

# Reflexiones sobre el Parlamento

Gregorio Peces-Barba Martínez

Profesor Agregado de Derecho Natural y Filosofía del Derecho  
Universidad Complutense de Madrid

Al aproximarme a este tema lo hago desde dos perspectivas. Primero en mi condición de filósofo del Derecho, porque hay antecedentes de otros filósofos del Derecho que se han ocupado del Parlamento. Solamente por citar un ejemplo muy relevante, el gran maestro de la Filosofía del Derecho del siglo xx Hans Kelsen, en los años veinte, publica un artículo muy importante sobre los problemas del parlamentarismo, precisamente en un momento en que hay un gran debate sobre lo que se llama la crisis del Parlamento <sup>1</sup>.

Aunque sólo fuera por eso, yo estaría legitimado para hablar del tema, puesto que es una vieja tradición en la Filosofía del Derecho contemporánea; pero es que, además, a eso uno la condición de presidente del Congreso, que me ha permitido también, por necesidades de mi propio trabajo, complementar esa reflexión teórica con un conocimiento práctico que voy a intentar en algún sentido transmitirles a ustedes.

Este tipo de reflexiones sobre el Parlamento tiene en nuestro país algún antecedente importante. Me estoy refiriendo al libro de Gumerindo de Azcárate sobre *El régimen parlamentario en la práctica*, que es un libro del que se han hecho tres ediciones que coinciden con momentos de expectativa democrático-parlamentaria en nuestro país. La primera edición se produce poco después de la restauración canovista en la monarquía de Alfonso XII, cuando el sistema parlamentario renace de nuevo en la esperanza de nuestro país. La segunda edición se publica poco después de proclamada la República en el año 1931, con un prólogo, por cierto muy interesante, del que era entonces decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central, el profesor don Adolfo Posada, y una

<sup>1</sup> Véase edición italiana, «El problema del parlamentarismo», en la edición de Carmelo Geracci de diversos trabajos de Kelsen, *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1982, págs. 171 y sigs.

tercera edición que se produce el año 1978, con un prólogo del profesor Enrique Tierno Galván<sup>2</sup>.

Además de esta obra de Gumersindo de Azcárate, el tema del Parlamento ha estado permanentemente a debate en la cultura jurídica y política desde los orígenes modernos del Parlamento.

A alguno de los aspectos de esa polémica nos vamos a dedicar posteriormente, al hablar, por ejemplo, en muy breves pinceladas, de lo que se llama «la crisis del sistema parlamentario», pero no quería dejar de mencionar algunos debates muy vivos, por ejemplo, los que se producen en el interior del propio pensamiento marxista y socialista, entre aquellos sectores que lo rechazan, como rechazan todo el conjunto de las instituciones del Estado liberal democrático. Por poner un ejemplo, la polémica entre Lenin y Kautsky, cuando éste acusa a la Revolución rusa de haber acabado con el sistema parlamentario, en su famosa obra sobre la dictadura del proletariado, y a la que contesta de una manera menos científica, menos académica, Lenin con su famoso opúsculo-panfleto *Sobre la revolución proletaria y el renegado Kautsky*<sup>3</sup>.

En estos últimos años ha habido en Italia una importante polémica, donde ha defendido el papel del Parlamento en un sistema democrático avanzado el gran maestro italiano de la Filosofía del Derecho Norberto Bobbio, frente a los ataques de algunos sectores que desde el Partido Comunista reflexionaban sobre la crisis del Parlamento. Y en los últimos meses en España, a través de un excelente libro del profesor Elías Díaz, *De la maldad estatal y de la soberanía popular*, se ha reflejado la posición de un profesor alemán, el profesor Klaus Offe, que desde posiciones de extrema izquierda pone en duda la legitimidad del sistema parlamentario representativo. Y no olvidemos tampoco, con lo que suponen de aportación crítica al sistema parlamentario, las posiciones del nacional-socialismo, del fascismo y del corporativismo en los últimos años en Italia, en Francia, en Alemania y en España.

Por consiguiente, es un tema vivo, un tema respecto del cual es interesante hacer algunas reflexiones. Una sobre las funciones del Parlamento, otra sobre la situación actual del parlamentarismo y la última sobre lo que yo llamaría la relación entre el Parlamento y la legitimidad del poder.

La función del Parlamento, primera etapa de mi trabajo, se va decantando a lo largo de la historia. El Parlamento surge en todo ese contexto

<sup>2</sup> *El régimen parlamentario en la práctica*, 1.ª ed., 1885; 2.ª ed., 1931; 3.ª ed., Tecnos, Madrid, 1978.

