamentari no descansa només en la sanció directa, sinó també en la sanció indirecta; no solament en l'obstaculització immediata, sinó també en la capacitat de crear o fomentar obstaculitzacions futures; no solament, doncs, a enderrocar el govern o, sense arribar a això, corregir les seves propostes, sinó també a desgastar-lo o contribuir a la seva remoció per part del cos electoral. Aquesta tasca de fiscalització, que duu a terme el parlament (o que hauria de dur a terme) d'una manera ordinària i quotidiana, i que no té l'objecte de derrotar el govern (una pretensió difícil de complir), però sí criticar-lo, constitueix, sense cap mena de dubte, una de les dimensions més importants del control parlamentari.

Entenent-ho així, el control parlamentari ni tan sols se circumscriu a uns procediments determinats, sinó que pot operar a través de totes les funcions que duen a terme les cambres. La funció fiscalitzadora, doncs, no solament s'exerceix amb preguntes, interpellacions, mocions, comissions d'investigació, control de normes legislatives del govern (els instruments més característics del control), sinó també amb el procediment legislatiu (crítica del projecte presentat, defensa d'esmenes, etc.), en els actes d'aprovació o autorització, de nomenament o d'elecció de persones i, en general, en tota l'activitat parlamentària. En tots aquests casos, hi ha (o hi ha d'haver) debat i, per tant, en tots hi ha (o hi pot haver) control parlamentari.

Per això, per tal de comprendre millor el significat actual del control parlamentari (ja que sense aquesta comprensió difícilment se'n pot millorar l'eficàcia, amb realisme), convé distingir entre el control "a través" del parlament i el control "en" el parlament. En el primer supòsit, el control es duu a terme mitjançant actes que expressen la voluntat de la Cambra; en el segon, a través de les activitats que els parlamentaris individuals o els grups parlamentaris han desenvolupat a la Cambra, encara que no culminin en un acte de control adoptat per la Cambra. En aquest darrer cas, encara que no es produeixi una decisió de la Cambra amb efectes negatius per al govern, no hi deixa d'haver control parlamentari, en la mesura que la discussió parlamentària influeix en l'opinió pública; el parlament, doncs, és el *locus* d'on parteix el control, però la societat és el *locus* al qual es dirigeix principalment, ja que és allà (i no a la Cambra) on poden operar els seus efectes més importants.

D'aquesta manera, el control parlamentari es pot manifestar, sens dubte, a través de decisions de la Cambra (adoptades en el procediment legislatiu, en actes d'aprovació o autorització, o en mocions) que són, inevitablement, decisions de la majoria, perquè així s'expressa (com és obvi) la voluntat del parlament; però el control també es pot manifestar a través d'actuacions dels parlamentaris individuals o dels grups parlamentaris (preguntes, interpel·lacions, intervenció en debats) que no expressen la voluntat de la Cambra, però que tenen una capacitat de fiscalització innegable sobre el govern, o perquè poden fer-lo rectificar, o almenys debilitar-lo en les seves posicions, o bé perquè poden incidir en el control social o en el control polític electoral. I aquesta tasca fiscalitzadora del govern, realitzada no per la majoria sinó per la minoria, és, indubtablement, una forma de control parlamentari gràcies a la publicitat i al debat que acompanyen (o han d'acompanyar) totes les activitats de la Cambra. Aquí no hi ha, doncs, control "a través" del parlament (aquest control només el pot exercir la majoria i avui, per raons ben conegudes que ja s'han esmentat, és o pot ser relativament ineficaç), però sí control "en" el parlament: un control que no fa la majoria, sinó, exactament, l'oposició.

Aquesta és la raó per la qual alguns mitjans de control s'haurien de configurar com a drets de les minories, que es poden exercir fins i tot contra la voluntat de la majoria (obtenció d'informació, preguntes, interpel·lacions, constitució de comissions d'investigació). A les minories, se'ls ha de reconèixer el dret a debatre, criticar i investigar, encara que, com és lògic, la majoria tingui al final la capacitat de decidir. Avui, el que resulta més rellevant ja no és la clàssica contraposició govern-parlament la , sinó la contraposició govern-oposició. Aquesta nova contraposició no substitueix del tot l'antiga i clàssica, ja que en la diferenciació entre parlament i govern i en la configuració jurídica de tots dos com a òrgans diferents és on descansa la divisió de poders, sense la qual cap sistema constitucional no és digne d'aquest nom; però sí que planteja unes determinades exigències, entre les quals hi ha l'atribució de drets de control a les minories parlamentàries. El control fet "en" el parlament no substitueix, doncs, el control "a través" del parlament, però fa que el control sigui una activitat d'exercici ordinari (seria millor dir quotidià) a la Cambra.

