

TREINTA AÑOS DE PARLAMENTARISMO ALEMAN

Por KURT SONTHEIMER

Cuando se constituyó el primer Parlamento de la República Federal de Alemania el 7 de septiembre de 1949, su primer presidente, doctor Erich Köhler, no escatimó estas grandes frases: «El pueblo de la República Federal de Alemania, al elegir los miembros del Bundestag, ha dado su asentimiento a una forma de vida estatal, que representa para nosotros y para la mayor parte del mundo la organización más elevada y digna de la convivencia política y humana en la Tierra.»

Esta afirmación era verdaderamente una frase atrevida para el momento, pues la experiencia histórica de los alemanes con la democracia parlamentaria había sido bastante corta y además muy negativa. Aun cuando dichas con honestidad estas palabras, casi ninguno de los políticos representados en el primer Bundestag podía estar tan seguro de que esta vez fuera a resultar el nuevo experimento alemán de la democracia parlamentaria. Por ello precisamente los creadores de la Ley Fundamental se habían esforzado en corregir ciertas deficiencias de la Constitución de Weimar que les parecían evidentes, pero no podían obviamente verter en las normas constitucionales las condiciones sociales y culturales necesarias para un funcionamiento satisfactorio del sistema parlamentario. Estas tendrían que ir produciéndose y nadie podía entonces adivinarlas. En efecto, los padres de la Constitución dieron un paso consciente más allá de la Constitución de Weimar para el perfeccionamiento del sistema parlamentario, al introducir en la Ley Fundamental que el Jefe de Gobierno, es decir, el Canciller Federal, debería ser elegido por el Parlamento. Con ello se trasluce, incluso en el acto de formación del Gobierno, que el Gobierno parlamentario debe contar con una mayoría parlamentaria. La elección del Jefe del Gobierno es deudora de la idea fundamental en el sistema moderno de Gobierno parlamentario de que un partido,

o una mayoría parlamentaria, pone y apoya al Gobierno para toda una legislatura, mientras que la minoría parlamentaria ejerce la función de oposición parlamentaria como una alternativa posible al Gobierno existente.

- Todavía otra transformación tuvieron en cuenta los padres de la Constitución, que tenía que ver con las experiencias de la República de Weimar: a causa de la preocupación de que el Parlamento pudiera contar con mayorías negativas para derribar al Gobierno, en su caso, pero no tuvieron la fuerza suficiente para formar una mayoría positiva a favor de un nuevo Gobierno, añadieron, junto al tradicional derecho de todo Parlamento a manifestar su desconfianza respecto del Gobierno y poder derribarlo, la obligación de reparar este acto negativo de «derribo» con la formación de un nuevo Gobierno parlamentario con una nueva mayoría. De aquí que se llame a esta combinación especial voto de desconfianza *constructivo*.

Esta nueva institución constitucional no se ha utilizado con fortuna en los treinta años de historia que ahora se cumplen del parlamentarismo de la República Federal. Cuando en 1972 se quiso utilizarla por vez primera se demostró, con amarga decepción para aquellos que habían provocado el experimento, que la esperada mayoría contra el Gobierno no era en absoluto suficiente. Con ello la Ley Fundamental se muestra partidaria de un sistema parlamentario que permanezca capaz de gobernar, que disponga en cada momento de gobiernos capaces de gobernar, que, por su parte, cuenten con la confianza de mayorías democráticas en el Parlamento. Por supuesto, ni un avisado legislador constitucional puede producir por encanto las mayorías parlamentarias requeridas, si el sistema de partidos no las produce, como podemos observar hoy en el parlamentarismo italiano, pero sí está en condiciones de influir en la formación de la voluntad política, que se opera a través de los partidos políticos, y de preocuparse de que surja un sistema de partidos compatible con el parlamentarismo. Los comienzos del parlamentarismo en la República Federal nos hacen recordar, precisamente, cuán vacilantes eran entonces los presupuestos partidistas para un parlamentarismo operativo. Konrad Adenauer fue elegido primer Presidente del Gobierno de la República Federal, como es sabido, por una mayoría de un solo voto de diferencia, el suyo propio, y en el primer Bundestag estaban representados, de todos modos, diez partidos diferentes. El fantasma de un Estado con una coalición inestable de partidos, tan familiar para el parlamentarismo de Weimar, no aparecía, por tanto, en modo alguno desterrado y en realidad se estaba muy lejos todavía, en esta nueva construcción del parlamentarismo alemán, de la «más elevada y digna organización de la convivencia política y humana en la Tierra».

