

CAPÍTULO PRIMERO

De la Asamblea de Madrid¹

Artículo 9

La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico².

C O M E N T A R I O

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo objeto de comentario comprende dos de las cuestiones más esenciales, y por ello más tratadas, en los sistemas democráticos: el principio representativo y las funciones que corresponden al órgano de representación.

Constituye un honor poder ocuparme, en el marco de estos Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, de estas cuestiones, que constituyen, a mi juicio, la esencia misma de la democracia.

Siguiendo a GARCÍA PELAYO³, quien se fundamenta en los tratadistas más clásicos de la Ilustración y de la Revolución francesa, así como en buena parte de la doctrina alemana de los siglos XIX y XX, «representar significa hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es, por consiguiente, actuante».

El citado autor diferencia la representación como concepto jurídico-político de la representación iusprivatista, reconociendo que en ambos casos se da una dualidad representante-representado, pero subrayando la diferencia axiológica que reside en la representación política, vinculada al ejercicio de funciones públicas del más elevado rango, con la especial autoridad que el ejercicio de dichas funciones conlleva de forma inherente.

También es necesario, para comprender el concepto de representación política, como ejercicio de la democracia indirecta, oponerlo al concepto de democracia directa. Para ROUSSEAU la democracia y la representación son

¹ Nueva denominación dada a este Capítulo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

² Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

³ GARCÍA PELAYO, M.: «*Derecho Constitucional comparado*», Ed. Alianza Universidad, 1984.

términos incompatibles, dado que la democracia entraña unidad entre el sujeto y el objeto del poder político, esta unidad es, por tanto identidad y, por ello, no cabe la representación. Así, el citado autor ginebrino manifiesta: «La soberanía no puede ser representada por la misma razón por la que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio», en razón de lo cual «los diputados del pueblo no son ni deben ser representantes; no son más que comisarios, que no pueden decidir nada. Toda ley que el pueblo no ha ratificado en persona es nula; no es una ley» y para él el hecho de que el pueblo asuma la designación de representantes es sinónimo de su falta de existencia como pueblo: «El pueblo inglés piensa que es libre, pero se equivoca de medio a medio; no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como son elegidos es esclavo, no es nada».

Frente a esta concepción de la democracia directa como única democracia posible, nos encontramos con el concepto de democracia representativa, finalmente aceptada incluso por el propio ROUSSEAU como mal menor ante la evidencia de la imposibilidad de la democracia directa, habida cuenta del gran número de ciudadanos cuya reunión en una sola asamblea resulta imposible y también del hecho de que la complejidad y oposición de intereses sólo puede ser equilibrada en una asamblea reducida para poder tener capacidad de deliberación y acuerdo.

La elaboración de la teoría de la representación democrática, constitutiva de la democracia indirecta corresponde a las ideas jurídico-políticas propias de la Revolución francesa y, concretamente, del triunfo de las ideas de MONTESQUIEU y DE LOLME sobre las ya citadas de ROUSSEAU. Jurídicamente la democracia representativa encuentra su expresión en la soberanía nacional y, así, para REDSLOB «la idea de representación consiste en querer por la nación, en el orden constitucional, lo que distingue al representante del funcionario público, es que el representante puede querer por la nación, mientras que el funcionario público sólo puede actuar por ella».

En la democracia representativa se da una legitimación del poder público, entendido en sentido amplio, comprensivo de toda autoridad, incluidas las designadas y no elegidas, como la autoridad judicial, siempre y cuando sus actuaciones y comportamientos se mantengan dentro de los límites de tal representación, marcados de forma muy concreta y nada difusa por las leyes emanadas de dicha representación. También cabe una concepción más restringida, en cuya virtud sólo son representantes los que han resultado elegidos, pero no cabe hablar de representación democrática si la elección no es libre porque no existe una pluralidad de candidaturas o libertad para presentarlas.

La democracia representativa también supone que el representante lo es de toda la nación y no sólo del grupo o distrito que lo ha elegido, ello trae causa de las ideas francesas de nación y soberanía por contraposición a la anterior representación estamental. A esta idea responde la conocida proclamación de la Constitución francesa de 1791 cuando dice que «la soberanía es una, inalienable, imprescriptible, pertenece a la nación y ninguna fracción del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio». Como consecuencia de ello el representante no está sujeto a mandato imperativo, los electores otorgan con-

fianza, no instrucciones, por lo cual la actuación del diputado es libre y discrecional dentro de su competencia.

