CAPÍTULO 14

LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER: (2) PARLAMENTOS

Un gran escenario público

Cuando una comunidad política se enfrenta con una situación conflictiva, cada una de las partes formula sus demandas y exigencias e intenta que las suyas se conviertan en decisión vinculante para las demás. En los sistemas democráticos contemporáneos las asambleas o parlamentos constituyen el espacio público donde se enfrentan las pretensiones de cada uno de los grupos de la comunidad con el fin de llegar a decisiones que, en la medida de lo posible, sean aceptables para el mayor número. Así, las grandes orientaciones de una política sanitaria, de una política de defensa o de una política educativa —sobre las que pueden discrepar grupos que representan tendencias sociales diferentes— deben ser discutidas y, en último término, aprobadas en el parlamento bajo la forma de leyes de obligado cumplimiento para todos los miembros de la comunidad.

Este carácter de gran escenario público es el que ha otorgado una gran visibilidad a los parlamentos. Para los sistemas de raíz liberal-democrática, el parlamento o asamblea ha ocupado un lugar de mayor relevancia simbólica respecto del que ostentan el ejecutivo o los tribunales. Pero las transformaciones de la política contemporánea han hecho que esta importancia simbólica no se corresponda siempre con su influencia efectiva en la definición y aprobación de las políticas públicas. Hemos dicho que al parlamento le compete —con sus deliberaciones y su aprobación— la función de legitimar (I.2) las grandes políticas orientadas a regular los conflictos de carácter colectivo. Pero estas políticas vienen ya en buena medida condicionadas por acuerdos en los que el ejecutivo y las administraciones —tal como veremos más adelante— desempeñan un papel decisivo.

Pese a este desgaste la importancia simbólica de los parlamentos es tal que prácticamente todos los sistemas políticos —incluidos los dictatoriales— incorporan algún tipo de asamblea, aunque sus características y funciones varían de modo notable. A continuación nos referiremos de manera preferente a los parlamentos o asambleas en los sistemas liberal-democráticos o poliarquías, describiendo su composición, estructura y atribuciones.

Un órgano colegiado y electivo

El parlamento —al que la tradición política de cada país puede dar diferentes nombres: congreso, cortes, cámara, dieta, etc.— es un órgano colegiado que en los sistemas liberal-democráticos es siempre designado por elección popular.

- Este carácter electivo del parlamento está justificado por la condición representativa que ostentan sus componentes: son mandatarios o diputados —delegados, en sentido etimológico— de sus conciudadanos para que expresen sus demandas y negocien en su nombre. Una de las cuestiones políticas más controvertidas suele ser la adopción del sistema electoral al que corresponde convertir las preferencias políticas de los ciudadanos en selección de diputados. La razón de su carácter polémico es que un sistema electoral no es un mecanismo técnicamente neutral, sino que puede favorecer y casi siempre favorece a determinados grupos o candidatos cuando compiten por la elección.

La composición de un parlamento se renueva periódicamente y de forma regular. El período —generalmente entre dos y seis años— para el que sus miembros son elegidos constituye una legislatura. Sin embargo, en los sistemas parlamentarios o semipresidenciales el parlamento puede ser disuelto por el ejecutivo antes de finalizar la legislatura, siempre y cuando se convoquen simultáneamente las elecciones para renovarlo. En la actualidad, los parlamentarios pueden ser reelegidos indefinidamente.

LOS SISTEMAS ELECTORALES

Un sistema electoral está constituido por las reglas a las que debe ajustarse el proceso de designación de representantes políticos. Hay abundancia de sistemas electorales que pueden catalogarse en dos grandes familias: la que tiende a distribuir la representación parlamentaria en proporción a las tendencias políticas del electorado y la que tiende a primar a la opción que cuenta con mayor apoyo entre la ciudadanía. Este resultado depende del efecto combinado de algunos elementos que lo constituyen: los más importantes son el distrito, la fórmula, la modalidad de voto y la barrera electoral.

- El distrito agrupa —generalmente sobre una base territorial— a los electores que deben elegir a un determinado número de diputados o representantes. Aunque en algunos sistemas el estado constituye un distrito único, lo habitual es la división del territorio estatal en diferentes distritos electorales a cada uno de los cuales se asigna un cierto número de diputados. Este número puede oscilar entre uno —en el caso de los distritos uninominales— y varias decenas. En el caso de España, la provincia de Madrid como distrito para la elección del Congreso de los

Diputados cuenta con treinta y cuatro escaños, mientras que las ciudades de Melilla o Ceuta cuentan con uno.

