

PARLAMENTARISMO Y REALIDAD EXTRAPARLAMENTARIA (1)

POR

JOSÉ MIGUEL SERRANO RUIZ-CALDERÓN

Tratar el tema de nuestro epígrafe presenta numerosos riesgos en un momento como el actual donde parece que el parlamentarismo emerge triunfante sobre las cenizas de los diversos sistemas que se presentaron como sus rivales. Desde el este de Europa viene un viento de revitalización parlamentaria, de nuevo entusiasmo ante el viejo y denostado sistema que tras nuevas y pluri-partidistas elecciones renace por doquier. Es especialmente significativo a estos efectos que, tras la severa pasada por la utopía socialista, los países de Centroeuropa vuelvan con mayor o menor entusiasmo a los esquemas de las democracias burguesas que tuvieron un fin tan poco glorioso en los años cuarenta. Si se confirmase la vuelta a la República de intelectuales en Bohemia, al nacionalismo en Hungría, al catolicismo popular en Polonia, e incluso al despotismo ilustrado en Rusia, nos encontraríamos con un regreso a las fuentes presocialistas (2).

La utopía habría funcionado entonces exactamente en el sentido etimológico que tiene esta palabra, englobando a estos países en una burbuja sin tiempo ni lugar. Así, tras la desaparición del

(1) Al tratarse de una conferencia, se prescindió en la elaboración de este trabajo de las notas bibliográficas, e incluido en este escrito junto al texto original las notas imprescindibles para la comprensión del mismo.

(2) Para una correcta comprensión del proceso de cambio político en el Este a través de sus protagonistas es inexcusable la lectura de las obras «El poder de los sin poder» de VACLAV HAVEL e «Internados» de TADEUSZ MAZOWIECKI, ambas en Ediciones Encuentro, Madrid, 1990.

sistema utópico los que lo sufrieron se ven en la necesidad de reanudar la Historia, y, en consecuencia, de usar de su libertad. No queremos, sin embargo, pasar sobre el tema como si nada hubiera sucedido, uniéndonos al coro de los que se preguntan, con harto cinismo, sobre qué es lo que ha sucedido para el fracaso de sus complejos proyectos de ingeniería social. Según la visión edulcorada que nos presentan los medios no habría responsabilidad moral de ningún tipo por parte de los ideólogos causantes directos de la mayor masacre de la Historia. Pues en nombre de nada se ha matado a tanta gente como en nombre del socialismo, utopía construida sobre una pirámide de cadáveres.

Cuando la cuestión del parlamentarismo se planteaba en los años treinta, daba lugar, tanto a una feroz crítica, como a la referencia a una gran variedad de alternativas. En gran medida los científicos sociales de la primera postguerra perdieron la fe en la democracia formal parlamentaria y son muy escasos los que perseveraron en la defensa de los sistemas decadentes. Conviene recordar esto cuando en un notable ataque de amnesia los socialistas occidentales parecen olvidar la responsabilidad de sus partidos en las amenazas a las libertades formales que se produjeran en Europa.

Sería precipitado considerar que las naciones liberadas del yugo comunista en el centro y este de Europa se adhieran de forma acrítica al modelo político occidental y, sobre todo, a su rasgo más característico la partidocracia. Es una presunción tratar de la partidocracia en una reunión donde hemos oído al mayor teórico de la cuestión, Gonzalo Fernández de la Mora, por lo que obviara el tema de fondo. Conviene, sin embargo, pararse a considerar cómo las organizaciones triunfadoras en las elecciones celebradas en las naciones recién liberadas del socialismo han evitado en sus denominaciones y probablemente en algo más que sus denominaciones las referencias al término partido político. Tanto las organizaciones que sostienen los actuales gobiernos en Polonia, como en Checoslovaquia, Hungría, e incluso la perpetuación comunista rumana se denominan frentes, comités ciudadanos o incluso sindicatos, mientras que ofrecen sus filas a todo

tipo de personalidades independientes, que demuestran un notable interés en distinguirse de los viejos políticos. En una reciente reunión en la Universidad de verano de El Escorial pregunté a unos estudiantes checos y polacos su opinión sobre los partidos: la respuesta no fue nada positiva; al inquirir la razón de su rechazo, ésta fue expuesta de forma sencilla y contundente. Ellos ya habían gozado de las excelencias de la partitocracia, probablemente en su forma más depurada, la de unos partidos hegemónicos, flanqueados, no lo olvidemos, por otros partidos colaboracionistas encargados de dar cierta legitimidad a la dictadura socialista.

Los partidos en el Este estaban, en consecuencia, fuertemente desprestigiados; de ahí la búsqueda de fórmulas de incorporación a la política, diversas de las hasta ahora intentadas. Fórmulas cuya evolución futura es un misterio.

El éxito general en Occidente de la fórmula liberal parlamentaria no puede, sin embargo, hacer olvidar los graves problemas del parlamentarismo. Durante los años sesenta y setenta casi se convirtió en un tópico, dentro de la ciencia política, el hablar de esta crisis. La razones dadas en esa reflexión, deducidas del comportamiento habitual de los parlamentos occidentales y de las relaciones de poder dentro de las democracias, no parecen haberse modificado, ya que dichas relaciones si han evolucionado en los últimos años ha sido en el sentido de devaluar aún más el papel de los parlamentos. Para muestra valga la práctica de las Cortes Españolas donde la constante insistencia en realzar su papel apenas encubre su paralización. En la Monarquía parlamentaria española todas las grandes decisiones han sido tomadas de espaldas a un parlamento que discute, por ejemplo, el envío de los barcos al Golfo Pérsico un mes después de la salida de los mismos, y una vez que la mera información a los líderes políticos ha servido para soslayar el verdadero debate parlamentario.

