

## EPÍLOGO

La coordinadora de este libro, Asunción de la Iglesia, me ha pedido que exponga unas breves reflexiones como epílogo a los excelentes trabajos que integran esta obra dedicada a plantearse los problemas actuales de la institución parlamentaria. Agradezco esa invitación y procuraré cumplirla de la mejor manera que pueda.

Siempre he pensado que el parlamento es la pieza fundamental del sistema constitucional democrático. Y ello vale tanto para el parlamentarismo como forma de Estado como para el parlamentarismo o el presidencialismo como formas de gobierno. En la primera acepción, el parlamentarismo no es más que la forma que adopta la democracia constitucional, que ha de ser, por principio, una democracia representativa, esto es, una democracia parlamentaria. Por ello, hace ya un siglo, afirmaba KELSEN, con toda propiedad, que la suerte del parlamentarismo será la suerte de la democracia.

Hoy, el fortalecimiento del poder estatal derivado de su mayor capacidad de intervenir en los procesos económicos y sociales, pero al mismo tiempo, la relativización de ese poder debido a la globalización y a la integración de los Estados en organizaciones políticas más amplias (un buen ejemplo es el de la Unión Europea), así como a la necesidad de cooperación internacional para hacer frente a los fenómenos geopolíticos, e incluso sanitarios (no hay más que recordar la reciente pandemia) o más inmediatamente vitales (por ejemplo, el cambio climático) que afectan a la humanidad en su conjunto, ha dotado, inevitablemente, del máximo protagonismo al poder ejecutivo, como instancia estatal más activa en relación con todos esos procesos.

Pero si bien el poder ejecutivo resulta hoy el poder estatal más enérgico, el parlamento sigue siendo el poder estatal más sólido para que la democracia constitucional se mantenga, dada su función central en la legitimación del sistema, en la adopción de las decisiones generales más importantes, las leyes, y en la procura de eficacia de las políticas gubernamentales a través de sus indeclinables competencias de control. En la democracia constitucional, inseparable del Estado de Derecho, el control jurisdiccional, siendo necesario no es, sin embargo, suficiente, ya que el control político tiene un cometido del que la democracia no puede desprenderse.

Hoy, la democracia parlamentaria, única forma posible de la democracia constitucional, está sufriendo una crisis en gran parte de los países que gozan de una constitución auténtica, y está siendo desmantelada en aquellos otros que tienen por constitución sólo una forma vacía de contenido, puesto que el poder actúa allí de manera radicalmente contraria a lo que la constitución significa. Las causas de aquella crisis, y posiblemente de este falseamiento, son muy variadas, pero las principales quizás sean el mal funcionamiento de los partidos y la falta de ejemplaridad de los políticos y las instituciones, que han provocado un alejamiento de los ciudadanos respecto del sistema y, con ello, la aparición de movimientos populistas de izquierda y derecha que, lejos de mejorar la democracia, lo que producen es su destrucción. Recuperar los valores democráticos en la actividad política y, en consecuencia, vigorizar al parlamento es, creo, uno de los medios principales para salir con éxito de estas situaciones.

Quiero detenerme sólo en el caso español. En los últimos tiempos nuestra democracia parlamentaria está sufriendo una innegable decadencia que pone en riesgo los frutos que, para la libertad y el progreso económico y social, habíamos conseguido en los cuarenta primeros años de vigencia de nuestra Constitución. Esa decadencia de nuestra democracia parlamentaria como forma de Estado está siendo, a su vez, e inevitablemente, una decadencia también de nuestra forma parlamentaria de gobierno. La incapacidad (o la deliberada negativa) de las principales fuerzas parlamentarias, desde las elecciones de diciembre de 2015, para construir pactos coherentes y eficaces para gobernar y pactos necesarios (transversales) para las decisiones políticas fundamentales que afectan a todos los ciudadanos, nos ha conducido desde entonces a cuatro elecciones generales, dos legislaturas fallidas, dos amplios periodos de Gobiernos en funciones,

dos investiduras “no constructivas” y, por ello frágiles, una moción de censura “destructiva” y, al final, a un Gobierno de coalición en minoría, integrado por fuerzas políticas muy heterogéneas y necesitado de apoyos parlamentarios de partidos que son enemigos declarados, no sólo de nuestra actual Constitución, sino de cualquier otra Constitución española.

Las consecuencias son patentes. Por un lado, la excesiva polarización política y la consideración del adversario político como enemigo. Por otro, la extrema erosión de nuestro parlamento, manifestada tanto en el deterioro de su función de control como en la casi desaparición de su potestad legislativa. Muestra de lo primero es el desfallecimiento del control parlamentario ordinario, atribuible tanto a la escasa voluntad del Gobierno de someterse a él como a la propia renuncia de las Cámaras a practicarlo. Lo que, de forma evidente, se puso especialmente de manifiesto con ocasión de la pandemia que hemos venido sufriendo, cuando fue el propio Congreso (vulnerando las garantías institucionales previstas en el art. 116 CE) el que, respecto de la primera declaración del estado de alarma, suspendió por un tiempo su función de control ordinario, lo que fue declarado inconstitucional por la STC 168/2021; y cuando también fue el mismo Congreso el que renunció a ejercer durante seis meses su control parlamentario extraordinario, es decir, su obligatoria potestad de decidir sobre las prórrogas del segundo estado de alarma, lo que fue considerado inconstitucional por la STC 183/2021.