En cualquier caso ha ido mucho, mucho mejor de lo que se podía es-

perar en sus comienzos. Gracias a la política exitosa de Adenauer, la Unión Cristiano-Demócrata logró en los años cincuenta absorber considerablemente a los partidos burgueses más pequeños, con excepción del FDP, que estaban representados en el primer Bundestag. En el plazo de pocos años se llegó a una concentración y consolidación de un sistema de tres partidos, que hasta el momento ha permanecido como la base funcional del parlamentarismo de la República Federal. Lo que realmente ha estado sucediendo ha sido que el sistema tripartidista, en el que dos grandes partidos luchan por el poder en el Estado y están flanqueados por el tercero, pequeño pero necesario, por regla general, para la coalición al objeto de lograr la mayoría parlamentaria, ha estado funcionando de hecho como un sistema bipartidista. Sólo con esta evolución hacia un sistema bipartidista, en el que el elector puede decidir de modo directo quién debe formar el Gobierno, ha experimentado el sistema parlamentario en Alemania su perfección, lo cual no sólo es una causa esencial de su notable estabilidad, sino también una razón importante para la positiva actitud de la mayor parte de los ciudadanos de la República Federal hacia este sistema parlamentario. El ciudadano decide con su voto no sólo la composición de un Parlamento sino también del Gobierno. Esto es lo nuevo en el parlamentarismo alemán.

Ya que estamos poco autorizados a certificar que los alemanes tengan un genio político especial, quizá se debería hablar más bien de suerte, a la vista del funcionamiento satisfactorio de su parlamentarismo, aun cuando la suerte no sea una categoría histórica apropiada. Una cierta dosis de prudencia e inteligencia han hecho posible, sin duda, el balance positivo del parlamentarismo alemán. En este sentido fue, ciertamente, una decisión inteligente del legislador introducir la cláusula del 5 por 100 en el derecho electoral, dificultando con ello el acceso a la Tribuna de la nación a los partidos pequeños. Prudente fue también, teniendo presente la ruina de la República de Weimar, el posibilitar la prohibición de partidos anticonstitucionales —aun cuando hoy no consideremos ya este punto tan apremiante—, pues el parlamentarismo sólo puede vivir y desarrollarse si es aceptado y mantenido por los grupos políticos que actúan en su ámbito. Una causa esencial de la capacidad operativa y de la firmeza de nuestro sistema parlamentario habrá que verla, sin embargo, en las consecuencias más bien felices que hay que atribuir a la desgracia de la catástrofe nacional producida con la quiebra del Tercer Reich: 1) Un destacado consenso ideológico: esta nueva Alemania —en este punto estaban totalmente de acuerdo sus fundadores— debía seguir el camino del derecho, de la justicia, de la paz y de la reconciliación. 2) Estructura social favorable: la «revolución parda» de Hitler y las consecuencias de la guerra habían convulsionado la sociedad

alemana y habían creado condiciones sociales enteramente más favorables para un pluralismo político capaz del consenso. 3) La orientación fuertemente pragmática de la política alemana: las ideologías habían perdido considerablemente su poder sobre los alemanes y, prescindiendo de algunos residuos, habían creado las bases para una política más pragmática de reconstrucción estatal y social, que no estaba libre de las huellas de una restauración, inconsciente más bien. A pesar de amargas discusiones acerca de la rectitud de determinadas medidas y decisiones políticas, hubo un consenso fundamental sobre los principios de un Estado de Derecho, libre y democrático, que abarcaba a todos los partidos parlamentarios y a las grandes asociaciones y que era determinante en sus actuaciones. Sólo en los años sesenta se ha cargado con mayor fuerza ideológica la cultura política alemana, pero no ha afectado totalmente a los partidos establecidos. Una gran parte de la investigación que la ciencia política había realizado bajo el título de «lastre histórico del parlamentarismo alemán» para explicar la miseria del parlamentarismo de Weimar, se mostró como una explicación inútil para la República Federal: los partidos no estaban junto al Estado, sino que estaban totalmente interesados en ejercer el poder y aceptar responsabilidades políticas; los grupos parlamentarios mayoritarios eran conscientes de que su función primaria era mantener al Gobierno, elegido por ellos, con capacidad de gobierno; los partidos habían aprendido entre sí que que es más importante establecer compromisos políticos posibles y utilizables que permanecer fieles a su programa o ideología a toda costa. De esta manera son muchos los factores que han colaborado en la formación y afianzamiento del sistema parlamentario de la República Federal.

Si se compara la evolución del sistema parlamentario de la República Federal con otros países, incluidas las grandes y tradicionales democracias, nuestro sistema destaca no solamente por su extraordinaria estabilidad sino también por su excelente operatividad. Teniendo presente la sufrida historia del parlamentarismo alemán del siglo XIX y de los comienzos del siglo XX, esta evolución es casi un milagro. Es extraño, pero es verdad: también en relación con el modo de Gobierno parlamentario, la República Federal representa hoy, en una comparación internacional, una especie de niño modelo. Comparada con la Cámara de los Comunes británica, que siempre ha servido de ejemplo a los sistemas parlamentarios de todo el mundo, el Bundestag alemán no es quizá mejor cualitativamente, pero sí es un Parlamento más eficiente e independiente que la Cámara de los Comunes, cuyo procedimiento parlamentario y cuya mayoría están dominados considerablemente por el Gobierno. Sólo hace poco tiempo ha realizado la Cámara Baja británica una reforma importante estableciendo algunas comisiones especiales

permanentes, como las que siempre han existido en el parlamentarismo alemán acercándose a éste.

