

José Tudela Aranda
DOCTOR EN DERECHO. LETRADO DE LAS CORTES DE ARAGÓN

REFLEXIONES SOBRE LA RENOVACIÓN DEL PARLAMENTO

SUMARIO

- 1 PREMISAS NECESARIAS.
- 2 LA DERIVA DEL MODELO PARLAMENTARIO CLÁSICO.
- 3 LA NECESIDAD DEL PARLAMENTO.
- 4 LA RENOVACIÓN DEL PARLAMENTO.
- 5 A MODO DE CONCLUSIÓN.

1 PREMISAS NECESARIAS

El parlamento, dicen los libros y describe la prensa, se ha hecho viejo. El análisis de su funcionamiento, tomando en consideración el conjunto de la dinámica política y la emergencia de un nuevo modelo social, parece ratificar esta afirmación¹. Coincidir en este diagnóstico, por superficial que sea, hace preciso detenerse en el mismo. Asumir el denunciado declive del parlamento obliga a examinar con detenimiento y rigor sus causas, para, de esta forma, poder proceder a dibujar nuevos caminos para la institución representativa por excelencia.

Hoy los argumentos tradicionalmente esgrimidos para denunciar las insuficiencias del parlamento tienen la compañía de un modelo social, político y económico que, desde sus inicios, se rebela contra los moldes conceptuales tradicionales heredados del pasado. Por ello, sin que se haya realizado la renovación necesaria de la institución parlamentaria dentro del modelo político vigente, resulta preciso el pensar en su deber ser en un modelo que promete ser significativamente diferente. Pero antes de proceder a realizar siquiera una breve aproximación a estas circunstancias, parece preciso detenerse en algunas premisas que permitirán entender mejor el discurso realizado en estas páginas.

¹ Expresivo en este sentido se muestra el profesor Manzella (A. MANZELLA: *La evolución de las instituciones parlamentarias*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1989, p. 361).

El parlamento moderno nace de una fe, la de la ilustración. Era la fe en el progreso, en la palabra, en la razón. La fuerza de las ideas que lo sustentaban era tal que su conversión en mito fue devenir natural. Así, el parlamento como encarnación de la democracia se convirtió en una especie de santuario al que no le faltaban oraciones ni sacerdotes. Ni siquiera la magia se echaba de menos en una institución en la que la palabra se transformaba en voluntad general.

La propia fuerza de esas ideas hizo del parlamento una institución poco receptiva al cambio. Sin embargo, y sin paradoja alguna, ha sufrido cambios numerosos y significativos. Sin paradoja, porque, en general, se trata de cambios derivados de agentes y circunstancias externas a la institución. Lo que no ha llegado a suceder es que la transformación derive de una reflexión interna de la propia institución sobre su devenir. El parlamento ha cambiado sustancialmente y, sin embargo, entre sus paredes se sigue trabajando, sirva la exageración, como si nada hubiese sucedido. Ha cambiado el sistema y las reglas de juego de sus principales agentes pero los sujetos parlamentarios siguen vinculados a un estar y a unos procedimientos deudores de un tiempo bien diferente.

Históricamente, la reflexión sobre el parlamento ha incidido en el deber ser, llegando, en muchas ocasiones, a planteamientos fuertemente irreales que han contribuido a su parálisis. Muchos de los estudios realizados están hechos desde el examen de la teoría o de las normas. Este planteamiento resulta hoy, por lo menos, insuficiente. La retórica, los mitos, el ropaje y, porque no decirlo, la ficción, dominan frecuentemente su visión. Es cierto que todo ello, hasta la ficción, forma parte de su ser. Y puede que sea necesario que así sea. Pero cuando se desea esbozar caminos nuevos, plantear interrogantes y diseñar posibles alternativas, se hace preciso desnudar la realidad, enfrentar su presente a un espejo sin distorsión. Y es que no se trata de reformar el parlamento que debería ser sino de reformar el parlamento que es².

2 El profesor de Vega cita como paradigmática de esa irrealidad el pronunciamiento de Trotta: "Repetimos ciertas fórmulas por costumbre y tradición, sin darnos cuenta del engaño en que incurrimos. Hablamos de soberanía del parlamento, y sabemos perfectamente que ésta ya no existe. Hablamos de división de poderes, y sabemos perfectamente que ésta ha desaparecido desde el momento en que los gobiernos se han convertido en comités de acción de las mayorías parlamentarias, y más aún, desde que aquellos y éstas dependen de las secretarías y comisiones ejecutivas de los partidos", para a continuación destacar la necesidad de olvidar la referencia de antiguos modelos ideales para centrarse en los problemas del presente (P. DE VEGA: *La función legitimadora del parlamento en Parlamento y opinión pública*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, 1995, pp. 235 y 238). Por su parte, Maquiavelo aleccionó señalando que quien quiera alterar una república debe considerar el estado en que se encuentra (N. MAQUIAVELO: *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, 2003, p. 345).

Si importante resulta no dejar mandar a las apariencias, no lo es menos evitar aislar cualquier intento de reflexión del tiempo histórico en que se plantea. La conciencia del cambio, de su necesidad, ha sido una constante para el análisis político. Ello no representa una novedad significativa. Lo que hace singular al tiempo contemporáneo es la velocidad e intensidad del cambio³. Sin apenas ser conscientes de las mutaciones acaecidas, mucho menos, desde luego, de haberlas teorizado, nuevos sucesos acontecen haciendo viejo a lo que ayer era nuevo. Es cierto que la mutabilidad no afecta, o lo hace de forma bien diferente, a principios y valores, pero no lo es menos que los instrumentos, procedimientos e instituciones que han de hacerlos posibles están sometidos a una contingencia hasta ahora desconocida.