<sup>3</sup> Véase la polémica en la edición francesa de P. Kensel, traducción de J. D. Selche, Union Générale d'Éditeurs 10/18, París, 1972.

<sup>4</sup> *De la maldad estatal y de la soberanía popular*, Debate, Madrid, 1984. La obra de Offe analizada por Elías Díaz es *Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates*, Surhkamp, Francfort del Main, 1972. Existe una edición italiana de la mayor parte de los trabajos de esta obra en *Lo stato nel capitalismo maturo*, versión de Reimbart Schmidt y Danilo Zolo, Etas Libris, Milán, 1978.

de reflexión para intentar limitar el poder en general. Surge ya con unos antecedentes medievales. Las Cortes de León se reúnen en el siglo XII y a partir de ahí se reúnen las Cortes de Valladolid, en Burgos, Segovia, Toledo y Madrid. Pero son unos Parlamentos todavía estamentales, es decir, unos Parlamentos en los cuales los que están representados son el clero, la nobleza y la burguesía. Hay un ejemplo pictórico en el Congreso de los Diputados, precisamente, de esos Parlamentos estamentales, con el gran cuadro de Gisbert, que está a la izquierda, mirando desde el lugar que ocupan los diputados, en el frontispicio del hemiciclo: una sesión de las Cortes de Castilla reunidas efectivamente en Valladolid y donde la reina doña María de Molina presenta al infante don Fernando.

Pero no me refiero, al hablar de las funciones del Parlamento, a ese Parlamento estamental, sino al Parlamento moderno, que en gran parte, y con algún supuesto, surge como evolución de ese Parlamento estamental, por ejemplo en Gran Bretaña.

No así en otros países como España, donde, aunque el origen del Parlamento moderno también está en las viejas Cortes, ya aparece con un signo claramente liberal, y en ruptura con la situación anterior de monarquía absoluta, con las Cortes de Cádiz. En otros sitios, como en Francia, el origen es un Parlamento estamental. Los Estados Generales, reunidos por Luis XVI en 1789, son los que dan lugar a la Asamblea Nacional y al moderno parlamentarismo.

Y este moderno parlamentarismo, que va evolucionando hasta nuestros días, surge históricamente a partir de la reflexión sobre los límites del poder y sobre la separación de poderes. El Parlamento legislará; el monarca y el poder ejecutivo ejecutarán las leyes, y el poder judicial aplicará el Derecho a los casos concretos. Por consiguiente, una de las razones de su aparición es la de realizar la separación de poderes y limitar el poder del Estado absoluto, que es una de las ideas preconizadas por el liberalismo en autores como Locke o como Montesquieu. Pero quizá la razón principal del origen del Parlamento moderno es la de acoger a la representación, que es expresión de la participación de los ciudadanos en la vida política.

Frente a las viejas tesis del Estado absoluto, del origen divino del poder o del origen tradicional del poder en la monarquía, el Parlamento surge históricamente para expresar una nueva forma de explicación del origen del poder, que es la forma consensual, el contraactualismo moderno, que intenta explicar el poder por el acuerdo de los ciudadanos. Salvo en la utopía de Rousseau, que pretende la democracia directa y que sostiene que la participación no se puede delegar, en el mundo moderno, y a partir del siglo XVI, es imposible la democracia directa, que solamente cabe en las pequeñas comunidades. La democracia directa se descarta porque las sociedades son muy amplias y los problemas muy complejos. Y el Parlamento es la sede de la democracia representativa. El Parlamento es la institución donde, a través de la participación de los ciuda-

danos, se recoge la representación de la soberanía, y, por consiguiente, es la expresión del primero de los poderes del Estado. No se pueden olvidar estas dos razones para entender el origen histórico y, por consiguiente, las funciones del Parlamento.

Y el Parlamento, como es lógico, surge históricamente en enfrentamientos con los poderes que se oponían a su implantación. Así, por ejemplo, el núcleo central del origen del Parlamento británico es la dialéctica del enfrentamiento entre el poder de la representación parlamentaria —aunque sea todavía muy limitada— y la prerrogativa de la Corona, la prerrogativa regia. Una serie de vicisitudes, que naturalmente aquí no podemos sino apuntar, producirán, ya a partir de la Gloriosa Revolución de 1688, la victoria del Parlamento y también la de otro de los elementos que se oponen a la prerrogativa regia, que es el *Common Law*, el Derecho común de los ingleses aplicado por los tribunales. En otros países como Francia o como España, aunque con menor claridad, aparece este elemento como explicación del origen del Parlamento.