No pretendo abordar en esta intervención, aunque fuera someramente, la crisis del parlamentarismo. Voy a amoldarme al encargo de los organizadores y centrarme en la relación entre el parlamento y la realidad extraparlamentaria; casi reduciría la men-

ción a la realidad omitiendo la adjetivación. Esta relación es la sede donde se encuentra, por cierto, la raíz de buena parte de los males que asolan a nuestros sistemas políticos. Dicho esto intentando evitar el vicio, harto común, de convertir el tema de la intervención de uno en el más trascendente para el conocimiento de la cuestión planteada en cualquier tipo de jornadas científicas.

Cuando nos referimos al tema del parlamento y la realidad extraparlamentaria podríamos optar por dos vías de análisis: la primera sería partir de un parlamento ideal o históricamente realizado, pero hoy desaparecido, para intentar racionalmente explicar cómo se daría en el mismo una correcta relación entre la labor del Parlamento y la realidad extraparlamentaria. Otra opción sería partir de la realidad de los parlamentos actuales para diagnosticar cuál es el estado de la relación entre el parlamento y la realidad exterior a él. Esto se traduciría en la acción de observar nuestros parlamentos y sus crisis, especialmente en estos momentos de aparente e indiscutido triunfo. Eso sí, el análisis lo realizaremos teniendo en cuenta que la solución actual no es la única posible y apuntando las tendencias que posibilitarían un cambio de modelo.

Al usar el término parlamento nos podemos estar refiriendo a varias cosas. Por mantenernos en un nivel no especializado en el propio diccionario de la Real Academia encontramos los siguientes sentidos: *Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes. Cada uno de los tribunales superiores de justicia que en Francia tenían, además, atribuciones políticas y de policía. La Cámara de los Lores y la de los Comunes en Inglaterra. Por extensión asamblea legislativa* (3). Siguen varios sentidos relacionados con razonamiento u oración y con la acción de parlamentar. Como es obvio, en nuestra exposición nos centraremos en el estudio del sentido por extensión, es decir, a las asambleas legislativas y específicamente a las de los países democrático-liberales

(3) Exactamente los otros sentidos incluidos son los siguientes: *Razonamiento u oración que se dirige a un congreso o junta. Entre actores, relación larga en verso o prosa. Acción de parlamentar.*

de nuestro entorno. Esto lo haremos, sin embargo, tratando de no olvidar los otros sentidos en los que se ha utilizado el término parlamento, y ello porque en la raíz de dicho término se encuentran los sentidos arriba indicados. (Así, las funciones casi abandonadas permanecen como sombras de realidades olvidadas por la acción revolucionaria). Y, también, porque en los sentidos relacionados con la acción de razonar o convencer encontramos un sarcástico contrapunto con la realidad actual de nuestras cámaras legislativas.

Los parlamentos contemporáneos son hijos de unas peculiares circunstancias históricas, producto de la adaptación del modelo utópico construido durante los procesos revolucionarios, o más exactamente previamente a los mismos, a la práctica política de los dos últimos siglos. En su proceso de evolución han influido factores que indudablemente habrían provocado transformaciones en cualquier tipo de fórmula de representación política que se hubiese intentado. En consecuencia, muchas de las ventajas o inconvenientes que se pueden presentar sobre el sistema habrían aparecido en cualquier otro, fueran las que fuesen sus características. Es conveniente, por ello, desglosar lo que son propiamente factores derivados de la propia raíz ideológica de las democracias de circunstancias que aparecen unidas a fórmulas que habrían aparecido por razón de la propia evolución social de Occidente. Circunstancias que aparecen incluso donde la fórmula liberal parlamentaria intentó sustituirse con violencia, como son las naciones industrializadas de Centroeuropa.

Al referirnos a la relación entre el parlamento y la realidad exterior al él partimos de una premisa fundamental, la alarmante desconexión entre el parlamento y la realidad social, y más exactamente la incompetencia de nuestros parlamentos, y especialmente el español, para representar la gran diversidad de intereses sociales. Esta incompetencia es una de las razones determinantes del proceso de declive parlamentario. Esta premisa es un lugar común en la opinión pública de un buen número de países donde las elecciones parlamentarias son una fórmula plebiscitaria de delegar el poder durante cuatro años en un partido o coalición

de partidos. La insistencia de nuestro parlamento, por ejemplo, en convencer a los ciudadanos de la importancia de su misión, de la relación de la misma con sus intereses demuestra hasta qué punto la función parlamentaria está devaluada en unos países donde el peso decisivo de la toma de decisiones ha pasado al gobierno y a la administración.

El parlamento democrático no es sólo el órgano legislativo, sino que, además, es el depositario e intérprete de la soberanía nacional, y en su acción encarna el interés general respecto a los intereses particulares representados por diversos agentes sociales. La desconexión entre el parlamento y el conjunto de los intereses sociales no es sólo un producto de la acción social, sino que se deriva de la propia actitud ante el interés particular que es sintomática de la ideología rousseauiana y aparece trasladada a la concepción revolucionaria jacobina. La peculiar acción de los partidos políticos dedicados a lograr el monopolio de la representación política, y en la versión totalitaria, incluso la social, constituyó un cóctel explosivo al mezclarse con lo anterior (4). Los logros en la extensión de la representación social que con matices pueden atribuirse al neocorporatismo se han obtenido sobre varios presupuestos que modifican el esquema en el que dicen basarse nuestros regímenes; en primer lugar, parecen haber exigido la debilitación parlamentaria, ya sea mediante el surgimiento de organismos alternativos de composición corporativa o mediante el fortalecimiento de la acción gubernamental y la búsqueda de acuerdos sociales directos con las fuerzas sociales. Acuerdos que, por cierto, afectan a cuestiones tan importantes y tradicionalmente de competencia parlamentaria como las presupuestarias. En segundo lugar, se ha mantenido la ficción del interés general y de la exclusiva representación a través de los partidos, mientras que por otro lado se practicaban políticas que afectaban a los principios de legitimidad del régimen bajo la incomprensible ex-