La distinció conceptual que s'ha exposat, respecte al control parlamentari, va paral·lela a una altra distinció que convé fer sobre el significat del parlament mateix. Aquesta distinció es basa en la diferència entre el parlament com a òrgan i el parlament com a institució. El parlament no només és un òrgan de l'estat que, com qualsevol òrgan col·legiat, adopta les seves decisions per majoria, sinó que és també una institució amb una significació complexa que no pot quedar esborrada per l'artifici orgànic. A més, el parlament és l'única institució de l'estat on és representada tota la societat i on, en conseqüència, s'ha d'expressar i manifestar el pluralisme polític democràtic davant l'opinió pública, a través del debat parlamentari amb publicitat (és a dir, s'hi ha d'expressar la diversitat de voluntats present a la Cambra i no només una, encara que sigui la majoritària). Quan és la Cambra, com a òrgan, la que fa el control (i ho fa a través de les majories), s'exerceixen "competències" de control. Però quan el control es fa en el parlament, com a institució, cal reconèixer a la majoria (parlamentaris individuals i grups) la capacitat d'exercir "drets" de control.

Per això, el control parlamentari no només és eficaç quan permeti la limitació del govern, sinó també, i sobretot, quan permeti que a la Cambra es manifestin, amb publicitat, la diversitat de voluntats que la componen, capaces d'exposar els seus programes alternatius i de debatre i criticar públicament l'actuació governamental; això sí, en la mesura que el control s'enllaci amb la dimensió institucional-pluralista del parlament. La majoria pot frenar el control "a través" del parlament, però no pot frenar, de cap manera (llevat que es destrueixi el pressupòsit bàsic de la democràcia representativa), el control "en" el parlament. La majoria té el dret de decidir, però les minories han de tenir el dret de conèixer i discutir.

### III. Consideracions finals: mandat representatiu i democràcia parlamentària

Un cop dit tot això, el que procedeix ara és formular algunes consideracions més generals sobre el mandat representatiu en la democràcia parlamentària, en primer lloc, sobre les relacions entre representació política i sistema electoral, en tant que aquest sistema constitueix l'instrument per articular la representació. En aquest sentit, em sembla que cal relativitzar la polèmica sobre quin dels dos sistemes, el majoritari o el proporcional, ofereix una representació "millor". D'una banda, perquè les raons d'eficàcia per al govern democràtic en les quals acostuma a recolzar la defensa del sistema no són contradites en alguns sistemes proporcionals corregits capaços també d'oferir governs estables; de l'altra, perquè aquesta estabilitat també depèn del sistema de partits, que no sempre està vinculat completament al sistema electoral; i, finalment, perquè un sistema majoritari basat en petits districtes electorals uninominals no té per què dificultar severament la representació del pluralisme polític.

Cal tenir en compte la ponderació d'aquests factors per a l'articulació electoral de la representació, de manera que, en garantir-se la presència a la Cambra del pluralisme polític que obtingui uns suports electorals significatius, no s'impedeixi l'existència de governs estables capaços de fer les polítiques legislatives que, com a programa electoral, van rebre el suport majoritari dels ciutadans. Les fórmules poden ser diverses: proporcionalitat corregida, majoritària corregida, mixtura dels dos models, establiment o no de barreres nacionals, etc. A Espanya, a més, cal tenir en compte el mandat constitucional que diu que el sistema electoral per al Congrés s'atindrà a "criteris de representació proporcional" (art. 68.3 CE) i, per a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, s'establirà "d'acord amb un sistema de representació proporcional" (art. 152.1 CE), el qual no vol dir exactament una proporcionalitat pura, a banda que els preceptes constitucionals mateixos ja indiquen determinades correccions per a aquest criteri o principi de la proporcionalitat. Sobre tot això es pronunciarà, probablement, el Consell d'Estat que faci l'estudi que acaba d'encarregar-li el Govern sobre possibles reformes electorals.

Un altre problema que cal tenir en compte (i que pot ser objecte d'aquest estudi del Consell d'Estat) és el de l'àmbit o el contingut de la mateixa elecció de representants, és a dir, si és coherent amb la representació democràtica el fet que els electors no solament puguin, com és obvi, elegir, sinó també seleccionar els qui elegeixen. El sistema espanyol actual (des de la transició política) de llistes tancades i bloquejades, que va servir per consolidar els partits polítics, sense els quals no es pot entendre la democràcia parlamentària, es podria posar en qüestió i s'hauria de debatre, almenys, l'oportunitat (que té avantatges i inconvenients) de substituir-lo pel de llistes obertes o per qualsevol altre que no redueixi al no res, com fa ara, la capacitat dels electors de seleccionar aquelles persones a les quals poden elegir. És cert que la possibilitat que agrupacions d'electors presentin candidatures i no només ho facin els partits polítics redueix lleugerament el problema; però això, per si sol, no és suficient, segons el meu parer, per resoldre'l.