Si se analizan en estos países las diversas Constituciones donde se reflejan los sistemas parlamentarios, se concluirá que, en un primer momento, el sistema concibe el poder, incluso el legislativo, como compartido entre la Corona y el Parlamento, y poco a poco después disminuye el poder legislativo de la Corona, salvo en algunos aspectos residuales como el derecho de veto, y se concentra definitivamente en el ámbito del poder ejecutivo. Los gobiernos son gobiernos de Su Majestad, gobiernos del rey, en Gran Bretaña, en Bélgica y en España con la Constitución de 1876, etc. En la actualidad, en el siglo xx, en unos casos por uso —puesto que la Constitución británica no existe como Constitución escrita— y en otros, como en el nuestro, por una reflexión racional, en la Constitución de 1978, la Corona queda convertida en un órgano del Estado, el que simboliza su unidad y permanencia y el que arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, pero no en un poder del Estado. Por consiguiente, en el último tramo de la discusión, que justifica el origen del Parlamento, se produce una distinción, que es buena tanto para el Parlamento, que recoge así el monopolio pleno del ejercicio de la soberanía, como para la Corona, que queda así al margen de las vicisitudes políticas concretas.

Naturalmente, desde ese contexto ya comprenderán lo absurdo que resulta que, cuando se produce un debate parlamentario en cualquier país, en España o en cualquier otro, sobre un tema polémico, algún sector de la sociedad se dirija a la Corona para que medie en ese debate en el Parlamento entre las mayorías y las minorías. En esta discusión del Parlamento, la Corona no tiene facultades para mediar y además se hace un flaco servicio incluyéndola o introduciéndola en un debate político concreto, que tiene que ser solucionado por la vía normal de las mayorías y de las minorías que se reflejan en el Parlamento.

En esa evolución se van formando las dos grandes funciones del Parlamento: la producción de las leyes y el control del Gobierno.

Además hay una tercera función, que, a mi juicio, es la más radical, más enjundiosa, que no tiene un carácter instrumental, en la que está el fundamento del valor del Parlamento. Porque éste es expresión de la representación de los ciudadanos y refleja el funcionamiento de las reglas del juego del sistema democrático.

En el Parlamento se realizan, no en exclusiva, pero sí con gran importancia, dos grandes reglas del juego del sistema liberal democrático: la regla de la libertad y la regla de las mayorías.

La regla o el principio de la libertad supone que en la sociedad democrática la participación de los ciudadanos tiene que ir acompañada de un sistema institucional en el cual puedan intervenir libremente. No tiene sentido el sufragio universal, por ejemplo, si los ciudadanos no tienen libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación, para poder ejercer esa participación política con plena conciencia, con plena información y con una voluntad libre en cuanto a la toma de decisión que pretendan hacer.

El principio de la libertad es casi un presupuesto del funcionamiento del sistema democrático que se refleja en el Parlamento. El principio de la libertad supone todavía algo más previo: la igual consideración de todas las personas como ciudadanos. Solamente en base a la igual consideración de todas las personas como ciudadanos puede funcionar el sistema y puede justificarse la institución.

La regla de las mayorías supone el camino para formar el Parlamento y el camino para la toma de decisiones en el Parlamento. La regla de las mayorías se funda en la constatación de la inexistencia de verdades políticas incontrovertibles. Ni siquiera el último de los intentos de una verdad política incontrovertible, la gran construcción por Marx de una ciencia social que va a analizar la evolución de la sociedad con conclusiones ciertas y definitivas, se libra de la quiebra. Cualquier dogmatismo se podría situar en el mismo nivel. La constatación de que ninguno de esos sistemas de verdades conduce a una verdad que sea indiscutible para los demás es lo que produce la necesidad de introducir la regla de las mayorías.

Es evidente, y se ha dicho muchas veces, que la regla de las mayorías no es infalible, que la regla de las mayorías puede producir equivocación. Que la mayoría se puede equivocar es evidente, pero también se puede equivocar la minoría, y es minoría. Y la regla de las mayorías en el Parlamento permite un funcionamiento en la toma de decisiones y es ejemplo para las demás instituciones de representación. Con la regla de las mayorías no se funciona a nivel científico. Para descubrir una determinada fórmula o para llegar a una determinada conclusión de una ley social, en la sociología, o en la estadística, o en cualquier ciencia de la naturaleza o social, no se pone a votación ninguna propuesta, sino que se

utilizan otro tipo de razonamiento y una metodología científica adaptada a cada objeto a investigar y que conduce a unas conclusiones.