Con la aparición de los partidos políticos se produce un desplazamiento de la representación hacia ellos, por un lado los ciudadanos no eligen a candidatos sino a listas de partido y, por otro, los diputados se organizan en grupos partidistas dentro del Parlamento, lo cual podría hacernos reflexionar profundamente acerca de las transformaciones del principio de representación democrática con objeto de deliberar acerca de la conveniencia o no de adaptar la teoría a la realidad, singularmente en lo relativo a la prohibición del mandato imperativo.

También se contienen en este precepto las funciones parlamentarias clásicas, legislación y control del Gobierno, entendiendo que la función presupuestaria integra ambas funciones en una sola, o bien forma parte de las dos anteriores. Para algunos autores la expresión separada de la función presupuestaria responde al significado histórico de las autorizaciones de ingresos y gastos como una parte del origen histórico de los Parlamentos.

La función legislativa ha sido considerada a menudo como la función más destacada de la institución parlamentaria, siendo frecuente hacer concurrir función y poder al hablar de poder legislativo para referirse al órgano parlamentario. Sin embargo, la creciente influencia del ejecutivo en la iniciativa legislativa y posibilidad de que el mismo elabore normas con rango de ley han supuesto que la importancia de la función principal del Parlamento se haya trasladado hacia la función de control.

Los instrumentos más habituales del control parlamentario son las preguntas, las interpelaciones y las mociones, que responderían a los tres momentos principales de información, juicio y adopción de medidas, respectivamente. Estaríamos hablando hasta ahora de las iniciativas para el ejercicio del denominado control para la información, que es el más habitual en las Cámaras parlamentarias y cuya finalidad es recibir información del ejecutivo, no sólo para verificar el correcto desempeño de sus funciones sino también para, en caso de estimarlo pertinente, efectuar propuestas, sugerencias o indicaciones al Gobierno en el ejercicio de la denominada función de impulso o de *indirizzo político*, que es, indudablemente otra de las funciones más actuales de los Parlamentos. Tampoco podemos olvidar la faceta del control político para el ejercicio, o más bien la exigencia de responsabilidad política, cuyo instrumento principal es la moción de censura, puesto que sólo mediante su verificación se puede, por parte de las Asambleas, revocar la relación fiduciaria que las vincula con el Presidente del Gobierno y retirar la confianza otorgada mediante la investidura que, aunque no es propiamente una iniciativa de control sí se enmarca, sin duda, al igual que la cuestión de confianza en esa relación fiduciaria que es fundamental en el parlamentarismo racionalizado.

Sin perjuicio de los comentarios a los artículos correspondientes del Estatuto de Autonomía que regulan estas cuestiones y que corresponden a otros autores, es preciso detenernos en la función legislativa pues es la existencia de una Cámara con funciones legislativas lo que confiere a las Comunidades Autónomas su condición de entes con autonomía política y no meramente de gestión o ejecución de las políticas estatales y es esa autonomía

política lo que las diferencia de otros entes territoriales que también disfrutan de autonomía, como los municipios y las provincias, pero, en ambos casos se trata de una autonomía meramente administrativa y no política. Por esta razón consideramos que sí es la función legislativa la más propia de los Parlamentos en tanto en cuanto es exclusiva de los mismos, lo que no sucede con los instrumentos e iniciativas que se enmarcan en la función de control.

Ya hemos mencionado anteriormente la identificación del poder legislativo con la función legislativa, pero ello supone también una formalización del concepto de ley, que ya no se define por su contenido (libertad y propiedad, según la clásica concepción de LABAND y JELLINEK) sino por su origen: ley es toda decisión que adopta el Parlamento con ese nombre. En esta situación la función legislativa pierde también su sustancia y no es más que la potestad legislativa ejercitada mediante el procedimiento legislativo. Pero el procedimiento legislativo ha quedado obsoleto: es conocido el pactismo con los agentes sociales o con otros sujetos que pueden resultar afectados por la legislación en concreto, o las consultas que se realizan a aquellos que son especialistas o expertos en la materia objeto de regulación y no podemos negar que son actuaciones positivas, que favorecen la participación ciudadana a través de las organizaciones sociales, aunque tampoco pudo negar que preferiría que tales negociaciones y acuerdos tuvieran lugar en sede parlamentaria y con la publicidad de los debates. Sin embargo, dejando ingenuidades al margen, hay que reconocer que existen buenas razones para que ello no suceda y una de ellas es que el procedimiento legislativo no facilita esa participación de agentes u organizaciones sociales en la función legislativa *ad intra*, es decir, una vez que la iniciativa legislativa ha tenido su entrada formal en el Parlamento.

Por otra parte, el proceso de decisión ya no trae causa de la discusión y del convencimiento entre parlamentarios, sino de la voluntad del Gobierno, que se impone al grupo parlamentario que lo apoya con los grupos parlamentarios de oposición como meros espectadores o, incluso, comparsas.