Si se compara con otros sistemas de Gobierno parlamentario —piénsese en los países del Benelux, Italia, Escandinavia—, que ahora como antes deben contar con una pluralidad de partidos, se debe hacer notar que en el parlamentarismo alemán no ha habido prácticamente nunca dificultades para la formación del Gobierno. El largo tira y afloja en torno a la formación del mismo, muy perjudicial para el prestigio del parlamentarismo, tal como lo conocemos en Italia y en la Francia de la IV República, pero también en algunos países europeos más pequeños, apenas ha pesado sobre el sistema de la República Federal; con la excepción de los tres años de la gran coalición, siempre hubo una activa oposición frente a la mayoría gobernante e interesada en llegar al Gobierno; desde los años sesenta, la posibilidad del cambio de poder se convirtió en un factor dinamizador importante de la política interior alemana; con ello se evitaron considerablemente los paralizantes tratos para una mayoría y el comportamiento estéril de la oposición. Si se compara el *status* del Bundestag con el papel de la Asamblea Nacional francesa en la V República, hay que decir que el Bundestag posee más instrumentos y posibilidades para la conformación de la política y de la legislación que el Parlamento francés de la actualidad, al que el Gobierno presidencialista mantiene ampliamente controlado. Brevemente: el sistema parlamentario de la República Federal puede resistir por completo una comparación internacional; parece incluso como si hubiera desarrollado, sobre la base del estable sistema de los tres partidos, los requisitos adecuados para el manejo de las tareas políticas, especialmente las legislativas, de una sociedad industrial moderna y democrática. Sin embargo, sería impropio dar la impresión de que el Bundestag, como centro del sistema parlamentario de la República Federal, pudiera tomarse como un modelo de Parlamento democrático. Habría que decir con toda claridad que el Bundestag es una institución política operativa y adecuada, incluso que es realmente mucho mejor que su buena fama. ¿Cómo se explica que el Bundestag se valore no exageradamente, aunque se haya mostrado como una institución eficiente?

Pertenece a la esencia de una representación popular formada por diversos grupos políticos y que, según la tradición del Gobierno parlamentario, se descompone en una mayoría que apoya al Gobierno y en una oposición que lo combate, el que no aparezca ante los ojos de los que la contemplan desde fuera como un todo. Lo que interesa a la opinión pública crítica y al ciudadano no es, en primer lugar, el funcionamiento y la actividad de la institución Bundestag en el sistema sino más bien la política concreta del

Gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo apoya, así como la crítica y las alternativas posibles de parte de la oposición. Aparece justificado que nuestro interés político no se aplique tanto al Parlamento como un todo cuanto a las fuerzas políticas activas que lo determinan y de las que se compone, pues en esta perspectiva natural el Parlamento es algo ciertamente derivado, no una fuerza política autónoma que se juzga por sí misma.

Se puede criticar esta circunstancia, pero corresponde a la realidad de que el Estado democrático es fundamentalmente un Estado de partidos, quienes, como organizaciones políticas decisivas de la sociedad, reclutan y preparan a las personas que han de ocupar los puestos directores del Estado. Por ello es natural que contemplemos los acontecimientos que se desarrollan en el Bundestag predominantemente desde el punto de vista del debate partidista, es decir, del debate entre Gobierno y oposición, lo que viene a ser lo mismo. Desde esta óptica el Bundestag depende del juicio que nos formemos sobre los partidos, y este tema permanece necesariamente controvertido.

Hasta qué punto nos hemos convertido en un Estado de partidos lo vemos en el propio Bundestag, en el papel dominante que juegan los grupos parlamentarios como representaciones políticas de los partidos. Todas las decisiones del proceso parlamentario corren a cargo de los grupos parlamentarios y el dominio de éstos sobre sus miembros es tan total que un diputado aislado, sin conexión con su grupo, sería absolutamente nada. Por el contrario, la omnipotencia del grupo en la vida parlamentaria conduce a que, no rara vez, invada al parlamentario particular con reservas sobre un asunto, un sentimiento de impotencia personal. Precisamente los que llegan por vez primera al Parlamento siguen teniendo la triste experiencia de que sólo se pueden mover con seguridad en el Bundestag de la mano del grupo parlamentario y en vano buscan un consuelo en las tradicionales garantías que la Ley Fundamental ofrece a los representantes del pueblo, en el sentido de que son libres, no sometidos a ninguna consigna y responsables únicamente ante su conciencia. No es de extrañar que los varios cientos de diputados de un Parlamento así tengan una igualdad formal de derechos, no siendo en absoluto iguales. El Bundestag alemán está dirigido, eficientemente, por poco más de cincuenta personas; el viejo ideal liberal del diputado profundamente formado, atento al bien del todo, que participa activamente en todas las cuestiones políticas importantes y pregunta responsablemente a su conciencia cómo debería decidir, ese viejo ideal fue siempre un producto artificial de una abstracta ideología parlamentaria que hoy en día está completamente obsoleta. Ciertamente hay diputados que se resisten interiormente y a veces externamente a la reglamentación y a la presión de los grupos par-