Pero en el ámbito de la representación a todos los niveles, lo que rige es, en un sistema democrático, el principio de las mayorías. Ese principio se concreta en el procedimiento de elaboración de las Leyes y de los Reglamentos, sobre la base de algunas reglas específicas. En algunos supuestos funciona una mayoría cualificada, pero en todo caso la toma de decisiones radica no en ninguna persona preclara, inteligente, que sabe lo que les interesa a los demás y que puede expresar por su propia voluntad carismática o caudillística la opinión de todos, sino porque hay una mayoría que se forma y que orienta las decisiones.

Pero la ley de las mayorías tiene otros matices, otras perspectivas. La principal es el respeto a las minorías, que en el Parlamento tiene unas consecuencias importantes.

El Parlamento es un lugar enormemente ágil y libre, incluso yo diría que impertinente: es «la institucionalización de la impertinencia», si me permiten la *boutade*, y naturalmente supone el respeto y la garantía para que se pueda ejercer el derecho a controlar, a protestar; en definitiva, a discrepar de las mayorías.

La decisión que los ciudadanos toman con su participación en un momento determinado, a través de unas elecciones generales, forma un Parlamento u otras instituciones de participación con una determinada mayoría. Pero no es una solución definitiva. Hobbes, en el *Leviathan*, considera que ese dios mortal que es el poder, una vez que se constituye por acuerdo de todos, funciona por su cuenta. No es posible la retirada de confianza, y el *Leviathan* no es revocable, es más bien irreversible. Ese no es el principio de funcionamiento de un sistema parlamentario representativo: el poder tiene que ser contrastado periódicamente. Y eso es lo que se llama la reversibilidad del poder o lo que se llama en nuestra Constitución las elecciones periódicas por sufragio universal. A las minorías hay que protegerlas porque pueden tener la posibilidad de convertirse en mayorías. Esa es la regla clave del sistema democrático; si quiebra, no existe democracia.

Si el Parlamento funciona a través de las mayorías para la formación de la voluntad colectiva, su máxima expresión en un sistema político se hace a través de la ley. La ley marca las directrices de organización y funcionamiento de los poderes, la garantía de los derechos y los objetivos estatales. En el sistema democrático, el principio del sometimiento de los gobernantes a la ley está reforzado y justificado por el hecho de que esa ley, a la que están sometidos todos, es una ley producida en el Parlamento, es decir, producida en la sede de la soberanía, de la soberanía popular. Es el gobierno de las leyes y no de los hombres, porque es el gobierno bajo las leyes y por las leyes.

Y por la misma razón de la dialéctica mayoría-minoría es por la que se justifica la segunda de las funciones ordinarias del Parlamento, que

es precisamente la del control del Gobierno. Como experiencia personal, las sesiones de los miércoles, en las cuales los señores ministros y el señor presidente del Gobierno se sientan en el «banco azul» a esperar las preguntas, más o menos acertadas o equivocadas, o las interpelaciones, más o menos acertadas o equivocadas, que pueda hacer la oposición, son un sanísimo ejercicio democrático.

Pero la función de integración es la que da al Parlamento su sentido más profundo. Porque si ustedes miran la historia moderna, sobre todo del siglo XIX hasta hoy, desde esta perspectiva del Parlamento y de su función de integración, podrán encontrar la clave central del funcionamiento del sistema democrático, de la existencia y de la explicación de muchos movimientos sociales y definitivamente la razón, a mi juicio, por la cual el sistema democrático tiene una inmensa superioridad sobre cualquier otro sistema político: una inmensa superioridad ética, una inmensa superioridad política y una inmensa superioridad técnica. Es el único sistema capaz de integrar, a través del Parlamento, a todas las fuerzas que acepten las reglas de juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías a la que antes me estaba refiriendo.