(4) Para una ampliación de mi punto de vista sobre el tema así como para una profundización en las fuentes bibliográficas véase mi artículo «La Paradoja totalitaria y la Revolución francesa», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, 1989, págs. 23 y sigs.

plicación de que sólo se trataba de acciones políticas de tipo práctico sin mayor trascendencia. Como si las cuestiones políticas no fuesen siempre esencialmente prácticas. Conviene, antes de seguir más adelante, precisar cuál es el esquema de relación que se ha visto tan afectado en los últimos tiempos pese al empeño de mantener el mismo paradigma teórico de explicación. A su análisis dedicaremos las próximas líneas.

Como es sabido, la construcción teórica de Rousseau presenta la particularidad de ser evidentemente especulativa, sobre todo en el *Contrato social*, donde intenta fundar la comunidad política ideal, frente a la cruda descripción del discurso sobre el origen de la desigualdad donde se refiere al origen de nuestras sociedades desiguales (5). Respecto a nuestro tema, la definición de Rousseau muestra el ideal de una comunidad política en la que la voluntad propia de la misma persigue un interés definido: «el interés general». Sabemos que la voluntad del cuerpo político se alcanza a través de la discusión racional de una serie de representantes que, tras la abolición del mandato imperativo, lo son de toda la nación. Igualmente es de sobra conocido que la intermediación de grupos de intereses perturbaría de forma decisiva la propia formación de la voluntad general. Aunque en el sistema propiamente rousseauniano no se producía delegación, sino más bien adhesión popular a la propuesta de un legislador providencial, y aunque la definición de lo que propiamente es una ley es muy restringida en Rousseau, que no pudo prever la extensión de esta práctica, el efecto práctico de un sistema, fue la delegación de la soberanía a unas cámaras sin conexión real con el cuerpo social al que se decía representar. El ejemplo, paradigmático, de este estado de cosas lo constituirían las Cortes de Cádiz.

¿En qué se traduce todo esto? Respecto a las entidades corporativas, que en cierta medida respresentaban intereses parciales, pero que en otra, y en el momento de la eclosión revolucionaria,

(5) Sobre la doctrina de Rousseau nos hemos guiado fundamentalmente por la obra *Jean Jacques Rousseau et la Science Politique de son temps*, Presses Universitaires de France, París, 1950.

se habían convertido en severos obstáculos para la transformación económica, el efecto fue conseguir la enemistad del nuevo sistema que los persiguió con saña, en una acción de la que son especialmente indicativos los primeros artículos de la ley de Le Chapelier. Hasta qué punto la actitud que se manifiesta en esta ley y en otras que la siguieron explica el surgimiento de unas entidades representantes del mundo del trabajo, frontalmente enfrentadas al régimen que las oprimía, es de obra sabido. También de aquí se derivará una de las causas fundamentales de la inestabilidad que afectó durante una larga época al régimen liberal.

Junto a la presencia de una actitud represiva frente a las agrupaciones que parecían dificultar la libertad de comercio es fundamental considerar en nuestro análisis la aparición de un concepto de soberanía ilimitado, como nunca antes se había podido concebir; poder soberano voluntariamente aceptado y que no encontraba ni reconocía límites en su acción (6). La práctica revolucionaria iba a hacer tabla rasa de la reflexión moderadora de la soberanía de los legistas franceses para violar los propios límites en que la reflexión revolucionaria colocaba al órgano ejerciente de la función. Así, aunque el poder constituyente al dictar la constitución se privaba a sí mismo de la soberanía y la Asamblea legislativa no podía tenerla, la Asamblea Nacional no dudó en abrogarse el papel de representante del pueblo, haciendo que su voluntad coincidiera con la del pueblo y, en última instancia, proclamándose como expresión de la soberanía popular, la cual es retenida en manos de los órganos constitucionales.

En definitiva, las bases sustentadoras de la función parlamentaria en el modelo ideal democrático quedarían fijadas de la siguiente forma: el órgano a través del que se manifiesta el interés general, habitualmente el parlamento a pesar de las ma-

(6) CONSUELO MARTÍNEZ, Siclura y Sepúlveda, «Proudhon y las instituciones revolucionarias del 89», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 20, pág. 327.

tizaciones rousseauianas (con su feroz crítica al Parlamento británico), manifiesta en sus decisiones la voluntad general y para ello se ve libre de las injerencias de los intereses particulares, y, sobre todo, de la formación de agrupaciones que los defiendan.