- La fórmula electoral facilita el cálculo matemático necesario para transformar los votos de los ciudadanos en distribución de escaños entre candidatos. Las fórmulas de tipo mayoritario atribuyen el escaño o los escaños en disputa a las candidaturas con mayor número de votos. Las dos fórmulas mayoritarias más usuales son la de mayoría simple y la de mayoría a doble vuelta. Para la mayoría simple, el ejemplo tradicional lo constituye el sistema electoral británico, donde consigue el escaño el candidato que llega en cabeza, aunque sea por la mínima diferencia. Para la mayoría a doble vuelta, el ejemplo más conocido es el francés en el que si en una primera votación ningún candidato obtiene la mitad absoluta de los votos emitidos, es necesario proceder a una segunda votación entre los candidatos mejor situados. Por su parte, las fórmulas de tipo distributivo o proporcional reparten los escaños entre candidaturas en función de los votos obtenidos: según las variantes de la fórmula y su relación con el distrito, se consigue una mayor o menor proporcionalidad entre votos y escaños obtenidos por cada candidatura. Entre las fórmulas de tipo distributivo o proporcional existen diversas variantes. Entre estas últimas se cuenta la llamada fórmula de la media más elevada, que, en la versión elaborada por D'Hondt, rige en España para las elecciones al Congreso de los Diputados, para las elecciones locales y para las elecciones autonómicas. Finalmente, hay sistemas que combinan fórmulas mayoritarias y fórmulas proporcionales con efectos diversos sobre la relación votos-escaños.
- En algunos sistemas, la barrera electoral o cláusula de exclusión establece que sólo las candidaturas que hayan alcanzado un número determinado de sufragios tienen derecho a participar en la distribución de escaños. Esta barrera puede fijarse en una cantidad de votos o en un porcentaje sobre el total de los mismos. Por ejemplo, las elecciones al *Bundestag* alemán fijan una barrera mínima en el 5% de los votos conseguidos a escala federal; en la Duma de la Federación rusa es del 7%. En el caso español las elecciones al Congreso de los Diputados excluyen del reparto a las candidaturas que no hayan alcanzado el 3% de los votos emitidos en el correspondiente distrito provincial. El objetivo de esta regla es limitar la fragmentación parlamentaria.
- Finalmente, la modalidad de voto señala el margen de opción que se abre al elector en la expresión de sus preferencias. En el voto categórico el elector sólo puede expresar preferencia por un candidato o candidatura, tal como le viene presentada. En el voto preferencial, en cambio, se admite que el votante introduzca alguna modificación en la candidatura: cambio de orden de los nombres propuestos o eliminación de algunos de ellos, etc.

Cada una de las alternativas señaladas tiene consecuencias técnicas y efectos políticos. No es de extrañar, por tanto, que sean objeto de con-

Un órgano colegiado y electivo

El parlamento —al que la tradición política de cada país puede dar diferentes nombres: congreso, cortes, cámara, dieta, etc.— es un órgano colegiado que en los sistemas liberal-democráticos es siempre designado por elección popular.

- Este carácter electivo del parlamento está justificado por la condición representativa que ostentan sus componentes: son mandatarios o diputados —delegados, en sentido etimológico— de sus conciudadanos para que expresen sus demandas y negocien en su nombre. Una de las cuestiones políticas más controvertidas suele ser la adopción del sistema electoral al que corresponde convertir las preferencias políticas de los ciudadanos en selección de diputados. La razón de su carácter polémico es que un sistema electoral no es un mecanismo técnicamente neutral, sino que puede favorecer y casi siempre favorece a determinados grupos o candidatos cuando compiten por la elección.

La composición de un parlamento se renueva periódicamente y de forma regular. El período —generalmente entre dos y seis años— para el que sus miembros son elegidos constituye una legislatura. Sin embargo, en los sistemas parlamentarios o semipresidenciales el parlamento puede ser disuelto por el ejecutivo antes de finalizar la legislatura, siempre y cuando se convoquen simultáneamente las elecciones para renovarlo. En la actualidad, los parlamentarios pueden ser reelegidos indefinidamente.

LOS SISTEMAS ELECTORALES

Un sistema electoral está constituido por las reglas a las que debe ajustarse el proceso de designación de representantes políticos. Hay abundancia de sistemas electorales que pueden catalogarse en dos grandes familias: la que tiende a distribuir la representación parlamentaria en proporción a las tendencias políticas del electorado y la que tiende a primar a la opción que cuenta con mayor apoyo entre la ciudadanía. Este resultado depende del efecto combinado de algunos elementos que lo constituyen: los más importantes son el distrito, la fórmula, la modalidad de voto y la barra electoral.

- El distrito agrupa —generalmente sobre una base territorial— a los electores que deben elegir a un determinado número de diputados o representantes. Aunque en algunos sistemas el estado constituye un distrito único, lo habitual es la división del territorio estatal en diferentes distritos electorales a cada uno de los cuales se asigna un cierto número de diputados. Este número puede oscilar entre uno —en el caso de los distritos uninominales— y varias decenas. En el caso de España, la provincia de Madrid como distrito para la elección del Congreso de los

Diputados cuenta con treinta y cuatro escaños, mientras que las ciudades de Melilla o Ceuta cuentan con uno.