La integración no es fácil ni está terminada en muchos países del mundo. Todavía a principios del siglo XIX el Parlamento que existía estaba formado por menos del 10 por 100 de los ciudadanos de un país. El sufragio era censitario y votaban los más ricos y los más cultos. Lo que podríamos llamar el liberalismo conservador o, en palabras de Díez del Corral, doctrinario, defendía ese modelo de Estado, cuya dirección estaba reservada a esas minorías ilustradas y con medios. Algunos textos ilustran mejor que cualquier explicación ese punto de vista. Así, Benjamín Constant, en sus principios de política en la misma línea de Guizot, dirá: «... en nuestras sociedades actuales, el nacimiento en el país y la madurez de edad no bastan para conferir a los hombres las cualidades requeridas para el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Aquellos a quienes la indigencia mantiene en una perpetua dependencia y condena a trabajos diarios no poseen mayor ilustración que los niños acerca de los asuntos públicos ni tienen mayor interés que los extranjeros en una prosperidad nacional cuyos elementos no conocen y en cuyos beneficios sólo participan indirectamente.

»No quiero cometer ninguna injusticia con la clase trabajadora. Es tan patriota como cualquiera de las restantes, y a menudo realiza los más heroicos sacrificios, siendo su abnegación tanto más de admirar cuanto que no se ve compensada por la fortuna ni por la gloria. Pero una cosa es, a mi juicio, el patriotismo por el que se está presto a morir por su país y otra distinta el patriotismo por el que se cuidan los propios intereses. Es preciso, pues, además del nacimiento y de la edad legal, un tercer requisito: el tiempo libre indispensable para ilustrarse y llegar a poseer

rectitud de juicio. Sólo la propiedad asegura el ocio necesario, sólo ella capacita al hombre para el ejercicio de los derechos políticos...»<sup>5</sup>.

Y en España, mucho más tarde, en su segundo discurso en el Ateneo, Cánovas del Castillo justificaba su oposición al sufragio universal con estas palabras: «... el sufragio universal será siempre una farsa, un engaño a las muchedumbres, llevado a cabo por la malicia o la violencia de los menos, de los privilegiados de la herencia y del capital, con el nombre de clases directoras, o será, en estado libre y obrando con plena independencia y conciencia, consumismo fatal e irresistible. Escójase, pues, entre la falsificación permanente del sufragio universal o su supresión si no se quiere tener que elegir entre su existencia y la desaparición de la propiedad...»<sup>6</sup>.

Por consiguiente, esta función de integración del Parlamento se ha hecho a través de una dura lucha para conquistar el sufragio universal, que solamente se consigue en nuestro país plenamente, es decir, para el voto de la mujer, con la Constitución del 31, y a finales del siglo XIX para el sufragio universal masculino. Y lo mismo se puede decir de otra serie de países. El sufragio universal es el que hace posible esta función de integración, porque los que no votaban, los sectores marginados del voto, no se sentían integrados en el Parlamento, no sentían que el Parlamento fuera suyo, y sólo lo empiezan a sentir como propio cuando pudieron participar.

Y eso puede explicar históricamente las críticas que hace Carlos Marx al sistema parlamentario representativo, porque el Parlamento y los derechos fundamentales que él conoce cuando escribe *Sobre la cuestión judía* o cuando escribe el *Manifiesto comunista* son precisamente esos Parlamentos elegidos por un 10 por 100 de los ciudadanos.

Esta función de integración se produce no solamente a través del sufragio universal, sino también a través del reconocimiento del derecho de asociación. A finales del siglo XIX se va produciendo un lento, pero importante movimiento de integración de las fuerzas sociales en el Parlamento. Los cauces son ese derecho de asociación y el sufragio universal.

Los liberales que, como Constant o como Cánovas del Castillo, querían que no se avanzase hacia la igualdad de las libertades, que no se avanzase hacia el sufragio universal, porque pensaban que eso sería la destrucción de esas libertades ya conquistadas por una minoría, serán un obstáculo para la integración. Y por el otro lado, ante el panorama de ese Estado liberal que se defiende y que no quiere que se incorpore la clase trabajadora a su interior, hay análisis de un determinado tipo de socialismo, que va desde Mably, Morelli, Baboeuf, Blanquí, Marx en gran parte, aunque algunos lo intenten salvar, Lenin, etc., que consideran

<sup>5</sup> *Principios de política*, edición castellana de José Álvarez Junco, con traducción de J. Hernández Alfonso, Aguilar, Madrid, 1970, cap. VI, págs. 57-58.

<sup>6</sup> Segundo discurso en el Ateneo, *Problemas contemporáneos*, Madrid, 1884, I, pág. 97.



que el Parlamento, las instituciones del sistema representativo liberal y los derechos humanos no sirven para conseguir la libertad de los hombres y para conseguir la igualdad. El objetivo es destruir ese tipo de instituciones.