La realidad, sin embargo, será bien distinta; por un lado, la prohibición de asociación y acción colectiva perjudica indudablemente a la parte más débil, para la que la asociación resulta indispensable en las relaciones bilaterales. Podemos remitirnos aquí a toda la doctrina laboralista que tan brillantes páginas ha dedicado a este tema y a todo un análisis histórico que no por sabido debe ser obviado. Pero es que, además, determinados intereses encontraron medios de influencia en el poder, de maneras no formalizadas pero no por ello menos efectivas. No nos referimos al *loobing* más o menos público, propio de los modelos pluralistas, sino a formas aún más encubiertas. Por un lado, el proceso de formación de los Estados nacionales había territorializado en cierta medida a los intereses, lo que se traducía en la territorialización de la representación. No debemos olvidar, a este respecto, que según el dogma de la representación nacional dicha territorialización no existía al menos en el aspecto teórico. Por otro lado, y respecto a ciertos grupos, la abolición de la representación corporativa llevada a cabo por los regímenes liberales no se tradujo en una desaparición de la presencia con capacidad de influir sobre el poder de dichos intereses. En palabras de Alessandro Pizzorno, «La abolición final de la representación especial (corporativa) tuvo lugar en los regímenes liberales. En realidad, la estrechez del sufragio y como consecuencia de ella, el poder real de los pocos individuos que gozaban del derecho a ser representados, permitieron una transmisión directa de los intereses especiales, incluso cuando éstos no estaban organizados sobre una base permanente» (7). Como apuntamos

(7) ALESSANDRO PIZZORNO, «Los intereses y los partidos en el pluralismo», en el libro colectivo, *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, comp. Suzanne Berger, trad. española, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1981, pág. 319.

antes la evidencia de esta sustitución del interés general por estos intereses particulares tuvo mucho que ver con la oposición frontal al régimen que describimos.

La ampliación del sufragio modificó la situación tras el paso del régimen liberal al democrático, de forma que los partidos tendieron a presentarse como defensores de intereses más generales, dificultándose, por otro lado, la posibilidad de influencia en un partido por parte de un solo interés preponderante, de forma que se tendió a la aparición de grupos organizados de intereses.

La consecuencia de todo ello puede esbozarse de la siguiente forma: en el régimen liberal se produce una sustitución del interés general por determinados intereses particulares y así se desemboca en un desprestigio del mismo cuando se generalizó el conocimiento de este estado de cosas; en consecuencia, y a medio plazo, asistimos a la severa quiebra de la legitimidad de un régimen que, sin embargo, y desde la perspectiva que nos ha dado el tiempo, parece haber recuperado la misma. Ahora bien, la usurpación del interés general por parte de los intereses particulares no es la única quiebra del paradigma rousseauiano. Probablemente el factor más influyente en el nuevo estado de cosas sería la fragmentación parlamentaria en grupos políticos solidificados. Es evidente que la existencia de grupos que aparezcan formalizados previamente a la discusión racional perturba el esquema ideal de Rousseau, desviando la formación de una verdadera voluntad general. Debemos decir también que la formulación rousseauiana se oponía a toda evidencia, pues no hay nada más natural que diputados que defiendan las mismas ideas se agrupen para la consecución de sus fines. El juego de Rousseau es, en cuanto ideal, inmantenible. De todas formas, es evidente que la idea de diputados agrupándose para defender las mismas ideas, e incluso intereses, es sólo válida para un momento muy temprano de la evolución de los sistemas parlamentarios. Diversos factores han influido de forma que la rigidez del sistema no ha hecho más que aumentar.

El primero al que nos debemos referir por orden de antigüe-

dad e importancia es la necesidad del parlamento en los sistemas que toman su nombre del mismo de formar mayorías de apoyo al gobierno. Eso se traduce en dos tendencias: si hay un verdadero debate parlamentario y escasa rigidez se produce un fenómeno de inestabilidad gubernamental. Las malas experiencias que para el régimen parlamentario ha producido esta situación ha llevado a incidir en la posición contraria, es decir, en buscar la estabilidad a toda costa, el efecto de esto son los parlamentos amordazados al estilo del español. Al necesitar el apoyo de grupos parlamentarios disciplinados y organizados, el efecto ha sido que, en vez de encontrarnos con un gobierno del parlamento, estamos antes unos parlamentarios del gobierno, cuya misión principal, si no única, va ser sostener al gobierno en cualquier iniciativa que éste pueda plantear; la función legislativa es, pues, secundaria en un organismo desviado de la labor principal para la que se concibió. Es de señalar a estos efectos que en las cámaras legislativas donde no existe la función de mantener o seleccionar al gobierno la libertad de los parlamentarios es mucho mayor y su dependencia de los partidos está muy amortiguada. Ejemplo de este estado de cosas serían las cámaras norteamericanas, especialmente el senado, por la mayor duración del mandato.

La propia evolución de los partidos políticos ha incidido de forma determinante en la modificación del papel parlamentario. El diputado que se adscribe a un grupo para sustentar a un gobierno o una idea está lejos de la realidad. La propia definición de los partidos políticos de Burke habría de modificarse. Díganme, si no, si la definición del político inglés se parece a nuestros partidos contemporáneos. *Un partido político es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en que todos sus miembros están de acuerdo* (8).

Ahora bien, aun admitiendo la definición de Burke, la pro-

(8) «Thoughts on the cause of the present discontent», WORKS, vol. I, la cita esta tomada de GEORGE SABINE, «Historia de las ideas políticas», FCE, 1986, pág. 448.

pia realidad de la época y las transformaciones posteriores ayudaron a que la independencia de los diputados se viera fuertemente afectada, mientras que la racionalidad de la discusión parlamentaria se hacía casi imposible. La extensión del sufragio hasta hacerse universal, necesario para paliar una evidente injusticia, como es el sufragio censitario inorgánico, tiene el efecto de hacer a los candidatos fuertemente dependientes de los partidos políticos. Sólo ellos son capaces de sufragar los gastos de las campañas propias de las sociedades de consumo, mientras que antes su soporte se hacía indispensable en las sociedades fuertemente movilizadas de los años treinta. A estas causas, basadas en la evolución social, debemos añadir las intencionadamente buscadas. En efecto, los partidos no son en absoluto inocentes en este estado de cosas; su acción ha ido dirigida a monopolizar la representación política, expulsando a cualquier otra persona o entidad. Los sistemas utilizados han sido muy variados y todos ellos conducentes a la expulsión de los candidatos independientes y a la eliminación de los sistemas de democracia directa. Las dificultades para constituir candidaturas independientes se ven reforzadas con la discriminación de los pequeños partidos mediante expedientes, como el de exigir un mínimo de sufragios en el nivel nacional para poder ocupar los escaños obtenidos. Las prácticas perversas destinadas a obtener la estabilidad gubernamental a costa de la transparencia de la representación incluyen la prima en escaños a los partidos más votados o la delimitación de grandes distritos electorales con listas únicas que refuerzan el papel de las direcciones de los partidos mientras limitan la influencia del elector que acaba seleccionando siglas y no personas (9).