lamentarios, pero más pronto o más tarde ven claro que su escaño se lo tienen que agradecer, en última instancia, al partido y no a sí mismos, ni siquiera, como quizá se imaginan, al elector. «Verdaderamente, ha dicho recientemente Richard von Weizsäcker, vicepresidente del Bundestag, el poder político, la representación del pueblo soberano, no reside en el diputado, sino en la burocracia y, sobre todo, en los partidos políticos... Los partidos son los que, mediante el monopolio en la selección de candidatos, las alianzas y la disciplina de grupo han hecho al diputado dependiente en alto grado.»

Hablar de Parlamento y de parlamentarios significa, por tanto, hablar de partidos. Esto quiere decir que el Bundestag como tal no tiene ninguna oportunidad de presentar un perfil independiente de la imagen que ofrecen los partidos a la opinión pública. El Parlamento es el lugar central y supuestamente el más digno, en el que los partidos desarrollan sus continuos debates en torno al poder y a la política adecuada. Esta me parece que es la razón esencial de que no podamos obtener una perspectiva no distorsionada de la institución Parlamento como tal. Esto explica también la paradójica circunstancia de que se puede afirmar que el Bundestag, como parte central del sistema parlamentario de la República Federal, tiene un funcionamiento relativamente bueno, mientras que todas las consideraciones e investigaciones en detalle sobre esta institución nos siguen empujando hacia juicios críticos y comprobaciones de carácter negativo. Si miramos la institución en detalle, nos encontramos con una serie de fenómenos que, de acuerdo a las directrices teóricas que se apliquen, nos deben resultar altamente insatisfactorios: quien, por ejemplo, esté dominado por la vieja idea liberal de la representación nacional, libre e independiente, se quejará de la dominación de los partidos y de la disciplinización de los diputados por los grupos parlamentarios. Quien contemple en el Parlamento la más alta Tribuna nacional, el llamado Foro de la nación, tendrá mucho que criticar tanto en el contenido como en la calidad retórica de nuestros debates parlamentarios. Quien vea en la legislación la tarea principal del Parlamento, tendrá algún fundamento justificado para las quejas, a la vista de la avalancha de leyes y de la inmadurez de muchas de ellas, quejas con las que incluso los mismos parlamentarios están de acuerdo. Quien sostenga la opinión de que en el debate parlamentario se lucha por lo verdadero, lo justo y lo bueno, podrá reconocer, en lo que allí sucede, a lo máximo un mal estereotipo de estos valores, si es que no encuentra más bien lo contrario. Y quien todavía observe cómo los mismos representantes del pueblo, que tan pocas cosas sublimes llevan a cabo en la escena política, se autorizan pingües sueldos y cómo cuidan su manutención con la mentalidad de funcionarios profesio-

nales, difícilmente se sentirá inclinado a tejer una corona de laurel para la institución del Parlamento. Tampoco pienso yo que exista un motivo especial, así como tampoco nosotros lo tenemos, para glorificar nuestra propia sociedad porque se haya convertido, en el plazo de pocas décadas, de un campo de escombros en un próspero *Welfare-State*. Mi tesis principal sobre el parlamentarismo germano-occidental se puede ilustrar quizá con una comparación sacada de la experiencia personal: si yo he pasado una cierta etapa de mi vida relativamente bien y estoy contento en cierta medida con el resultado, no por ello puedo afirmar que todo lo que he hecho u omitido fue bueno y razonable. De manera parecida sucede con el Bundestag alemán. A la vista de las variadas perspectivas desde las que se le puede enjuiciar, hay una infinidad de cosas que hay que criticar y que hay que relativizar críticamente. Ciertamente que como conjunto no da, en absoluto, una mala imagen, lo que sí sucede si lo analizamos en sus pormenores. La discusión en torno al parlamentarismo se centra, sin embargo, por regla general en los detalles. Una valoración adecuada del parlamentarismo alemán, incluso del parlamentarismo en cuanto tal, resulta por ello difícil, porque la teoría política pone a nuestra disposición variedad de puntos de vista y de criterios para juzgar esta institución. De hecho hay pocos temas sobre los que exista una idea tan poco clara en la ciencia política, que precisamente debería saberlo, en el periodismo e incluso en la política misma como sobre las tareas y funciones de un Parlamento en la democracia moderna. Lo más difícil de eliminar en nuestro país parece ser la permanente remisión al clásico principio de la separación de poderes, que establece una rígida separación entre el legislativo y el ejecutivo. Quien opere con este esquema no ha llegado todavía al conocimiento de que el sistema parlamentario de moderno cuño viene definido precisamente por el hecho de que el poder ejecutivo y el legislativo están fundidos en el Gobierno parlamentario y en la mayoría parlamentaria que lo apoya, de modo que la función tradicional del Parlamento como crítico del Gobierno se ha trasladado casi con exclusividad a la oposición parlamentaria. Es esta falsa óptica la que ha inducido a una gran parte de nuestros críticos del Parlamento a afirmar que el legislativo ha caído bajo la dominación del ejecutivo. Se repite hasta la saciedad en la bibliografía especializada sobre la materia la tesis de una pérdida creciente de la función del Parlamento, mientras que la verdad obliga a decir que nunca en la historia del parlamentarismo alemán se han cultivado las funciones de un Parlamento tan clara y fuertemente como en la época de la República Federal. La vieja teoría de la separación de poderes en el Estado constitucional y la correspondiente praxis en el constitucionalismo no parlamentario del Imperio siguen actuando en nuestro pensamiento tan inten-