Y, por consiguiente, este proceso de integración del Parlamento se realiza frente a esas dos posiciones contrapuestas. Una a la defensiva, para dejar sólo la participación para una minoría, y otra que quiere destruirlo porque considera que no es cauce adecuado para la liberación de todos los hombres. Frente a esas dos posiciones hay un sector que es, al final, el que impulsa la función de integración del Parlamento, formado fundamentalmente en su origen por el liberalismo más progresista —estoy pensando en autores como Stuart Mill— y por el socialismo democrático —estoy pensando en la línea que va de Louis Blanc a Lasalle, a Bernstein y actualmente a todo lo que se llama el socialismo democrático, el austromarxismo, etc.—. Liberales y socialistas colaborarán en esa función de abrir el Parlamento, no de destruirlo ni de limitarlo sólo a que sea el lugar de unos pocos, sino a abrirlo para que se puedan recoger las inquietudes de los sectores de la clase trabajadora y al mismo tiempo para que puedan seguir existiendo los demás intereses.

Esa profunda función de integración del Parlamento es, a mi juicio, lo que hacen que sea la clave de bóveda del funcionamiento del sistema democrático. Porque el sistema democrático, a través del Parlamento, integra la lucha en las reglas del juego. Todos están dentro, todos aceptan el cauce para conseguir el programa de los partidos conservadores o de los partidos socialistas o —en Europa occidental— de los partidos comunistas, que, a partir sobre todo de la Segunda Guerra Mundial, abandonan también sus posiciones leninistas y se incorporan, con todo lo que supone también de bagaje de la clase trabajadora, a ese planteamiento. Eso supera la dialéctica del odio, la dialéctica del exterminio del adversario y coloca el debate político a través de las reglas del juego de la libertad y de las mayorías.

Terminaré con una muy breve reflexión sobre lo que he llamado la situación actual.

La llamada crisis del parlamentarismo se plantea, sobre todo a partir de los años veinte, por la doble ofensiva del fascismo y del nacional-socialismo y del leninismo. Ambos, desde los extremos, critican e intentan producir la construcción del Parlamento. Pero alguna justificación objetiva, no en esas ideologías, sino en una serie de hechos, justifica la preocupación por la situación del Parlamento en aquellos años.

El primero se refiere a lo que podríamos llamar la crisis de la ley. Ese es un tema de una profunda importancia también en la historia de la cultura jurídica y política moderna. La ley se vinculaba naturalmente al Parlamento que la producía, y se le había dado por los liberales —con mucha influencia de Rousseau— un carácter sagrado. La ley era la expresión de la voluntad general, y naturalmente a través de la ley se organi-

zaba la vida colectiva. Pocas leyes, grandes leyes, leyes muy generales que servían en un Estado liberal de Derecho para que este Estado pudiera cumplir sus dos grandes funciones: la función de garantía del libre juego de los particulares —puesto que el Estado se limitaba a garantizar a los particulares la autonomía de su voluntad— y la función de represión, en el supuesto de que las reglas del juego de ese libre desarrollo de la actividad de los particulares fueran rotas por alguien.

Y, naturalmente, un Estado que hoy llamaríamos, con la terminología de los neoliberales o paleoliberales, un Estado mínimo, que solamente cubría esas funciones, podía actuar sobre la base de la sacralización de la ley. Es el momento también en el cual se empiezan a hacer las grandes codificaciones. Es el momento en que se piensa que el Derecho debe plasmarse y cristalizar en grandes códigos, es el momento del Código Napoleón, es el momento del Código austríaco, del Código alemán, más tarde del Código español. Y se pensaba entonces que los temas estaban resueltos a través de un Parlamento que producía leyes sin lagunas y que abarcaban a todas las situaciones.