En la mecánica de la labor parlamentaria la traducción de lo basta aquí dicho ha sido la formalización de posturas mayoritarias o minoritarias en cada cuestión planteada. De esta forma, antes de empezar cualquier debate se conoce el resultado de

(9) Sobre el tema sigue siendo insustituible la obra de GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA, «La Partitocracia», *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1977.

la votación, variando sólo en función de las ausencias que se produzcan en el mismo. Los discursos se dirigen entonces más a la opinión pública que a convencer a los otros diputados, partiendo de la equivocada hipótesis de que los discursos tienen efecto en la opinión. La práctica parlamentaria, por otro lado, trasluce este estado de cosas de forma que los diputados seleccionados cada vez más por su fidelidad y menos por su valía se sanean, limitándose a votar las propuestas de sus portavoces. Hasta tal punto esto es así que, plenos sobre cuestiones importantes, pueden ser obviados mediante la práctica de reunir sólo a los portavoces, que aparecen como detentadores del «voto delegado» de todos sus diputados.

Este estado de la cuestión sería incompleto si nos limitásemos a considerar la forma en que el parlamento orilla los diversos intereses sociales y los expulsa de su seno, o tan sólo, tratásemos de la innegable decadencia de la institución, por mor de los factores arriba mencionados, decadencia que es un lugar tan común que casi no merece la pena insistir sobre ella. Sin embargo, la relación entre parlamento y realidad extraparlamentaria no sólo se establece en un sentido, es decir, en la práctica del monopolio de la representación y de la expulsión de los intereses sociales fuera del parlamento, sino también en la otra dirección mediante la mediatización de la realidad social por parte de la acción de los partidos y desde la intervención legislativa.

No es necesario recordar en la reunión anual del principal grupo contrarrevolucionario español lo que ha venido sucediendo desde el proceso revolucionario de Francia. Respecto al tema que tratamos conviene señalar cómo la revolución ha tenido una influencia decisiva en la labor parlamentaria, instrumento, esta última, del proceso de transformación social de Occidente. La ideología de los revolucionarios ha guiado la acción parlamentaria mediante el proceso de reducir el derecho a ley y de utilizar esta última para labores de experimentación social. En consecuencia, la labor legislativa ha estado durante muchas épocas destinada a la subversión de la realidad, a su enmascaramiento bajo el manto de la ideología. Y, por lo tanto, el fracaso de la

transformación utópica es fruto más de la resistencia de lo real que de las condiciones de la acción de los legisladores. Conviene resaltar a estos efectos que el fracaso del sistema socialista supone el hundimiento de la realización más radical de la utopía, pero que ello no ha significado más que un paso atrás en un camino que venía recorriéndose desde 1789.

La soberanía de hecho concentrada en el parlamento (pronto limitada tal como hemos tratado en otra sede) (10) se combinó con el mandato representativo y con una nueva percepción de la ley fuertemente ligada al utilitarismo. Se puso en marcha, en consecuencia, una vía de transformación social desde presupuestos ideológicos como nunca antes se había intentado. El laboratorio de dicho esfuerzo fueron los núcleos intelectuales y en nuestro tema también los parlamentos. La reducción del derecho a la ley, el aumento del poder estatal, la extensión de la mentalidad utópica han llevada a una situación en la que los aprendices de brujo han obtenido medios de actuar sobre la sociedad como nunca se habían visto. Es en este punto sorprendente el escaso recato con el que los nuevos tiranos declararon sus objetivos.

Donde la acción legal no encontraba terreno abonado para realizar su labor perturbadora, el uso del derecho como instrumento de transformación social ha encontrado en la propaganda un instrumento preparatorio insustituible. En la preparación del cambio social en un sentido más radical que socialista se han utilizado, tanto los medios de propaganda estatales, fundamentalmente las televisiones públicas, como los medios privados en manos de los defensores del cambio. La subversión se lanzó sobre Estados Unidos desde el cine y la televisión con efectos muy notables desde los años treinta, preparando el camino a la legislación liberal. El lavado de cerebro al que se ha sometido a la población española en los últimos años con la única intención de que tragara la legislación anticristiana es más que ilustrativo de este proceso al que me refiero.

(10) Me refiero a «Libertad, Igualdad, Fraternidad, Realidad o Utopía», *Verbo*, 1990, núm. 281-282, págs. 95-122.