- La fórmula electoral facilita el cálculo matemático necesario para transformar los votos de los ciudadanos en distribución de escaños entre candidatos. Las fórmulas de tipo mayoritario atribuyen el escaño o los escaños en disputa a las candidaturas con mayor número de votos. Las dos fórmulas mayoritarias más usuales son la de mayoría simple y la de mayoría a doble vuelta. Para la mayoría simple, el ejemplo tradicional lo constituye el sistema electoral británico, donde consigue el escaño el candidato que llega en cabeza, aunque sea por la mínima diferencia. Para la mayoría a doble vuelta, el ejemplo más conocido es el francés en el que si en una primera votación ningún candidato obtiene la mitad absoluta de los votos emitidos, es necesario proceder a una segunda votación entre los candidatos mejor situados. Por su parte, las fórmulas de tipo distributivo o proporcional reparten los escaños entre candidaturas en función de los votos obtenidos: según las variantes de la fórmula y su relación con el distrito, se consigue una mayor o menor proporcionalidad entre votos y escaños obtenidos por cada candidatura. Entre las fórmulas de tipo distributivo o proporcional existen diversas variantes. Entre estas últimas se cuenta la llamada fórmula de la media más elevada, que, en la versión elaborada por D'Hondt, rige en España para las elecciones al Congreso de los Diputados, para las elecciones locales y para las elecciones autonómicas. Finalmente, hay sistemas que combinan fórmulas mayoritarias y fórmulas proporcionales con efectos diversos sobre la relación votos-escaños.
- En algunos sistemas, la barrera electoral o cláusula de exclusión establece que sólo las candidaturas que hayan alcanzado un número determinado de sufragios tienen derecho a participar en la distribución de escaños. Esta barrera puede fijarse en una cantidad de votos o en un porcentaje sobre el total de los mismos. Por ejemplo, las elecciones al *Bundestag* alemán fijan una barrera mínima en el 5% de los votos conseguidos a escala federal; en la Duma de la Federación rusa es del 7%. En el caso español las elecciones al Congreso de los Diputados excluyen del reparto a las candidaturas que no hayan alcanzado el 3% de los votos emitidos en el correspondiente distrito provincial. El objetivo de esta regla es limitar la fragmentación parlamentaria.
- Finalmente, la modalidad de voto señala el margen de opción que se abre al elector en la expresión de sus preferencias. En el voto categórico el elector sólo puede expresar preferencia por un candidato o candidatura, tal como le viene presentada. En el voto preferencial, en cambio, se admite que el votante introduzca alguna modificación en la candidatura: cambio de orden de los nombres propuestos o eliminación de algunos de ellos, etc.

Cada una de las alternativas señaladas tiene consecuencias técnicas y efectos políticos. No es de extrañar, por tanto, que sean objeto de con-

troversia en el momento de seleccionar o reformar un sistema electoral. La cuestión central de tales debates puede resumirse en las preguntas siguientes: ¿Hay que facilitar la formación de mayorías parlamentarias estables y capaces de apoyar a ejecutivos sólidos, aunque sea al precio de dejar sin representación a grupos minoritarios? ¿O es prioritario asegurar una composición parlamentaria que sea un reflejo fiel de la diversidad política y social de la comunidad, aunque la fragmentación parlamentaria haga más difícil la formación de gobiernos duraderos? ¿Qué argumentos pueden invocarse a favor y en contra de cada opción? ¿Con qué alternativas técnicas —distrito, fórmula, barrera, modalidad de voto— pueden favorecerse cada una de las dos grandes opciones mencionadas?

ELECCIONES COMPETITIVAS Y ELECCIONES NO COMPETITIVAS

No basta con que la designación de diputados y representantes se haga con arreglo a procedimientos técnicos precisos. También es necesario que todos los ciudadanos puedan manifestar libremente sus preferencias. Para ello son necesarias algunas condiciones básicas, entre las que figuran:

- el reconocimiento efectivo del derecho universal al sufragio,
- la convocatoria regular y periódica de elecciones,
- la existencia de un padrón o censo electoral real, fiable y periódicamente revisado que no excluya a nadie con derecho al voto ni que mantenga a personas que carecen del mismo,
- la libertad de asociación para presentar candidatos,
- la igualdad de oportunidades entre candidatos para acceder a los medios de información y de publicidad y desarrollar sus campañas,
- la neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral,
- las garantías para una libre emisión del voto (ausencia de coacciones, protección del secreto),
- el recuento público de los votos emitidos,
- la aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar los escaños entre candidatos,
- la existencia de una instancia independiente que arbitre en los conflictos suscitados por la aplicación de las normas electorales.

Son pocos los países donde se respetan plenamente todas estas condiciones. Es frecuente que la falta de alguna de ellas favorezca a algunos electores o a algunos candidatos en detrimento de otros. Cuando el desequilibrio es muy acusado se habla de la existencia de elecciones no competitivas, en las que —como se ha escrito— es posible votar, pero no escoger. A raíz de este fenómeno en algunos países se han creado organismos autónomos —en principio fuera del control del poder ejecutivo

o de un solo partido— para que regulen el proceso electoral, desde el censo de electores hasta el conteo y publicación de los resultados. Un caso paradigmático es el de México con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE).

¿DEMOCRACIAS «ILIBERALES» O «AUTORITARISMO ELECTORAL»?

Se ha acuñado el término de democracias «iliberales» para referirse a los sistemas políticos de algunos países de Asia, Europa oriental, África y América Latina. Se trata de regímenes que permiten la celebración de elecciones periódicas pero sin contar con la garantía de libertades y derechos que deberían regirlas. Generalmente, en este contexto las elecciones se convierten en instrumentos para consolidar el poder de los grupos que ya lo detentan. Por ello sería más pertinente hablar de «autoritarismo electoral» para referirse a dichos sistemas.