samente que no se ha podido imponer suficientemente la idea de que la nueva línea de separación de poderes discurre entre el Gobierno parlamentario y su mayoría, de una parte, y la oposición, de otra.

También debería aclararse definitivamente que a las funciones necesarias y totalmente indispensables de un Gobierno parlamentario en un Estado democrático de Derecho pertenece el influenciar la mayor parte de la legislación según sus ideas y aspiraciones. No se debe ir tan lejos como en el parlamentarismo británico actual, donde el Gobierno domina efectivamente al Parlamento, pero debería ponerse en claro de una vez por todas que la influencia determinante del Gobierno y de su burocracia en la legislación representa una característica esencial de la capacidad parlamentaria del Gobierno. Es éste, como se ha mostrado, un interés dominante en la construcción constitucional de la Ley Fundamental.

A pesar del peso que el sistema da al Gobierno en el parlamentarismo moderno, no se puede considerar, según mi opinión, que el Parlamento sea un mero instrumento, un apéndice del Gobierno, robándole así de hecho su soberanía legislativa. En nuestro caso siempre hemos comprobado que la mayoría parlamentaria, frecuentemente en colaboración con la oposición, mantiene la última y decisiva palabra sobre la legislación.

También la otra crítica que frecuentemente hay que oír de que el Parlamento ya no está en situación de ejercer su función de control sobre el ejecutivo, tiene su origen en la inadecuada teoría de un dualismo entre Parlamento y Gobierno. A esto hay que decir que la función de control respecto al Gobierno, incluida la crítica a la mayoría que lo apoya, se ha desplazado en lo fundamental a la oposición parlamentaria; además, la estrecha y necesaria colaboración entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno contiene también una parte de control, por cuanto diferentes sectores del sistema de Gobierno parlamentario, como son la burocracia ministerial, la dirección política y el legislativo, tienen que producir un resultado conjunto. Otros elementos de control adicionales se desprenden de las relaciones cruzadas que existen entre los órganos constitucionales y los poderes fácticos de la sociedad, las grandes asociaciones, las burocracias de los partidos, los órganos de la opinión pública, por no hablar del papel extraordinariamente significativo del Bundesrat en el proceso legislativo actual de la República Federal, que, en cierta medida, ha llevado al fenómeno de la coalición legislativa de todos los partidos, lo cual resulta más bien contradictorio con el sistema parlamentario.

A lo sumo es acertada la crítica que reprocha al Bundestag que no sepa realizar suficientemente su función central como órgano de la representación política del pueblo. Realmente el Parlamento debe ser el lugar donde el

pueblo, que ha delegado el ejercicio de su soberanía en los representantes elegidos, encuentre que sus problemas y asuntos son debatidos ante la opinión pública. El Bundestag siempre fue muy laborioso como legislador y se ha preocupado, en cierta medida, de la función de control, pero desde sus comienzos estuvo en peligro de descuidar la función representativa, especialmente importante para la vida interna de una democracia parlamentaria. Si un Parlamento no logra la necesaria comunicación con el pueblo de un modo suficiente, entonces no puede extrañarse de que este pueblo esté respecto a él en una actitud distante y crítica. Para la comunicación entre representación popular y los ciudadanos no resulta muy apropiada la polémica partidista practicada en la mayoría de los Parlamentos, convertida en costumbre y con frecuencia aburrida, aun cuando sea difícil evitarla. De cara a los arduos problemas del futuro, el ciudadano espera también de los representantes de los partidos en el Parlamento que reflexionen a conciencia sobre los problemas del futuro y que se aparten de la tendencia, subyacente en la competitividad partidista, de actuar según las ventajas o conveniencias políticas del momento. La confianza en un Parlamento y en el sistema parlamentario como tal viene determinada fundamentalmente por la seriedad y responsabilidad con que los representantes de los partidos en los Parlamentos se tomen los asuntos del presente y del futuro. En este punto se han manifestado ciertas tendencias en los últimos años que nublan la imagen positiva del parlamentarismo alemán en su conjunto y que han debilitado, sin duda, la confianza en la democracia parlamentaria, y concretamente en sectores de la joven generación.