No queremos que pueda pensarse que tras estas afirmaciones se esconde una actitud romántica de rechazo a la función racionalizadora de la ley, ni que planteemos ningún tipo de reticencias respecto a la necesidad de la acción del legislador para determinar lo que es de cada uno en multitud de ocasiones, o si se quiere para crear uno de los instrumentos que sirvan al juez para determinar lo suyo de cada uno. La ley debe reconocerse como fuente fundamental del derecho y las actitudes esencialmente contrarias desconfían de la posibilidad de racionalización del legislador en una actitud reaccionaria ya cuando se planteaba en la Edad Media. Pero la ley, como instrumento de seguridad y racionalidad en el derecho, o como expresión de la legítima voluntad social, tiene poco que ver con el fenómeno sufrido tras la acción revolucionaria. Lo característico de la misma es haber convertido a la ley en instrumento de transformación de las más firmes y permanentes estructuras sociales, y no podemos olvidar que dicho instrumento ha sido utilizado especialmente por agentes dedicados a construir, a costa de los que fuere, un sistema esencialmente utópico.

Esta instrumentalización de la ley al servicio de esquemas ideales produce, de paso, una disolución completa del derecho y ello por varias razones. Sin ánimo de ser exhaustivo procedo a enumerar algunas de ellas. Debemos tener en cuenta, en primer lugar, el factor ya mencionado de identificación entre ley y derecho que lleva a un olvido casi absoluto de las demás fuentes del derecho y que convierte a éste en un instrumento especialmente dócil en manos del legislador. El cual, recordemos, tiene en nuestros días la condición de ser revolucionario. Por otro lado, se ha producido una suplantación completa en los fines del derecho. Vistos los manuales al uso, uno puede preguntarse legítimamente si el derecho tiene un fin propio o se reduce a dirigirse adonde en cada momento decida el legislador. Pero si el derecho se convierte en la mera voluntad del legislador o, dicho de otra forma, del poder político, resulta disuelto de forma irreversible, imposibilitándose, por tanto, la distinción entre el derecho y la pura arbitrariedad o el capricho. La acción de la ideo-

logía es igualmente perturbadora en cuanto fija para el derecho fines imposibles de alcanzar siquiera de forma aproximada.

Estos fines imposibles no sólo se fijan para el derecho, sino también para las distintas instituciones jurídicas. Como muestra valga un botón. Es sabido que por diversas razones, cuya enumeración nos apartaría de nuestro objeto, se ha extendido entre los tratadistas de derecho penal, e incluso en las legislaciones de todo el mundo, la pretensión de que el fin de la pena es volver buenos a los delincuentes. Nuestros centros penitenciarios serían centros educadores destinados a apartar al desviado de su conducta antisocial. Por supuesto el sistema no se ha llevado hasta sus últimas consecuencias lógicas como sería, en primer lugar, fijar la duración de la pena, no en razón de la gravedad del delito, sino en función del tiempo necesario para conseguir la conversión del delincuente, liberándole en cuanto esté reeducado y sólo cuando lo estuviese. El problema es, en primer lugar, que la mera enunciación de lo que es la última consecuencia lógica de una teoría en boga resulta repugnante, pero sobre todo la mayor dificultad que encontramos ante esta teoría es que fija para la pena un fin que no sólo no ha cumplido sino que no cumple en la actualidad. Decir, sin sonrojo, que en Carabanchel o Yeserías se está volviendo a la «gente buena» demuestra hasta qué punto es capaz de llegar el cinismo en nuestras sociedades. Quede claro que no negamos que la gente se pueda volver buena; lo que decimos es que para eso no están las penas y que ese objetivo no se logra mediante ellas.

Lo más sorprendente es que la constatación de que la pena no sirve para el fin marcado no provoca la revisión de los objetivos de los utopistas, sino que lleva a éstos a afirmar que el derecho se encuentra en crisis o que nuestro sistema penal no vale. Por supuesto que no vale podíamos añadir pero es que no sirve sólo para lo que ellos arbitrariamente han decidido que debía servir. En consecuencia, lo que está en crisis no es el derecho sino su explicación sobre el derecho. Trasladando esto a la totalidad del sistema jurídico, tendremos una idea de lo que

la acción utópica está haciendo con el objeto al que nos referimos.

La tesis de la ligazón estrecha entre el derecho y lo real adquiere una de las ratificaciones más convincentes en la tendencia de los utopistas de disoverlo. Puestos a romper con lo real, lo primero que se ataca es a uno de los componentes insustituibles de la vida social; en este punto el derecho se sitúa en la misma línea que otras instituciones o realidades tan denostadas en nuestros días como son la familia, la propiedad, la religión y un largo etc. Es esperanzador, y a ello me referí al comienzo de mi intervención, que de la larga lista de realidades mencionadas ninguna haya podido ser destruida por la acción de los revolucionarios, ni siquiera en los lugares donde han tenido más tiempo para llevar a cabo sus experimentos.

La acción de la ideología respecto al parlamento no se reduce a lo hasta aquí tratado. En un reciente artículo publicado en una revista afín a la nuestra, el profesor Dalmacio Negro (11) se ha referido a la disolución del derecho y la política en la moral como uno de los efectos de la acción de la izquierda revolucionaria. La desaparición de la misma, conclusión desde mi punto de vista hasta optimista, debería producir una recuperación de la política. La discusión ideológica, en efecto, ha sido uno de los factores de perturbación mayores de nuestras sociedades. Cualquiera que se haya desenvuelto en alguna de nuestras instituciones podrá constatar cómo la verdadera vida de las mismas se ha visto suplantada por la acción ideológica. Esto es válido respecto a instituciones como es la Universidad, los colegios profesionales, las instituciones locales y hasta las peñas recreativas. Impropiamente se ha dicho a este respecto que todo estaba politizado cuando lo que estábamos era ante un proceso de ideologización que ha tenido efectos muy nocivos sobre una pluralidad de instituciones entre las que por mi profesión me permitiría destacar a la Universidad, convertida en campo de batalla y experimentación ideológica.