LA LIMITACIÓN DE MANDATOS

¿Puede un diputado ser reelegido indefinidamente si así lo decide la voluntad popular? Algunos sectores sostienen que la reelección continuada de las mismas personas conduce al aislamiento de una clase política profesionalizada que pierde contacto con la vida ciudadana. Por ello, se ha propuesto limitar el número de mandatos electorales de un parlamentario sin que la propuesta haya tenido demasiado éxito. ¿Puede usted señalar argumentos favorables y contrarios a esta propuesta?

- Según determinen las previsiones constitucionales de cada país, los parlamentos pueden constar de una o más cámaras. En el panorama mundial, parlamentos monocamerales y parlamentos bicamerales se reparten de manera equiparable en el conjunto de los estados contemporáneos.

¿Qué explica la existencia del bicameralismo? Dos son las razones para establecer un parlamento bicameral: las reticencias conservadoras al sufragio popular y la distribución territorial del poder. En el primer caso, la existencia de una segunda cámara —conocida generalmente como cámara alta o senado— se concibió como un freno a un radicalismo excesivo de la cámara baja: al compartir algunas atribuciones con esta última, la segunda cámara ejercía una influencia moderadora sobre decisiones de la primera. Con este objetivo, los miembros de las segundas cámaras son designados a menudo con arreglo a procedimientos más selectivos: por sufragio indirecto, entre candidatos de mayor edad, por nombramiento del jefe del estado, incluso por herencia como en una parte de los lores en Gran Bretaña, etc. En el segundo caso la razón de la exis-

tencia de una cámara alta o senado es la estructura federal o descentralizada del estado: para asegurar una cierta igualdad de condiciones entre las entidades integrantes —estados, provincias o comunidades— se establece una segunda cámara en la que cada uno de los territorios cuenta con igual —o parecida— representación sin tener en consideración su población, su extensión u otras características. Así, los estados o comunidades más potentes —en términos demográficos o económicos— no podrán imponerse tan fácilmente sobre el conjunto de la federación y habrán de pactar con las comunidades de menor entidad.

En los sistemas bicamerales, las atribuciones de cada una de las cámaras están fijadas por la constitución. Si disponen de las mismas atribuciones se habla de bicameralismo simétrico. Si —como suele ser más frecuente— una de ellas dispone de más o de diferentes atribuciones con respecto a la otra, estaremos ante un bicameralismo asimétrico donde la opinión de una cámara —generalmente, la cámara baja— acaba prevaleciendo sobre la de la cámara alta. En este caso, lo que consigue la cámara de menor influencia es introducir alguna modificación en la norma aprobada por la otra cámara o retrasar su entrada en vigor.

- La cámara baja —conocida según los países con diferentes nombres: asamblea nacional, cámara de los comunes, dieta federal, congreso, cámara de diputados, etc.— es, por tanto, la que cuenta con mayor peso político. Se trata de un órgano colegiado, integrado por un número relativamente amplio de miembros que en los sistemas liberal-democráticos no suelen superar los setecientos ni ser menos de un centenar. El tamaño de la institución ha de encontrar el equilibrio entre una suficiente representatividad —que no se conseguiría con un número muy bajo de miembros— y una eficiencia razonable en sus labores —que quedaría malparada si el número creciera excesivamente.

En todo caso, su amplia composición la obliga a organizarse de tal manera que su trabajo sea lo más ágil posible. Para ello se dota de una presidencia, se organiza en grupos parlamentarios, distribuye las tareas entre comisiones y plenario y se dota de servicios auxiliares.

- La presidencia del parlamento —asistida por una mesa constituida por vicepresidentes, secretarios y otros cargos— es responsable de la ordenación de los debates parlamentarios y de la administración de la institución. El presidente y demás componentes de la mesa son elegidos entre sus miembros por la propia cámara. Aunque cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria, el presidente debe defender los derechos de todos los diputados y adoptar una posición de moderador en el curso de los debates —si bien hay tradiciones donde éste tiene un carácter más partidario (como en Estados Unidos) y en otros más neutral (como en Gran Bretaña). Con todo y salvo en los casos en que la tradición le impone la abstención, vota con su propio grupo.
- Los miembros de la cámara —diputados, representantes— se agrupan según afinidades políticas, generalmente según el partido o formación bajo cuyo amparo han concurrido a las elecciones: así, se constituye el

grupo conservador, el grupo socialista, el grupo liberal, etc. Cada grupo elige a un líder o portavoz, que dirige su táctica parlamentaria, estableciendo las posiciones a adoptar, determinando qué diputados del grupo van a representarlo en las diversas comisiones y señalando quiénes intervendrán en su nombre. En todas las democracias contemporáneas —con la excepción de Estados Unidos— los grupos parlamentarios suelen actuar, en general, de manera disciplinada y dejan a cada diputado un espacio margen de iniciativa individual.