Una qüestió diferent de les anteriors és, ja en l'àmbit parlamentari, polemitzar sobre l'extensió i els límits del mandat representatiu i, en relació amb això, la llibertat de vot dels representants del poble a la Cambra. La nostra Constitució, fidel al sentit clàssic de la representació democràtica, prohibeix el mandat imperatiu (art. 67.2 CE) i, per tant, el representant no pot estar vinculat a cap instrucció dels seus electors. Això vol dir que tampoc pot estar-ho a les del partit en la candidatura del qual va ser elegit? Aquesta pregunta requereix una resposta en dues fases: la primera és que no pot perdre la seva representació per no seguir instruccions del partit, com va

determinar clarament i correctament el Tribunal Constitucional en declarar que l'abandonament o l'expulsió del partit no podria implicar, *ope legis*, la pèrdua de l'escó (STC 10/1983, 101/1983 i 119/1990); la segona és que, un cop això està assegurat, la llibertat de vot no té per què voler dir, necessàriament, l'eradicació de la disciplina de vot dins del grup polític, que es pot fer valer mitjançant sancions que, això sí, mai no poden arribar a suposar la pèrdua de l'escó o la pèrdua o suspensió dels drets substancials que es tenen com a parlamentari.

Aquí, en aquesta segona resposta, ens trobem davant de la necessitat que es guardi un equilibri difícil (però no impossible) entre la llibertat de vot i la disciplina de partit (o de grup polític) en el parlament. Sense un cert grau d'aquesta disciplina es trencaria el principi d'eficàcia del govern parlamentari i, fins i tot, el de la seva legitimitat, ja que, per bé que el parlament és l'únic òrgan directament representatiu de la totalitat del poble, no es pot oblidar que (encara que indirectament) el govern, en la forma parlamentària, també és "representatiu", no de la totalitat del poble, però sí de la majoria electoral que li va donar suport. És possible que no s'hagi aconseguit l'equilibri en el nostre parlament actual i que la balança estigui més inclinada cap a la disciplina de vot que cap a la llibertat de vot, i potser seria necessari que, excepte en qüestions essencials del programa polític, es donés llibertat de vot (com passa en altres democràcies consolidades) sense posar el parlamentari en la tessitura dramàtica de no tenir altra solució que abandonar el grup si entén en algun moment que el sentit de la votació que se li imposa violenta la seva consciència o, fins i tot, traeix, al seu entendre, el programa electoral del partit en la candidatura del qual es va presentar. I enllaçat amb tot això hi ha el problema del "transfuguisme polític", per al tractament del qual calen mesures que no el fomentin, però també, alhora, que no vulnerin les prohibicions i els principis que acabem d'assenyalar.

Ateses les limitacions d'espai d'un article de revista, no es pot entrar en altres problemes, tan actuals com importants, en la relació democràcia-parlament (com ara representació-pluralisme i partits antisistema, límits que imposa la representació política a la divisió del cos electoral en classes determinades d'individus per condicions socials o personals, oposició radical entre democràcia i representació corporativa, etc.). Sí que crec necessari, en canvi fer alguna consideració, encara que sigui breument, sobre la representació política i la diferenciació per raó de sexe, una diferenciació molt diferent de qualsevol altra, en tant que és natural i universal i constitueix precisament la base de la pervivència del gènere humà. Vull aclarir, però, que, en tractar dels efectes electorals d'aquesta diferenciació, només em refereixo al moment de l'elecció (no al de l'actuació en la Cambra, ja que això, segons el meu parer, seria difícilment conciliable amb la democràcia parlamentària). La darrera STC 12/2008, a l'hora d'enjudiciar l'art. 44 bis de la Llei orgànica del règim electoral general, introduït per la disposició addicional segona de la Llei orgànica 3/2007, per a la igualtat efectiva de dones i homes, va declarar la constitucionalitat de l'exigència que les candidatures electorals siguin equilibrades entre un i altre sexe, de manera que cap dels dos no ocupi menys del 40% de cada candidatura. No cal que m'estengui més sobre el tema, perquè en tinc prou de remetre'm a la doctrina ben elaborada que trobem en la Sentència per fonamentar la constitucionalitat d'aquesta mesura d'equilibri electoral.

## NOTA BIBLIOGRÀFICA

La major part de les consideracions que s'exposen de forma sintètica en aquest treball les he desenvolupat amb amplitud (entre d'altres) a: «El control parlamentario como control político», a *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986; «Parlamentarismo y antiparlamentarismo» (estudi preliminar a l'obra *Sobre el parlamentarismo*, de Carl Schmitt), «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», «Sobre el significado

actual del Parlamento y del control parlamentario: información parlamentaria y función de control» i «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado», avui inclosos a *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998, pàg. 225-318; *Constitución, democracia y control*, Mèxic, 2002; «Gobierno y forma de Gobierno: problemas actuales», a Aragón Reyes, M. i Gómez Montoro, Ángel J. (coord.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, 2005.

També, destacadament, Böckenförde, E. W., *Demokratie und Repräsentation: zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, Hannover, 1983; Garrorena, A. (dir.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990; Garrorena, A., *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991; Kelsen, H., *Esencia y valor de la democracia*, 1920, edició espanyola amb traducció i nota preliminar de J. L. Requejo Pagés, Oviedo, 2006; Rubio Llorente, F., «El control parlamentario» y «El Parlamento y la representación política», avui ambdós a *La forma del poder*, Madrid, 1997, pàg. 185-222; Solozábal Echavarría, J. J., «El régimen parlamentario y sus enemigos», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, 1996.