(11) DALMACIO NEGRO PABÓN, «Las tribulaciones de la izquierda», *Razón Española*, núm. 43, 1990, págs. 151-167.

Pues bien, este proceso de desviación de las instituciones de sus verdaderas tareas ha incidido igualmente en el parlamento donde la labor legislativa y política ha sido sustituida por el debate ideológico que es el más estéril de todos los debates. La búsqueda de soluciones y compromisos se difuminó bajo la discusión de qué sistema de ideas debía inspirar nuestra legislación o, dicho de otra forma, qué tipo de experimento de laboratorio estaban dispuestos a construir sobre las espaldas de los ciudadanos. Gran parte de la culpa del anquilosamiento del parlamento, de la rigidez a la que me he referido anteriormente, la tiene la ideología que, junto con el poder, causa citada antes, se convierte en elemento aglutinador de unos grupos parlamentarios, por lo menos en las fases más tempranas de la evolución de los sistemas democráticos.

El debate ideológico ha tenido igualmente el efecto de difuminar la discusión sobre los intereses y su acceso al poder. De esta forma, aquél ha actuado como sustituto de éste en muchas sociedades, especialmente en aquellas en que la opción triunfante, el régimen liberal estaba menos estabilizado. Esto ha sido cierto especialmente en la nuestra, en la que la crónica inestabilidad del régimen político procedía de la imposibilidad de sustituir la Monarquía hispánica, en quiebra tras los sucesos ligados a la invasión napoleónica, por un nuevo estado, proceso en el que se invirtió gran parte del siglo XIX. Resulta en este sentido clarificador el diagnóstico de Dalmacio Negro cuando afirma en referencia al liberalismo español que: *Enredado siempre en contradicciones, jamás llegará a dar remate a su gran designio de erigir un Estado suficientemente objetivo, al servicio de los intereses nacionales, no de la dinastía y de su sociedad cortesana; siempre quedará a mitad de camino. Su gran tragedia fue la coincidencia del orto de la idea liberal con la descomposición final de la forma política tradicional hispana* (12).

(12) DALMACIO NEGRO PABÓN, «El liberalismo en España», Unión Editorial, Madrid, 1988, pág. 110.

Soy consciente que la descripción realizada dibuja en gran medida un modelo superado. Dicho modelo procede de las bases ideológicas de los sistemas democráticos sometidas a transformaciones en el choque con la realidad. Sin embargo, la modificación del esquema puro antes trazado se ha precipitado en los últimos años de forma que no es sencillo identificar los rasgos del modelo más que en una multitud de detalles formales que permanecen, mientras que nuevas realidades surgen modificando las bases más profundas de los sistemas democráticos contemporáneos. Transformación, por cierto, que se cubre mediante la constante llamada a las esencias del régimen democrático, aunque las mismas sean poco más que las bambalinas tras las que se suceden los verdaderos cambios de nuestros sistemas jurídicos. Probablemente el campo donde dichas transformaciones han sido más decisivas sea en el de la representación de los diversos intereses sociales. Al estudio de estas modificaciones dentro del esquema de los sistemas democráticos liberales dedicaré la parte final de esta intervención.

Hemos visto hasta el momento la expulsión y suplantación del bien común y de los intereses sociales por parte del pretendido interés general y la forma en que desde el parlamento se ha proyectado un esquema ideal a través de la legislación. En consecuencia, tenemos, tanto una barrera para la representación e, incluso, manifestación de los legítimos intereses sociales, como una proyección brutal del poder sobre los mismos. Ahora bien, la sociedad ha ido modificando este estado de cosas y entre nosotros, como no podía ser menos, hay un sistema de representación de intereses. No nos vamos a referir aquí a los medios mediante los que los intereses particulares y los grupos de presión en los que se organizan actúan veladamente sobre el poder. Algo de ello hemos tratado antes cuando nos hemos referido a la suplantación del interés general por parte de intereses particulares. Ni mencionaremos las fórmulas por las que los partidos políticos actuaron en determinadas épocas como exclusivos representantes de algún interés particular, como serían los partidos agrarios, por citar un caso paradigmático. Vamos a tratar, por el contra-

rio, el caso de la manifestación pública y legítima de dichos intereses, proceso que se realiza a través de una institucionalización que afecta, como no nos hemos cansado de repetir, a las mismas bases del sistema que con muy buen criterio ha sido calificado de partitocrático.

De lo dicho hasta ahora se deduce también que por considerarlo sobradamente sabido y por haberse tratado por voces más autorizadas que la mía en estos mismos foros, no me voy a referir a las construcciones teóricas fundamentadoras de la fórmula de representación corporativa. Dichas fórmulas han sido ferozmente contestadas por los partidarios de la partitocracia, tanto en su forma plural como de partido único. Uno de los medios más eficaces de dicha postergación se ha logrado identificando las fórmulas de representación orgánica con el totalitarismo fascista. De esta forma se ha logrado eliminar al corporativismo como posible alternativa doctrinal al sistema partitocrático.

La institucionalización «de hecho» de la representación de los grupos de interés en los países democráticos-liberales ha dado lugar a dos tipos de sistemas denominados, respectivamente, pluralismo y neocorporativismo. Ambos pueden ser identificados también como los dos polos de un mismo sistema; el polo pluralista se encontraría todavía cercano a los esquemas más clásicos de las democracias liberales, el neocorporativismo puro significaría en buena medida una situación incompatible con los presupuestos de dichas democracias.