- El parlamento desarrolla sus trabajos en comisiones y en el plenario. Las comisiones reúnen a un grupo de diputados que se especializan en asuntos de un mismo ámbito: hacienda, defensa, educación, sanidad, etc. Se constituyen respetando la proporción entre las diferentes orientaciones políticas representadas en el parlamento. En estas comisiones se desarrolla la parte menos visible, pero más efectiva del trabajo legislativo: en ellas se discute, se negocia, se transige y se establecen acuerdos entre las diferentes partes. Estos acuerdos son luego trasladados al plenario de la cámara, donde se celebran los debates finales y se ratifican ordinariamente y de manera formal las decisiones adoptadas en las comisiones.
- Para auxiliar a los diputados en sus labores, el parlamento se dota de personal especializado: expertos en derecho, en ciencia política o en economía, bibliotecarios y documentalistas, administradores, etc. Este personal está constituido por funcionarios que permanecen al servicio de la institución, con independencia de la renovación periódica a la que está sometida la composición política de la cámara.

DEL BICAMERALISMO AL MONOCAMERALISMO

Algunos países —Dinamarca, Ecuador, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia o Venezuela— han suprimido sus cámaras altas en el último tercio del siglo xx. Este tránsito del bicameralismo al monocameralismo suscitó polémica política. ¿Qué argumentos pudieron esgrimir los partidarios de cada modelo a favor de sus respectivas opciones? Por su parte y en el mismo período, Portugal y España —después de prolongadas dictaduras— organizaron sus nuevos parlamentos democráticos sobre modelos diferentes: monocameral en Portugal, bicameral en España. ¿Qué factores pudieron llevar en cada caso a decisiones de signo contrario?

BICAMERALISMO CONSERVADOR Y BICAMERALISMO FEDERAL

El modelo histórico de bicameralismo de inspiración conservadora lo constituyó el Reino Unido. La Cámara Alta o de los Lores estaba formada por miembros hereditarios —pertenecientes a familias de la nobleza—, lores-obispos de la Iglesia anglicana, lores judiciales y lores designados

por el monarca a propuesta del gobierno. Criticada desde hace décadas, la Cámara de los Lores ha experimentado sucesivas reformas que han alterado su composición y disminuido sus atribuciones.

Por su parte, el modelo histórico de bicameralismo federal lo ofrece el Congreso de Estados Unidos: en su cámara alta o senado cada uno de los estados de la federación cuenta con dos senadores con independencia de su tamaño o población, mientras que los miembros de la cámara baja o Cámara de Representantes se distribuyen entre los estados en proporción a su población. A diferencia de otros sistemas bicamerales, Estados Unidos se caracteriza por el hecho de que la cámara alta —el Senado— tiene mayor peso político que la baja —o Cámara de Representantes—. En Alemania, la cámara baja o Bundestag atribuye también los escaños en proporción a la población de cada *Land* o estado federado, mientras que en la cámara alta o Bundesrat cada *Land* cuenta con un mínimo de tres y un máximo de seis representantes.

Grandes funciones: ¿influencia decreciente?

Los parlamentos tienen atribuidas funciones políticas de la mayor importancia: representación y expresión de demandas sociales, legitimación de las grandes decisiones, control sobre el ejecutivo y designación de altos cargos institucionales. De ahí la posición central que se les concede formalmente en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos. Sin embargo, se habla desde hace décadas del declive del parlamento y de su influencia decreciente. Examinaremos a continuación aquellas cuatro funciones para terminar analizando los factores que han conducido a una visión devaluada de las mismas.

- ¿Qué justifica la existencia de un órgano político colegiado relativamente numeroso? Lo que justifica su existencia es, en primer término, la necesidad de representación política. Es decir, la necesidad de trasladar al sistema político el mayor número de demandas y aspiraciones sociales por medio de representantes elegidos. Los diputados —delegados, en sentido literal— deben convertirse en portavoces de los ciudadanos y decidir en su nombre. Pero ¿a qué o a quién representan estos delegados? La pregunta ha obtenido varias respuestas:
 - la parlamentaria es representante de los ciudadanos del territorio en que ha sido elegida. La respuesta deja sin aclarar si tal representación se entiende referida a la totalidad de dichos ciudadanos o sólo al grupo —clase, etnia, partido— que con su apoyo le ha facilitado la elección;
 - el diputado es representante e intérprete de los intereses generales de la sociedad, que van más allá de los de un territorio singular o de los de un determinado grupo social, económico, étnico o ideológico;

- el diputado es representante de las posiciones de un partido o formación política, bajo cuyas siglas ha concurrido a las elecciones y con cuyo programa se ha comprometido.

Aunque la situación varía según los países, en la mayoría de los sistemas contemporáneos de tradición liberal-democrática la representación parlamentaria está ligada por lo general al partido al que el diputado pertenece. ¿Hay que suponer, por tanto, que los parlamentarios ignoran totalmente las reivindicaciones de un territorio, de un grupo social o de la sociedad en su conjunto? Como veremos en su momento (V.23), son los partidos los que intentan asumir parte de estas reivindicaciones en sus propios proyectos políticos. Y es, por tanto, a través de su relación con un partido que el parlamentario ha de responder a las aspiraciones de un sector determinado del electorado de un territorio o de una determinada condición social, cultural o ideológica. Porque si no atiende a dichas aspiraciones, su partido se verá debilitado y la diputada perderá posibilidades de ser reelegida. El reto de la representación parlamentaria es asegurar un equilibrio entre la fidelidad del diputado al partido y la conexión con los intereses de sus votantes directos.

PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO,
DISCIPLINA PARLAMENTARIA Y «TRANSFUGUISMO»

Pese a que se afirma en la mayoría de los textos constitucionales que ningún parlamentario puede ser elegido bajo la condición de seguir instrucciones determinadas —o, lo que es lo mismo, siguiendo lo que se conoce como mandato imperativo—, en la práctica su elección con el respaldo de un partido le sujeta a la disciplina del mismo. Esta contradicción explica la aparente paradoja de los representantes «tránsfugas»: cuando un diputado se rebela contra las instrucciones de su partido y es expulsado del mismo, no por ello pierde su condición de parlamentario, ni está obligado a abandonar su escaño. Por otra parte, los problemas que plantea una aparente independencia individual de cada diputada no son menores: allí donde —como es el caso de Estados Unidos— es poca o casi inexistente la disciplina de partido existe el riesgo de que cada parlamentaria se convierta en rehén de los intereses del grupo económico o social con cuyo apoyo financiero y electoral ha obtenido su escaño. Es pública, a este respecto, la influencia que ejercen sobre el voto de determinados parlamentarios las grandes empresas, los colectivos profesionales, algunos sindicatos, sectas religiosas, asociaciones racistas o grupos defensores de la libre venta de armas. La libertad respecto del partido se convierte en estos casos en dependencia respecto de grupos de presión económica o ideológica.

- Al parlamento le corresponde también la importante función de legitimar las grandes decisiones políticas mediante su conversión en textos legales.

Cuando el parlamento aprueba una ley sobre la educación obligatoria, sobre el régimen de pensiones o sobre la propiedad agraria, está dando forma legal a un conjunto de acuerdos que pretenden resolver diferencias de posición entre actores sociales. Al adoptar la forma de ley se está afirmando que estos acuerdos son vinculantes para todos. El hecho de que su aprobación se deba al apoyo mayoritario de la representación parlamentaria debe hacerlos aceptables incluso a quienes pueden discrepar de ellos. Así pues, el parlamento ejerce en exclusiva la función legislativa —aprueba las leyes— y de este modo legitima las decisiones políticas que el texto legal contiene. Con esta función legislativa se distingue de las demás instituciones del estado y se sitúa formalmente por encima de ellas. Porque las leyes que el parlamento aprueba son las que el ejecutivo debe poner en práctica y las que los tribunales deben interpretar en caso de discrepancia sobre esta práctica.

¿Quién inicia el proceso de elaboración de una ley? O, en términos más precisos, ¿a quién corresponde la iniciativa legislativa? La iniciativa legislativa puede arrancar de los miembros del propio parlamento, del gobierno o —en algunos países— de un grupo de ciudadanos que ejercen la llamada iniciativa legislativa popular. En cada uno de estos casos un primer texto —conocido como proposición de ley si lo presenta un parlamentario o como proyecto de ley si lo presenta el gobierno— es sometido a la consideración de una comisión parlamentaria para ser discutido y enmendado por sus miembros, si así lo consideran oportuno. El texto así corregido se somete finalmente a la deliberación del plenario de la cámara para su aprobación definitiva.

En la actualidad la inmensa mayoría de los textos legales aprobados —en una proporción que se sitúa en torno al 90 % del total— tienen su origen en una iniciativa del ejecutivo. La posición del parlamento es, pues, menos activa —genera pocas propuestas legislativas propias— y más «reactiva» —reacciona ante propuestas legislativas del ejecutivo que raramente rechaza, aunque pueda enmendarlas—. Dos factores explican este fenómeno. Por una parte, el gobierno cuenta con más apoyo técnico y más información para preparar textos legales de creciente complejidad. Por otra parte, la mayoría parlamentaria que da apoyo al gobierno acepta —sin gran controversia— las propuestas que el propio gobierno le remite. La mayoría parlamentaria —y, en algunos casos, la oposición— corrige y enmienda el texto del gobierno, pero finalmente lo aprueba. Desde esta perspectiva, la discusión parlamentaria puede ser considerada como un ritual. ¿No se trata entonces de un trámite superfluo? En política cuentan también los aspectos rituales, porque expresan algunos criterios o principios. En este caso, con el ritual parlamentario se manifiesta públicamente que las grandes decisiones políticas se toman después de una deliberación racional que conlleva un intercambio de argumentos. Así se supone que será más fácil legitimar el acuerdo y, con ello, obtener el consentimiento de la ciudadanía representada en el parlamento.

Una situación diversa se produce cuando el ejecutivo no dispone de la mayoría parlamentaria. En tal caso, puede producirse un bloqueo en la actividad legislativa salvo que se entable una negociación entre el ejecutivo y la mayoría del parlamento. Así puede ocurrir en países como Estados Unidos, México, Francia o Argentina.