Este divorcio entre el procedimiento legislativo formalizado en los Reglamentos parlamentarios y el proceso real de la adopción de la decisión política es evidente, aunque no es óbice para reconocer cierta utilidad al procedimiento legislativo; utilidad que no es, desde luego, la de la decisión política, pero sí la de la legitimación e, incluso, en algún caso, la de acercamiento de posiciones entre los grupos parlamentarios.

La iniciativa gubernamental garantiza al Gobierno la aprobación de su proyecto en un plazo razonable y, en cualquier caso, es el gobierno el que marca la agenda. Pero ello no puede implicar una eliminación del debate y un impedimento para la corrección de las cuestiones deficientes del proyecto, o manifestamente mejorables.

El Parlamento debe ser informado por el Gobierno de forma directa y completa sobre las causas, el significado y los objetivos de la iniciativa legislativa que se pretende y, paralelamente, el Parlamento debe facilitar la mayor publicidad de la iniciativa a los ciudadanos y, lo que es más importante, de forma que sea comprensible para la opinión pública. Por último, es necesaria una conciencia entre los diputados de que su función no finaliza con la apro-

bación de la ley, ya que es imprescindible un seguimiento de la misma y de sus efectos en el ordenamiento jurídico.

Si anteriormente hemos señalado que la función legitimadora es la utilidad del procedimiento legislativo, hemos de asumir ahora que la ausencia de un concurso real de voluntades, de consenso en las decisiones fundamentales, supondrá un legislación «de ida y vuelta» en función de los cambios políticos y ello disminuye el papel legitimador del Parlamento e implica un alejamiento de los ciudadanos.

Existen aspectos mejorables, y es responsabilidad de los parlamentarios dicha mejora: comenzaremos por indicar que es demasiado frecuente que los textos legales tengan escasas modificaciones durante su tramitación parlamentaria, lo cual se explica por la actuación sin fisuras de las mayorías parlamentarias, pero va en detrimento de la función consensuadora de voluntades que corresponde al Parlamento.

Nada impide que el Parlamento se pronuncie durante la fase de elaboración del anteproyecto o, incluso, del proyecto de ley; del mismo modo que se da audiencia a otros colectivos, menos legitimados que los parlamentarios, se podría consultar al Parlamento que, a través de la Comisión correspondiente podría facilitar propuestas para su inclusión en el proyecto de ley. El procedimiento podría consistir en una comunicación del Gobierno acerca de su voluntad de legislar sobre una determinada materia sobre la que los grupos podrían presentar proposiciones no de ley para su inclusión en la iniciativa gubernamental, conservando así la iniciativa en el Gobierno y facilitando también la participación parlamentaria en la misma; una actuación de estas características ni siquiera requeriría una reforma de los Reglamentos parlamentarios.

Otro aspecto importante al que anteriormente hacíamos referencia es el del seguimiento de la legislación aprobada, que debería entenderse en un doble sentido: por un lado, vigilando la coherencia del ordenamiento jurídico como un sistema, como un todo relacionado entre sí, por otro lado, vigilando el debido desarrollo reglamentario tanto en lo relativo a su corrección material como formal y, desde luego, dentro del plazo establecido a tal efecto por la ley, pues no es infrecuente la ausencia de desarrollo reglamentario en tiempo y forma sin que ello implique consecuencia alguna.

Parte del descrédito del debate parlamentario actual trae causa de su concepción, no sólo por los ciudadanos sino, lo que es más grave, por los propios parlamentarios, como una suerte de representación teatral en la que tiene lugar un intercambio de expresiones más o menos afortunadas o ingeniosas sobre las que se centra la atención mediática de los días sucesivos en vez de tratar sobre el fondo del asunto objeto de debate. Es evidente que todo ello es ajeno a los intereses del ciudadano individual, por más que éste también participe del espectáculo en su condición de espectador. Pero esta condición también podría tenerla, y aún más, disfrutarla, si el parlamento recuperase su papel de sede del diálogo y no de sucesión de discursos a menudo vacíos o ininteligibles.

Lo verdaderamente relevante es la recuperación de la participación, la materialización del pluralismo político, la legitimidad de la ley resultante y,

como consecuencia de lo anterior, la ausencia de conflicto y la paz social, entendida como mayor eficacia de la ley al contar con mayor consenso en su aprobación. Esta mayor eficacia de la ley es tanto más necesaria cuanto más aparece el Parlamento como mero legitimador, pues dentro de dicha función legitimadora ha de incluirse la de velar por el cumplimiento de los fines de la legislación. En este sentido, hemos de considerar que existe un relación recíproca entre las políticas públicas y la legislación en que se sustentan, así lo exige el Estado de Derecho.