Y muestra de lo segundo (del extremo decaimiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales) es el amplísimo abuso de los decretos-leyes. Ese abuso ya se venía produciendo sin interrupción desde los primeros años de nuestra actual democracia, llegando los decretos-leyes a alcanzar, por ejemplo, entre 2013 y 2015, casi el cincuenta por ciento de la legislación, sobrepasando incluso esa cifra, aunque por poco, entre 2016 y 2019. Pero el abuso se ha intensificado, desde 2020, en la presente legislatura, en la que los decretos-leyes representan prácticamente el setenta por ciento de la legislación, sin que, en la inmensa mayoría de los casos, pese a las especiales circunstancias de la pandemia, se diese una extraordinaria y urgente necesidad ni estuviese impedido que las medidas se adoptasen por el procedimiento legislativo ordinario o de urgencia, e incluso a través de la potestad reglamentaria del Gobierno). El decreto-ley, desplazando a la ley, se ha convertido en el modo ordinario de legislar, con manifiesta vulneración de las prescripciones constitucionales.

Por lo demás, esta irrelevancia de las Cortes, patente por lo antes dicho, queda bien reflejada (y sólo es un ejemplo más) en su absoluta ausencia en el actual, y lamentable, proceso de negociación para la renovación del Consejo General del Poder Judicial. Esas negociaciones se han estado llevando a cabo directamente, hasta el momento en que se escriben estas páginas, por el Gobierno y por representantes del Partido Popular que, algunos, ni siquiera son parlamentarios. El fracaso de esas negociaciones, que en estos días acaba de constatarse, y que conduce a que el retraso en la renovación se alargue todavía más de los cuatro años ya inadmisibles, no lo ha sido por disensiones constatadas en el interior de las Cámaras, sino por la ruptura de las negociaciones que, fuera de ellas, protagonizaban el Gobierno y el Partido Popular, suplantando descaradamente al Congreso y al Senado en el ejercicio de una competencia de designación que sólo a estas dos Cámaras les está atribuido.

La ausencia de los grupos parlamentarios en todo este proceso de negociación es clamorosa, como también lo es la ausencia de los presidentes de las dos Cámaras, que debieran ser los responsables de dirigir y coordinar esa designación. Al final, el papel del parlamento queda reducido a dar sumisamente cobertura formal a unas decisiones que se adoptan fuera de él y que han determinado no sólo los nombres de los que habrán de ser designados, sino también el reparto de los mismos en función de las cuotas políticas entre los partidos que van a apoyar esa designación parlamentaria.

No es este epílogo el lugar para extenderse sobre la perversión constitucional que significa el reparto por cuotas políticas del Consejo General del Poder Judicial (que es, posiblemente, la causa principal del ominoso retraso, ya de cuatro años, en su renovación) o del Tribunal Constitucional, o de los organismos reguladores. Sólo diré que ello ni contribuye a la real (o al menos, aparente) imparcialidad que tales órganos debieran tener, ni deja en buen lugar al parlamento, cuyas decisiones de designación, en estos casos, no sólo se adoptan fuera de él, sino que, cuando se formalizan al final en su seno, en lugar de reflejar un auténtico consenso parlamentario, que es lo constitucionalmente requerido, quedan enteramente sustituidas por las decisiones parciales de reparto de puestos previamente adoptadas por el Gobierno y los partidos que han acordado esa designación. La votación final por una mayoría de 3/5 es sólo una mera formalidad, una cáscara

vacía, que viene a encubrir unas voluntades de fondo consistentes en que cada fuerza política elige, libremente, a quienes, por su impulso, y sólo por él, van a ser nombrados.

Pero hay otra consecuencia más derivada de los procesos antes aludidos: la tergiversación de nuestro modelo constitucional de forma de gobierno. Un modelo (como el alemán, que nos sirvió de referencia) que tiene por objeto la consecución de Gobiernos estables y eficaces. Es decir, que contrariamente a lo que nos ha sucedido, tanto la investidura como la moción de censura han de ser “constructivas” a fin de que existan Gobiernos con un detallado y coherente programa que haya recibido el apoyo mayoritario del Congreso. Ni esa estabilidad se dio entre 2016 y 2019, ni la estabilidad conseguida entre enero de 2020 y la actualidad ha significado una eficaz gobernabilidad, sino el establecimiento de una política gubernamental errática, contradictoria muchas veces y siempre al albur de ofrecer reiteradas contraprestaciones a partidos no afechos al sistema para sacar adelante los presupuestos del Estado, los muchos decretos-leyes y las escasas leyes que se han ido aprobando. La realidad, o al menos, la apariencia de que, para mantenerse, el Gobierno pone al Estado en almoneda está socavando, sin duda, la confianza ciudadana en las instituciones.