Por otro lado, el camino hacia el nuevo sistema de representación de intereses se inicia también desde dos polos opuestos. En primer lugar, cabría referirse brevemente a los Estados liberales o semiliberales en los que no se realizó el proceso de descorporatización con la energía y con la profundidad con que se realizó en los países en los que tuvo lugar un auténtico tránsito al liberalismo. Ciertamente es que la mayoría de la doctrina intenta explicar a partir de aquí muchos de los defectos sustanciales de algunos de estos países, sin detenerse en alguna de las ventajas de las que disfrutaron. Como caso paradigmático cabría citar a Alemania. Para un sector de la doctrina resulta incomprensible

cómo Alemania llegó a convertirse en la sociedad europea más avanzada sin abandonar un orden sociológico, e incluso un sistema de valores de carácter preindustrial. El prejuicio consiste en comparar el caso alemán con el modelo anglosajón, despreciando las ventajas que pudo obtener Alemania de articular un complejo entramado de representación de intereses, no sólo en la época guillermina, sino también en la República de Weimar. Resulta sorprendente a estos efectos el comprobar cómo la descorporatización de Alemania fue emprendida en gran parte por el partido nazi en su afán de implantar un régimen totalitario.

Por otro lado, podemos centrarnos en la sociedad donde el proceso de liberalización fue más profundo y donde, por ende, surgió una de las grandes alternativas contemporáneas de presencia de los intereses: me refiero a los Estados Unidos y al pluralismo. Este se convierte en uno de los rasgos más acusados con el que los estudiosos foráneos han venido calificando al sistema americano. Sistema que por cierto ha actuado como modelo ideal para un buen número de pensadores occidentales

El pluralismo va a servir como modelo de crítica a una doctrina que se asentaba sobre los siguientes pilares:

El Estado se mueve por el interés público.

Sus brazos actúan con unidad.

Los grupos particulares siguen fines egoístas.

El pluralismo se asentará sobre la base de la idea de que no hay grupo sin interés, y que la vida política se explicará a partir de las acciones de los diversos grupos moviéndose en una acción destinada a conseguir sus intereses. El pluralismo surge a partir de una sociedad civil madura y plural, mediante una fuerte movilización asociativa. Dicha acción se dirige hacia el gobernante y ha alcanzado su máxima expresión en la actividad conocida como *lobbing*. En cuanto al tema que nos interesa, debemos destacar cómo el pluralismo se dirige no sólo hacia el gobierno, sino preferentemente hacia los legisladores. En el modelo americano, en efecto, la acción individual cerca de los legisladores tiene utilidad, habida cuenta de la independencia y poder de los mismos. Por lo tanto, una parte de las acciones de los

grupos de interés en los esquemas pluralistas parece acercar la realidad extraparlamentaria al parlamento. No quiere decir esto, por supuesto, que en el esquema pluralista no se realice una notable presión sobre el gobierno, e incluso que podamos imaginar un sistema pluralista con parlamento débil.

El otro polo de la evolución de los sistemas de representación de intereses está marcado por el denominado neocorporativismo (13). En el mismo, y por cuestiones de coste y preferencias de diverso tipo, se produce un doble fenómeno. Por un lado, el Estado asocia a diversas corporaciones a algunas de sus labores, integrando a las organizaciones en su propio esquema. Con ello consigue dosis de legitimidad, habida cuenta de la quiebra de la otorgada exclusivamente por el sufragio y obtiene acuerdos que hacen más digeribles medidas ante todo de carácter económico. En compensación el Estado otorga monopolios de representación a diversas organizaciones, ayudándolas a librarse de la competencia. Surgen, así, pactos en los que la administración adquiere compromisos de índole legislativa o presupuestaria al margen del parlamento. Como consecuencia, el parlamento pierde poder, competencias, e incluso representatividad, limitándose a ratificar, a través de los votos de la coalición ganadora, acuerdos surgidos exteriormente a él. No es imprescindible en este esquema que se cree una cámara de representación de intereses al estilo de los consejos económicos y sociales, ni es relevante por ello que casi todos los órganos de este estilo vean limitadas sus funciones privándoles de facultades decisorias. La realidad se aleja notablemente de lo previsto en los textos constitucionales.

El natural resurgir de los intereses sociales expulsados del parlamento no deja de tener inconvenientes por razón de los esquemas partidocráticos en los que han surgido. En primer lu-

(13) Para una correcta referencia bibliográfica véanse mis trabajos: «Neocorporativismo», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74, pág. 807, e «Informe sobre el acuerdo gobierno-sindicatos en materia de inspección», *Documentación laboral*, núm. 30, página 91.

gar, la deformación ideológica afecta de forma grave a grupos de interés tan importantes como los sindicatos de trabajadores. Mientras la colaboración se entienda como una tregua que estabiliza momentáneamente una situación de injusticia, a fin de obtener algún tipo de ventaja táctica, es imposible la recuperación de la idea de bien común. Por otro lado, el esquema pluralista se revela como extraordinariamente costoso debido a las fuertes tensiones que engendra el aluvión de demandas que recibe el Estado. En cuanto a la solución corporativista, no sólo afecta a la legitimidad del régimen liberal, sino que provoca un cisma entre el esquema constitucional y la práctica política; por otro lado, las corporaciones privilegiadas se constituyen en grupos escasamente representativos donde la democracia interna brilla por su ausencia. Finalmente es imposible mantener estabilizado un sistema de representación del que la ideología oficial predica que no es representativo, sino sólo un mal menor para circunstancias especiales (de crisis económica, por ejemplo), y que, por tanto, carece de legitimidad. En consecuencia, o se rompe el cisma entre la representación teórica y real, reconociendo la necesidad de integrar los legítimos intereses sociales en aras del bien común o seguiremos asistiendo al permanente esfuerzo de lograr la cuadratura del círculo.