La cuestión de la representación eficaz del pueblo se ha convertido así, en la actualidad, en el problema decisivo de la forma de Gobierno parlamentario. Cuando la representación es deficiente, se multiplican las reservas hacia la democracia parlamentaria. Contra este tipo de democracia se han levantado algunos reproches críticos, desde la época de la revuelta estudiantil, en el sentido de que en este sistema la representación popular no es ningún órgano de los verdaderos intereses del pueblo, que el Parlamento impide desde arriba los planteamientos razonables de una democratización desde abajo y que se ha convertido en un aparato de dominación oligárquica que está comprometida no con el pueblo, sino con los grupos de poder de la sociedad y sus respectivos intereses.

Junto a la representación organizada en los partidos políticos se ha formado, de hecho, al hilo del desarrollo y de la creciente diferenciación de la sociedad industrial moderna, un sistema de representación de los intereses sociales, tan extendido como poderoso. Esta representación funcional de la sociedad, disputa, en medida creciente, la supremacía a la representación

política de los partidos en el Parlamento. En un sentido, estos grupos de poder social están infiltrados en el propio Parlamento a través de los diputados a ellos ligados, y en otro sentido, el Parlamento parece más o menos impotente ante determinados grandes intereses y coaliciones de intereses sociales. Está claro que no se puede intentar, en la situación presente, desmontar este sistema de representación de intereses, lo que incluso debería insistir continuamente en su pretensión de ser en la realidad el sujeto fáctico de la soberanía, lo que formalmente ya es. Gaston Thorn, ex presidente del Gobierno luxemburgués, señaló en una ocasión, acertadamente, lo siguiente: «Si (el Parlamento) no quiere convertirse en un ejemplo vivo de los *symbolic uses of power*, contentándose con rendir homenajes que hace tiempo perdieron su sentido, entonces debe aprovechar la oportunidad que se le brinda desde todas partes de ser nuevamente, y definitivamente, el foro de expresión de los intereses, deseos y aspiraciones de toda la nación, más allá de las eventuales representaciones de intereses.»

Un Parlamento debe, en efecto, seguir intentando la afirmación de su función representativa de todo el pueblo, incluso frente a las poderosas pretensiones de los intereses sociales organizados, y debe manifestarlo con claridad al pueblo en su conjunto. El fortalecimiento de la función representativa del Parlamento significa, por consiguiente, tanto una atenta dedicación a las cuestiones, problemas e intereses del ciudadano particular como la defensa de una cierta medida de soberanía respecto a las potentes organizaciones de los intereses sociales. El principio de la publicidad sigue siendo el medio importante de la representación parlamentaria. Un Parlamento que se sustrae a la publicidad, que sólo prospera en el secreto o que se manifiesta al exterior de manera distinta a como es en su interior y de cuyos trabajos y funciones no tiene la población una idea clara, está abocado por sí mismo a una situación crítica; entierra la confianza legitimadora que necesita una Constitución representativa.

El propio Bundestag ha tomado conciencia de esta problemática, al menos algunas épocas, sin poder cambiar ciertamente mucho. Se ha preocupado por flexibilizar el procedimiento parlamentario y adecuarse a los nuevos problemas y necesidades, es decir, ha dejado traslucir una cierta disponibilidad a la reforma. Las reformas parlamentarias siempre resultan difíciles porque requieren la aprobación de todas las partes de la alta Cámara. En 1969, en efecto, se emprendieron una serie de cambios y enmiendas al Reglamento, pero todas las buenas intenciones tuvieron la suerte de prosperar. En 1972, a causa del descubrimiento de los llamados «contratos de asesoramiento» (en los que se manifestaba la tendencia existente, por desgracia, en algunos diputados a entremezclar mandato y negocio), se intentó atajarlos con nuevas

normas, pero el fenómeno no por ello ha desaparecido. Con la ampliación de las competencias de la Comisión de Petición se le abrió, por fin, también al ciudadano un acceso directo al Parlamento, con la consecuencia de que ahora incluso la ejecución de la ley puede ser controlada un poco más eficazmente.

Un paso decisivo en la reforma, aunque problemático, fue la nueva regulación de la situación jurídica y económica de los diputados, que había sido obtenida mediante la sentencia sobre dietas del Tribunal Constitucional, y que ha repercutido, en la misma dirección, en los Parlamentos de los *Länder*. Con todo ello se ha sancionado una evolución marcada por el signo de la escisión, que ya se había perfilado, cual es la creación del político profesional que no concibe la política como un cargo que se le encomienda, sino que la ejerce como una carrera, preocupándose, consiguientemente, de asegurarse su currículo profesional como político de manera parecida a un funcionario.