Pero la evolución social, la aparición de la sociedad industrial, de nuevas formas de vida, produjo un envejecimiento rápido de la ley. La ley ya no podía ser el instrumento permanente de organización de la vida social, y era necesaria la actualización de la ley. Y la actualización de la ley, producto del Parlamento, se producirá en aquellos momentos por vías no parlamentarias. Y, consiguientemente, la razón de la crisis del Parlamento se explica en parte por estas salidas no parlamentarias de la crisis de ley. Esta situación supone el aumento del poder de los Tribunales de Justicia. Los Tribunales de Justicia, los jueces, que decía Montesquieu son sólo «la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor»<sup>7</sup>, se van convirtiendo por esa imposibilidad de la ley de adaptarse hasta sus últimas consecuencias a las circunstancias concretas en creadores del Derecho. Lo crean cuando controlan al ejecutivo a través del contencioso-administrativo (el Consejo de Estado francés, los Tribunales Contencioso-Administrativos en otros países). Y en el siglo xx crean Derecho cuando empiezan a surgir, según el modelo austríaco de la Constitución de 1920, influida por Kelsen, los Tribunales Constitucionales, que controlan no ya al ejecutivo, sino también si el Parlamento se ajusta o no a lo establecido en las Constituciones y crean Derecho los Tribunales ante las «zonas de penumbra» del ordenamiento jurídico, o lo que Hart califica como «su textura abierta». El Derecho legal no está completo, tiene zonas de oscuridad, y los Tribunales complementan el Derecho en esos casos en esa creación-interpretación de la dinámica jurídica. En ese sentido, nuestro Código Civil, en la reforma del 73, tiene ya que reconocer esta realidad

<sup>7</sup> Véase *L'esprit des lois*, segunda parte, libro XI-6. Tomado de la edición L'In-  
tégrale, Du Seuil, París, 1964, pág. 589.

al establecer que la jurisprudencia de los Tribunales complementará el ordenamiento jurídico.

La creación judicial del Derecho es hoy indiscutible, y eso se podía interpretar en algún momento como la superación del Estado legislativo parlamentario, y así lo hace Carlo Schmitt en su polémica con Kelsen. Así concluirá que su diagnóstico supone la muerte del Estado parlamentario representativo y la aparición de lo que él llama el Estado jurisdiccional<sup>8</sup>.

El segundo elemento de la crisis está en la evolución del Estado liberal. Ese Estado, que tenía una función garantizadora de la libre actividad de los particulares y una función de represión en el supuesto de que esa libre acción fuera violentada, va aumentando su intervencionismo. La demanda social así lo pide; el Estado ya no está exclusivamente en manos de la burguesía, y la clase trabajadora, por el proceso de integración a través del sufragio universal y del derecho de asociación, cada vez va teniendo más influencia y reclama que se produzca la igualación de las necesidades básicas mínimas en la vivienda, la seguridad social o la educación. Y todo eso va produciendo un aumento de las funciones del Estado. El Estado ya no tiene sólo una función garantizadora y una función represora, sino que desarrollará también una función promocional, realizará actividades positivas, responderá a prestaciones y a demandas de los particulares. Así aumentará el volumen del Estado, que ya no será el Estado liberal de Derecho, sino que pasará a ser el Estado social de Derecho. Para responder a todas estas demandas sociales la ley no es el instrumento adecuado. Es necesario un instrumento más flexible, un instrumento más rápido, un instrumento más en manos del poder ejecutivo. Y entramos en el auge de los Reglamentos, que dan la importancia que hoy tiene a esa rama del Derecho, que ha sustituido al Derecho civil en su imperialismo, que es el Derecho administrativo. Y esto, naturalmente, produce, incluso en el ámbito de la ley, una forma de producción jurídica híbrida: los decretos-leyes.

En nuestro país, desde 1978, han sido muy parlamentarizados y además se utilizan poco. La señora Jotti, presidenta de la Cámara de Diputados italiana, me contaba que ella ha tenido que soportar años con 150 o 200 decretos-leyes en Italia. Todo esto, naturalmente, favorece la crisis de la ley. Y esto llevó en su momento a la impresión de que podía haber una crisis real del Parlamento, además de la crisis ideológica introducida por las posiciones antiparlamentarias y antiliberales del leninismo y del fascismo.

Este tema preocupó en su momento, pero yo creo que está hoy superado. En una organización del Estado moderno es perfectamente compatible la coexistencia de un Parlamento representante de la soberanía po-

<sup>8</sup> Véase *Legalidad y legitimidad*, versión castellana de José Díaz García, Aguilar, Madrid, 1971.

pular, de un Parlamento representativo que produce leyes y de unos Tribunales de Justicia que creen Derecho. No existe ningún tipo de colisión, porque la creación normativa de los Tribunales de Justicia es Derecho igualmente y a veces realiza un papel importantísimo, pero no tiene el apoyo de la soberanía popular y, por consiguiente, no colisiona con el funcionamiento del Parlamento, que, a través de las leyes, puede modificar esa jurisprudencia en el caso que así se considere necesario. No se puede tampoco olvidar que son las leyes las que, como norma de organización en su función de identificación y de producción de otras normas, habilitan a los jueces para crear Derecho.