Pero no acaba ahí la erosión de nuestra forma de gobierno, ya que ésta ha girado hacia un parlamentarismo presidencialista contradictorio con nuestro modelo constitucional, que no es, ciertamente, el de un parlamentarismo de gabinete, sino de presidente del Gobierno, pero que tampoco es el de un pseudo presidencialismo en el cual el presidente, que se presenta, y es presentado, como un presidente de la Nación (en detrimento del Jefe del Estado) y no como mero presidente del poder ejecutivo, que es lo que le corresponde, ha absorbido en su persona el propio Gobierno, atribuyéndose competencias que no le están asignadas a él, sino al Consejo de Ministros. En nuestro modelo constitucional, el presidente del Gobierno no es uno de los poderes del Estado, pues el poder ejecutivo reside en el Gobierno como órgano, tal como establece con toda claridad el art. 97 CE. El presidente dirige y coordina la acción del Gobierno (art. 98.2 CE) pero lo que no puede, de ninguna manera, es sustituirlo. Y justamente la existencia de un Gobierno dividido (una de cuyas partes hace oposición al mismo Gobierno en el que está integrada), propicia esa incorrecta sustitución.

Para resolver todos estos problemas no hay otra opción que la de vigorizar el parlamento, potenciando el ejercicio pleno de todas sus funciones. Pero ello no creo que pueda conseguirse sin que cambie, de manera radical, el funcionamiento actual de los partidos políticos, para se ciñan, sin extralimitarlo, al papel insustituible que deben desempeñar en el sistema político, que es el de un Estado con partidos, pero no el de un Estado de partidos, y para que recuperen su necesaria democracia interna, ahora arrasada por la lamentable incorporación de las primarias, que no han conducido a una mayor, sino a una menor democracia interna dentro de los partidos, instalando un cesarismo de penosas consecuencias: el partido queda absorbido por su presidente o secretario general, de la misma manera que, en caso de que ese dirigente del partido consiga la presidencia del Gobierno, absorbe en su persona al propio Consejo de Ministros.

Las primarias, además, contradicen, en mi opinión, lo dispuesto en el art. 6 CE, pues cuando éste impone la democracia en la organización interna y en el funcionamiento de los partidos no está refiriéndose a la democracia en abstracto, sino al tipo de democracia que la Constitución ha establecido: una democracia representativa, con frenos y contrapesos, que es todo lo contrario de la democracia plebiscitaria a la que conducen las primarias. Esas consecuencias perniciosas de las primarias también se proyectan en el mal funcionamiento del parlamento, puesto que, sumadas a las consecuencias del sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, convierten al “dueño” del partido (y del Gobierno, en su caso) en el dominador incontestable del correspondiente grupo parlamentario, sin dejar resquicio alguno al libre ejercicio del mandato representativo por parte de Diputados y Senadores.

No creo exagerar si digo que nuestro parlamento se encuentra prácticamente en situación de ruina y, por ello, necesitado de una drástica transformación. No me parece que el remedio se encuentre en una reforma constitucional, puesto que los males políticos que nos aquejan no tienen su causa en defectos de la Constitución, sino en su inaplicación, en muchos casos, o su inadecuada aplicación, en otros. Sí que serían precisas reformas legales (de los reglamentos de las Cámaras, de la legislación sobre los partidos e incluso de la legislación electoral), pero, sobre todo, reforma de las actitudes políticas, para que éstas sean consecuentes con las reglas y principios constitucionales. Abrir un debate público sobre todo ello resulta, sin duda, necesario, y de ahí el valor del libro

al que estas páginas finales acompañan, una obra en la que un grupo de sólidos constitucionalistas aportan sus reflexiones sobre el significado crucial del parlamento y sobre los problemas actuales que le aquejan.

De todos modos, y a la hora de proponer reformas, nunca debe olvidarse, sin embargo, que el Derecho, con ser importante, no puede hacerlo todo, aunque sin él no pueda lograrse nada seguro y duradero. El Derecho puede ayudar, pero no, por sí solo, resolver los problemas sociales, y menos aún los problemas políticos. Por ello, el buen funcionamiento de la democracia parlamentaria no sólo requiere del cabal cumplimiento de las normas jurídicas (como exige el Estado de Derecho, sin el cual no es posible la democracia constitucional), sino también del cumplimiento, por parte de los partidos y las instituciones, de unas reglas políticas sin las cuales esa democracia parlamentaria no puede sostenerse.

### **Manuel Aragón Reyes**

*Catedrático de Derecho Constitucional.*

*Ex-magistrado del Tribunal Constitucional*