- Entre las grandes competencias parlamentarias se cuenta también el control de la acción del ejecutivo. En la constitución se señalan las reglas básicas que en principio han de respetar parlamento y ejecutivo en sus relaciones mutuas. Pero el efecto de estas reglas puede variar según la influencia que en la práctica ejercen los partidos. Un examen de las reglas constitucionales nos permite señalar cinco vías que expresan la influencia del parlamento sobre el ejecutivo:
 - el parlamento aprueba, enmienda o rechaza —como acabamos de ver— las propuestas de legislación que el ejecutivo somete a su consideración y con ello debate y legitima —si las aprueba— las grandes políticas públicas iniciadas generalmente por el ejecutivo;
 - el parlamento aprueba el presupuesto de ingresos —básicamente los impuestos y la deuda pública— y de gastos que el ejecutivo deberá respetar en cada ejercicio para desarrollar cada una de las políticas públicas a su cargo (defensa, educación, sanidad, pensiones, infraestructuras, etc.);
 - el parlamento controla la acción ordinaria del ejecutivo y le pide cuentas de manera permanente, recurriendo a interpelaciones, preguntas o comisiones de investigación sobre la actuación y el rendimiento del gobierno y de las administraciones que le asisten;
 - el parlamento interviene —según los países— de forma directa o indirecta en la designación de altos cargos de otros órganos políticos, judiciales y administrativos: tribunal constitucional, *ombudsman* o defensor del pueblo, tribunal de cuentas, consejo rector de la magistratura, autoridades independientes de la radiotelevisión pública, bancos centrales, etc.;
 - el parlamento influye en la existencia misma del ejecutivo participando en su nacimiento, mediante la elección o la investidura del presidente del gobierno o mediante la aprobación de un voto de confianza dirigido a todos los miembros del gobierno;
 - el parlamento pone fin a la existencia del ejecutivo retirándole su confianza inicial mediante la aprobación mayoritaria de una moción de censura.

Es muy importante retener —como veremos más adelante (III.16)— que no todas las constituciones confieren a sus parlamentos todas las atribuciones anteriores. Las tres primeras —legislación, control de la acción gubernamental, nombramiento de altos cargos— aparecen con variantes en casi todos los sistemas. No ocurre así con las dos últimas: en algunos casos, el parlamento carece de ellas —por ejemplo, en sistemas presidenciales como

el de Estados Unidos, Brasil o México— y, en otros, las comparte con el jefe del estado —como en algunos sistemas semipresidenciales de Francia o Portugal.

Pero la influencia efectiva de estas reglas constitucionales depende en la práctica de otro factor: la posición que los partidos ocupan en el sistema político.

- Cuando la mayoría parlamentaria consiste en una coalición de varios partidos —como es el caso de Holanda, Bélgica o Dinamarca— o cuando los partidos son organizaciones de estructura débil y con poca disciplina interna —como ocurre en Estados Unidos o en la India— la interacción parlamento-gobierno puede ser más intensa: el parlamento se convierte en el escenario donde se ventilan las grandes cuestiones y el ejecutivo tiene que prestar mayor atención a las iniciativas y a las exigencias que proceden de los parlamentarios.
- En cambio, si un solo partido cuenta con la mayoría y los partidos están dotados de una estructura jerárquica y disciplinada —como suele ocurrir en los países de la Europa occidental—, es el propio gobierno el que controla de hecho a la mayoría parlamentaria que le sustenta, orienta la acción de las cámaras y obtiene su asentimiento casi automático a todas las propuestas que le somete.

MOCIONES DE CONFIANZA Y DE CENSURA

Una moción es una declaración que el parlamento aprueba a propuesta de un grupo de sus miembros en los sistemas parlamentarios. Las mociones —o votos— de confianza y de censura son mecanismos básicos en las relaciones entre parlamento y gobierno (III.16). Una moción de confianza declara que la cámara respalda mayoritariamente la acción del ejecutivo. Sirve para reforzarlo en un momento de crisis si la moción es aprobada. Una moción de censura, en cambio, manifiesta que la mayoría rechaza la acción del gobierno y le retira su confianza. Si es aprobada comporta la inmediata destitución del gobierno que —privado del apoyo parlamentario— ya no podría llevar adelante ninguna de sus principales propuestas políticas.

Una variante la constituye la llamada moción de censura constructiva. Se entiende por tal una declaración que incluye la retirada de la confianza al gobierno en ejercicio y, al mismo tiempo, la elección de un nuevo jefe de gobierno. De este modo, si la moción es aprobada se produce simultáneamente el cese del gobierno y la designación del que debe sustituirlo. De este modo, no basta con disponer de una mayoría para derrocar al gobierno en ejercicio si no se cuenta con una mayoría alternativa para formar otro que lo sustituya. De este modo se evitan situaciones de vacío de poder.

Decadencia y justificación de los parlamentos

A partir de los años veinte del pasado siglo se extendió la percepción de una crisis de los parlamentos como institución política subyugando su pérdida de importancia con respecto al ejecutivo y a las administraciones públicas. ¿A qué se debe esta percepción? Se mencionan cinco grandes factores como responsables de este aparente declive:

- los parlamentos dejaron de ser un exclusivo «club liberal» donde se negociaban entre iguales las grandes orientaciones políticas porque la extensión del sufragio universal aumentó la presencia parlamentaria de los partidos de izquierdas. Desde aquel momento la diversidad de posiciones y tradiciones hizo cada vez más difícil cerrar en el parlamento aquellas negociaciones que se fueron desplazando a otros ámbitos;
- la aparición de partidos disciplinados y mayorías cohesionadas reforzaron al ejecutivo, que contaba ahora con un apoyo dócil y sin disidencias. El contraste principal no era ya entre parlamento y ejecutivo —como imaginaba el primer liberalismo—, sino entre gobierno y oposición;
- la expansión de la actividad estatal que irrumpió en muchos ámbitos de la vida colectiva y asumió la prestación directa de bienes y servicios complicó la acción política. En estas condiciones el ejecutivo y las administraciones estaban más preparados que el parlamento para analizarla y tomar iniciativas efectivas;
- la importancia adquirida por los medios de comunicación de masas como ámbito de información y de debate ha ido devaluando el papel parlamentario como tribuna principal de discusión política. La repercusión de una declaración de un presidente del gobierno o de un dirigente de la oposición en la prensa o en la televisión es hoy muy superior y más inmediata que la misma declaración realizada en el parlamento;
- finalmente, la personalización de la política —inducida también por los medios audiovisuales y las nuevas tecnologías de la comunicación— ha ido concentrando más atención popular y mediática sobre las actividades y pronunciamientos de los líderes que no sobre las resoluciones —incluidas las leyes— que los parlamentos producen.

Sin embargo, el papel de los parlamentos no es insignificante. Prueba de ello es que incluso los sistemas políticos dictatoriales se dotan generalmente de algún tipo de asamblea, aunque la sometan a un control riguroso, tanto en la selección de sus miembros como en su desempeño, para evitar que adquiera una dinámica política independiente. Todo ello nos revela que, a pesar de sus limitaciones, la institución conserva su sentido y es vista con suspicacia por su eficacia política potencial.

Por su parte, en las poliarquías contemporáneas la pérdida de influencia de las cámaras en el proceso legislativo no anula forzosamente su función representativa ni su capacidad de control y de crítica sobre el ejecutivo o las administraciones. Algunos parlamentos —en Estados Unidos o en Suecia— han sabido actualizar su papel de enlace entre el ámbito de las decisio-

nes políticas y los intereses sociales, intensificando el contacto frecuente con otras organizaciones —económicas, sindicales, de consumidores, no gubernamentales, culturales, etc.—. Trabajando junto a dichas organizaciones los parlamentos pueden examinar y debatir cuestiones de interés general que más adelante han de ser sometidas a regulación legislativa. Por otro lado, una mejor dotación en medios auxiliares —servicios de estudios y documentación, expertos profesionales, infraestructura informática, canales de televisión parlamentaria, etc.— pueden aproximar la capacidad técnica del parlamento a la del ejecutivo y hacer más efectiva la fiscalización de la labor de este último.

Subsisten, sin embargo, dos grandes desafíos a los que se enfrenta actualmente una institución como el parlamento diseñada a principios del siglo XIX. El primero es la superación del ámbito estatal —límite de la intervención parlamentaria— como escenario de grandes decisiones políticas que hoy se adoptan más allá del propio estado (II.9): la integración de los estados en organismos internacionales —como es el caso de la Unión Europea— ha vaciado de algunas competencias a la acción parlamentaria. El segundo reto consiste en transformar la relación de los representantes parlamentarios con una ciudadanía mejor informada y con mayor capacidad para intervenir por sí misma en algunas cuestiones que antes se confiaban en exclusiva al parlamento y a sus miembros. Cuando los ciudadanos se habitúan a establecer comunicaciones instantáneas —generalmente a través de la red—, el procedimiento parlamentario les resulta lento e inadecuado.

Los cambios apuntados —interconexión global, mayor formación ciudadana, comunicación *on-line*— deberían ser aprovechados por el parlamento como oportunidad para reforzar lo que justifica su existencia en un sistema democrático: a saber, la idea de que sólo las decisiones adoptadas tras un intercambio público de argumentos pueden obtener consentimiento general y ser aceptadas por todos como obligatorias.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA: EL REFERÉNDUM

A diferencia de la democracia de la *polis* griega las democracias que se ponen en marcha en el siglo XIX son representativas: los ciudadanos seleccionan a sus delegados o diputados, a quienes confían la toma de decisiones políticas. El parlamento constituye el órgano representativo por excelencia. Sin embargo, algunas democracias contemporáneas —Estados Unidos y Suiza— cuentan con instrumentos de participación directa que permiten a los ciudadanos intervenir en los procesos de decisión política. Entre dichos instrumentos el referéndum es el más extendido. En algunos casos el referéndum es obligado para adoptar determinadas decisiones: por ejemplo, para reformar la constitución. En otros casos, el referéndum es facultativo: es convocado a iniciativa de un grupo de ciudadanos, del jefe del estado, del gobierno o del propio parlamento. Sus efectos pueden ser meramente consultivos o vinculantes. Son vinculantes cuando obligan

al parlamento o al ejecutivo a adoptar determinadas decisiones o a anular alguna de las ya adoptadas. Esta herramienta —el referéndum— propia de las democracias se distingue del plebiscito, entendido como una consulta popular convocada por un gobierno para recabar la adhesión de la ciudadanía a sus orientaciones. El plebiscito es un instrumento utilizado por sistemas autoritarios para enmascarar la ausencia de consultas electorales libres y para obtener una cierta legitimación interna e internacional.