Ahora mismo se está produciendo el fenómeno de que una clase de político profesional comienza a dominar la vida parlamentaria, una clase de político que no ha aprendido nada más que política —lo que es demasiado poco— y que debe su profesión exclusivamente a las maniobras de mantenimiento y ascensión propias de la vida del partido. Es de temer que esta clase de político profesional no pueda hacer mucho para la idea de la representación política del pueblo —central en nuestro sistema— ni para el pueblo mismo.

Desde sus comienzos preocupó al Bundestag la deficiente calidad retórica de sus miembros. Muy pronto le fue reprochado por un crítico del parlamentarismo alemán que era «perezoso de palabra» y no hay duda de que nuestra vida parlamentaria, precisamente en lo que concierne a su función de transparencia hacia la opinión pública, sufre de una cierta carencia de talentos políticos capacitados, tanto en el aspecto retórico como en el de los contenidos. Se ha intentado contrarrestar esta deficiencia obligando al orador a un discurso libre, pero el remedio resultó ineficaz porque faltaba seguridad y naturalidad. No es de extrañar que muchas sesiones plenarias estén frecuentemente poco concurridas, pero también está bastante mal que los parlamentarios se esfuercen tan poco en remediar algo esta permanente y penosa situación, honrando con una presencia mayor las sesiones plenarias que no son, por cierto, tan frecuentes. El debate parlamentarios en la República Federal se convierte, con bastante frecuencia, en un suplicio para el espectador a causa de la lectura de aburridos y prolijos escritos. Incluso cuando se trata de problemas de actualidad, el Parlamento no es, por lo general, especialmente rápido. Es verdad que casi no se puede conseguir, como se exige a veces, que el Parlamento sea el lugar en el que se manifiesten

a la opinión pública las informaciones más recientes por parte del Gobierno y de los portavoces parlamentarios, pero, sin embargo, hay que preguntarse si la representación popular debe ir renqueando días, si no semanas, detrás de un problema con un debate que, si es que se realiza, llega en un momento en que el interés público hace tiempo que ha desaparecido.

La reforma del Bundestag no debía terminar. Un nuevo tema del catálogo de reformas es la ampliación de los instrumentos de control formal del Parlamento. A este apartado pertenecen las Comisiones de Encuesta, que tienen que preparar una voluminosa documentación legislativa, así como la reforma de las Comisiones de Investigación, que desde hace tiempo está en el orden del día, porque este importante medio de control apenas podía desarrollarse como instrumento eficaz de control a causa de las reglas existentes de mayoría.

En el sistema parlamentario, el Parlamento está en el punto de intersección de Gobierno y electorado. En la República Federal aún no ha asumido esta importante función mediadora y aún no le ha sacado provecho. El Parlamento padece el hecho de que sus miembros, los diputados, hayan puesto demasiada distancia entre sí y el pueblo y se ve inseguro en su propia imagen a causa de las viejas ideas de un supuesto predominio del legislativo sobre el ejecutivo. Esta distancia entre los dirigentes políticos y el pueblo se ha hecho mayor en la República Federal, según decía hace unos años Wilhelm Hennis, siendo hoy incluso mayor que en la República de Weimar o incluso en el Reich de Bismarck. De aquí puede surgirle al parlamentarismo alemán el peligro de que, de nuevo, el pueblo se rebele contra la forma de Gobierno representativo porque no se reconoce en esta forma de Gobierno ni se encuentra adecuadamente representado. Hasta tal punto depende todo el futuro del Bundestag del hecho de que tome con seriedad suficiente su función de representar al pueblo y de que busque actualizarla continuamente.

Mientras que al Parlamento Federal no le resulta especialmente difícil probar su necesidad como órgano legislativo, los Parlamentos de los *Länder* actuales, por el contrario, tienen alguna dificultad en legitimar convincentemente su necesidad y utilidad. Ciertamente nadie ataca en serio la estructura federal de la República Federal y la estatalidad propia de los *Länder* a aquella ligada. Pero uno puede preguntarse con todo derecho si, en nuestra situación constitucional actual, les incumbe alguna función política importante a los Parlamentos de los *Länder*. Dado que la Federación ha hecho uso, casi de manera ilimitada, de sus plenos poderes legislativos y lo seguirá haciendo, sólo les ha quedado a éstos, los *Ländtage*, una esfera muy limitada de autonomía legislativa. Incluso en los pocos campos en que los *Länder* son soberanos, el predominio del ejecutivo es tan destacado que apenas se

puede hablar allí de parlamentarismo auténtico, en el sentido de que el Parlamento deba estar en el centro de la vida política. Ciertamente los *Länder* colaboran directamente en la legislación a través del Bundesrat y no cabe duda que el Bundesrat, sobre todo desde 1969 gracias a su mayoría antigubernamental, ha adquirido una significación aún mayor en el proceso político de la República Federal, pero los miembros del Bundesrat son representantes de los gobiernos de los *Länder* y actúan según las indicaciones de éstos. En este punto los *Ländtage*, los parlamentarios, no tienen nada que buscar. ¿Qué les ha quedado? Ya no mucho.