Los Tribunales Constitucionales son una culminación del Estado de Derecho. En España se han organizado bien, con algunos defectos que se han corregido, como la existencia inexplicable del recurso previo de inconstitucionalidad. Una vez que ese tema se ha resuelto, por el daño a la imagen del Parlamento que produce y por la capacidad que tiene de impedir la entrada en vigor de una ley, el Tribunal Constitucional aparece como una pieza clave que culmina el funcionamiento del Estado de Derecho.

No se puede hablar hoy de crisis del Parlamento, y es imprescindible hacer un pequeño atisbo de la forma de superación. La superación de la crisis exige un paso hacia adelante, exige una potenciación del Parlamento. El Parlamento tiene que ser autónomo respecto de los restantes poderes, y eso puede permitir el cumplir mejor esas funciones a las que antes nos hemos referido.

No se puede negar que es difícil en una sociedad en la cual el Estado de los partidos es la forma moderna de la democracia, y éstos, a través de los Grupos Parlamentarios, están muy presentes en el Parlamento. La autonomía del Parlamento solamente se puede conseguir a través de la potenciación de los órganos propios del Parlamento. La potenciación del presidente y de la Mesa hay que hacerla —y no estoy trabajando para mí, porque yo voy a dejar de ser presidente dentro de año y medio— porque es buena. Es bueno que el fortalecimiento de los órganos propios del Parlamento sea el único cauce, y que se realice plenamente, para que ese principio de las mayorías y de respeto a las minorías se consiga, para que el Parlamento pueda cumplir todas sus funciones.

Para terminar haré una última observación sobre lo que he llamado Parlamento y legitimidad.

La materia a la que me dedico es una materia que surge en la historia de la cultura, fundamentalmente en Grecia, y surge para responder a una pregunta muy sencilla: ¿Por qué hay que obedecer a las leyes? ¿En qué se diferencia una ley, un mandato de un gobernante legítimo, del mandato de una banda de ladrones? ¿Qué diferencia hay, desde el punto de vista formal? Es muy difícil, desde el punto de vista formal, encontrar diferencias. Y la preocupación la tienen personas tan dispares, desde el punto de vista ideológico, como San Agustín o Hans Kelsen, un liberal

progresista del siglo xx. Y en ambos se encuentra la misma pregunta: ¿Por qué hay que obedecer a las leyes? ¿En qué se distingue una ley del mandato de una banda de ladrones? ¿Por qué hay que pagar los impuestos y por qué no hay que pagar el impuesto revolucionario de ETA?, podríamos preguntarnos ahora.

En otros tiempos había otras respuestas. Hoy ya no sirve la vieja respuesta del Derecho natural porque no nos ponemos de acuerdo en lo que es el Derecho natural. Y, por consiguiente, hay tantas versiones del Derecho natural como profesores se dedican al tema. Lo tenemos que resolver, yo creo, a través de la función de integración que el Parlamento realiza.

¿Por qué hay que obedecer a las leyes? Porque el ciclo de participación de los ciudadanos en el Parlamento y la creación de leyes por el Parlamento, que vuelven al ciudadano como destinatario de las normas, es un ciclo que, en el sistema parlamentario representativo, abarca a más gente, es más racional, responde al principio del tratamiento igual a todas las personas, al principio de la igual consideración de todas las personas y, por consiguiente, nos lleva al convencimiento psicológico de que el mandato que se recibe es un mandato que merece ser atendido. Para algunos existen razones morales de obediencia al Derecho; para otros, sin llegar a esa profundización de la justificación moral, existen buenas razones, diríamos, para entender que esas leyes, que no existen cuando la decisión normativa, el mandato, se toma en una cueva cerrada y clandestina donde se reúnen los dirigentes de la banda armada, o los dirigentes terroristas, o la banda de ladrones, y entonces no. No existe esa misma legitimación ni esa participación, que es lo que nos permite hoy distinguir y dan ya respuesta a esa vieja pregunta, que tanto ha preocupado a los filósofos del Derecho.

Como dice Max Weber, el problema de la legitimidad es un problema central en la reflexión sobre el poder y quizá el núcleo para saber por qué tenemos que obedecer al Derecho; es saber qué poder es el poder legítimo. Yo creo que pasaría el análisis por el descubrimiento de aquel poder que tiene un sistema parlamentario en el cual la función de integración de todos los sectores sociales y de todas las ideologías se puede producir.