La opinión pública en la República Federal, por lo demás, tenía una sensibilidad muy débil para esta evolución, cuando comprobaba con sorpresa con qué naturalidad los parlamentarios de algunos países se orientaban de hecho según el generoso modelo del Parlamento alemán, que determinaba los emolumentos y las condiciones para las indemnizaciones y pensiones de los diputados. Ciertamente un Parlamento puede pasar el tiempo entretenido con asuntos de gran dinamismo, pero el ciudadano nota muy bien si se toman también otras importantes decisiones y si hay problemas a debatir que afectan directamente a los ciudadanos. Ya no es éste el caso en casi todos los terrenos en los *Ländtage*, debido a la preeminencia de la legislación federal. Por ello, es dudoso que la existencia de un sistema de Gobierno parlamentario en los *Länder* contribuya todavía, como se afirma frecuentemente desde éstos, a afianzar más vivamente el sistema parlamentario en la población y a acercarlo al ciudadano. Quizá la consunción del parlamentarismo en los *Länder* podría constituir, en efecto, un motivo para abordar y discutir en sus parlamentos de una manera más abierta y franca los problemas a los que la representación general del pueblo en la Federación se acerca demasiado poco por estar amenazada de ahogarse en la rutina del trabajo legislador cotidiano. Me parece que un punto de partida razonable para la vivificación del parlamentarismo de los *Länder* sería caracterizarlos como un foro parcial de la nación, que pudiera compensar las debilidades de comunicación, que tienen apesado al sobrecargado parlamentarismo de Bonn, con lo que no debería importar tanto que se hablara también de temas sobre los que no puede aspirar a tener competencia legislativa alguna.

A pesar de estas consideraciones críticas sigue siendo válida la tesis del comienzo de que el parlamentarismo alemán en su conjunto es operativo y eficaz, lo que no significa que su eficacia y su posición clave dentro del sistema democrático no puedan ser fortalecidas todavía más. Esta tesis tiene mayor validez si se piensa en las posibles alternativas propuestas al sistema parlamentario. Estas alternativas, a pesar de la asiduidad con que se han discutido en los últimos años, no han ganado en fuerza de convicción. La

democracia de una sociedad industrial de masas no puede organizarse como una democracia directa; la democracia de Consejos es impracticable y es, más bien, una forma de gobierno de transición a la dictadura que una forma de Estado democrático y estable. La democracia sólo se puede organizar como un Estado de partidos.

El parlamentarismo democrático se ha dicho repetidas veces que estaba muerto y ha vuelto a resucitar. Nosotros mismos somos testigos de un potente renacimiento, para el que parecíamos mal preparados desde nuestras tradiciones histórico-políticas, pero, frente a la teoría bastante falsa de una restauración germano-occidental, el parlamentarismo de la República Federal es un ejemplo vivo del cambio de tendencia histórica de una nación. Por esto, no tenemos en la República Federal ningún motivo para desprendernos de esta forma de Estado democrático, si bien deberíamos ser siempre conscientes de que la democracia parlamentaria, en último término, crece desde sus ciudadanos y quiere ser conquistada día a día. Depende de nosotros, por tanto, hacer de ella «la forma más elevada y digna de convivencia política y humana en la Tierra».

(Traducción de JOAQUÍN ABELLÁN)

BIBLIOGRAFIA

- 30 Jahre Deutscher Bundestag (Documentación, Estadística y Datos), Bonn, 1979.
- LOEWENBERG, Gerhard: *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Rainer Wunderlich Verlag, edición especial, Tübingen, 1971, 581 págs.
- LEICHT, Robert: *Grundgesetz und politische Praxis. Parlamentarismus in der Bundesrepublik*, Carl Hanser Verlag, München, 1974, 164 págs. (TB).
- SONTHEIMER, Kurt, y RÖHRING, Hans H. (edits.): *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Piper Verlag, München, 1977, 761 págs.
- SCHÄFER, Friedrich: *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, 3.ª edición, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1977, 411 págs.
- THYSEN, Uwe: *Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1972, 324 págs.
- KISSLER, L.: *Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages*, Berlin, 1976.
- BEYME, Klaus von: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Piper Verlag, 2.ª edición, München, 1973, 1.025 págs.
- HÜBNER, OBERREUTER, RAUSCH (edits.): *Der Bundestag von innen gesehen-24 Beiträge*. (Con un prólogo de Hans Maier), Piper Verlag, München, 1969, 310 págs.
- ITTER, Gerhard A. (edit.): *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Droste Verlag, Düsseldorf, 1974, 458 págs.