Esta circunstancia concilia mal con la vida de las instituciones. Se trata de un factor que agrava su ya de por sí delicado estado de salud. Los aspectos institucionales no han sido objeto de atención preferente de la doctrina. En numerosas ocasiones, la reflexión sobre el ser y deber ser institucional ha sido vista con cierto desdén. La apariencia formal y descriptiva del examen de las mismas las ha alejado del foco de atención de estudiosos y analistas. Las instituciones no serían verdad, serían una mera estructura que sólo hay que desnudar para intentar acercarse a la verdad. Lo que de cierto pueda haber en esa consideración del análisis institucional no debiera desmerecer el valor de las mismas. Las instituciones merecen reflexión, las instituciones son necesarias, entre otras cosas, porque no existe una alternativa suficiente al mundo institucional conocido. Las instituciones siguen siendo el instrumento preciso para la materialización de esos principios y valores a los que se encomienda regir nuestro modelo social. Y hoy es más necesario que nunca reflexionar sobre ellas. Lo es porque no es posible pensar que instituciones diseñadas para tiempos sustancialmente diversos puedan dar cumplida respuesta a nuestras inquietudes. Necesitan cambios y hay que atreverse a introducir reformas⁴.

Entre todas las instituciones, es difícil negar una posición singular al parlamento. El parlamento ocupa una posición central en el mapa institucional que hace facti-

³ Así, S. RODOTÁ: *La démocratie électronique*, Editions Apogée, 1999, p. 44.

⁴ Vid R. RORTY: *Pragmatismo y política*, Paídos, 1998, pp. 64-65. En realidad, los cambios institucionales en los últimos cien años han sido poco relevantes. Casi puede decirse que desde el desarrollo de la representación proporcional a mediados del Siglo XIX han sido muy escasas las aportaciones en este ámbito (Sobre este extremo, A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES, B. MANIN: *Elections and representation*, en A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES, B. MANIN, eds.: *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, 1999, p. 51). Asimismo, R. MAÍZ: *Ni forum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia en El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, 1996, pp. 83-85.

ble articular políticamente el orden de valores de la sociedad occidental. El parlamento condensa organizativa y simbólicamente esos valores. Por ello, debe entenderse como presupuesto de toda reflexión sobre el parlamento contemporáneo entender que su comprensión y, por ende, la formulación de las líneas estructurales de su reforma derivan necesariamente de la discusión vigente sobre la democracia y su adaptación a un nuevo modelo social.

Desde esta perspectiva, la lectura de los más diversos escritos sobre el presente de la democracia forzosamente llama la atención del estudioso. Y lo hace porque, de forma prácticamente general, el parlamento esta ausente. Nadie repara en esta institución cuando se plantean los problemas de la democracia del presente ni, por supuesto, cuando se exponen posibles soluciones a los defectos detectados. Puede decirse, sin exageración, que el parlamento es una institución invisible en la discusión contemporánea sobre la democracia. Lejos están aquellos años del periodo de entreguerras en los que la diatriba antidemocrática tuvo como eje la crítica a la institución parlamentaria. Hoy no parece molestar pero tampoco parece importar. Ni a los protagonistas de la vida política, ni a los ciudadanos ni a los teóricos.

Ello es especialmente significativo. Como se indicaba, el parlamento se encuentra indisolublemente vinculado a los principios que sustentan la organización política democrática. Por ello, es lugar común entender el parlamento como necesario. Pero, más allá de convenciones y de inercias históricas, el parlamento es necesario, y no sólo como tributo a la retórica de los principios o porque no exista una alternativa convincente. Es necesario como garantía de la representación y de la adaptación de la democracia a un nuevo modelo de organización de las relaciones sociales.

No se trata de una afirmación soportada en la retórica. El pluralismo que le es innato; la idea de equilibrios internos entre las distintas fuerzas políticas que es premisa de su funcionamiento y su inmediatez con los ciudadanos, permiten convertirlo en un nuevo espacio republicano en el que la necesaria primacía de la representación se complementa con otros canales participativos que han de contribuir a una actualización permanente de la legitimación derivada de las urnas.

Pero para que el parlamento cumpla estas funciones y lo haga con la necesaria credibilidad es preciso que acomode su estructura y funcionamiento a los cambios que

conceptos como soberanía, voluntad general, representación, participación o gobernabilidad, están sufriendo en los últimos años. Precisamente, son las transformaciones sufridas por estos conceptos las que debieran devolver protagonismo al parlamento. Es el parlamento la institución a la que mirar para procurar conciliar esos cambios con las exigencias derivadas de la concepción occidental de la política. Las ideas de libertad, control del poder, representación, igualdad, justicia, son ideas irrenunciables y que, sin embargo, resultan necesariamente afectadas por los cambios mencionados. Entre todas las instituciones del actual orden político, el parlamento es la que ofrece mayores posibilidades para afrontar los retos descritos.

Estas páginas tratan de profundizar en este análisis. Pero antes de examinar cuáles pueden los presupuestos fundamentales del proceso de cambio parlamentario, bueno será detenerse en las circunstancias que han provocado la situación actual del parlamento y en constatar si se mantiene su vigencia y necesidad en el marco del nuevo modelo de relaciones sociales y políticas.

2 LA DERIVA DEL MODELO PARLAMENTARIO CLÁSICO

En las distintas encuestas realizadas en nuestro País, los consultados parecen percibir con claridad la dignidad de la institución parlamentaria e, incluso, llegan a considerarla importante para la democracia. Sin embargo, preguntados por su interés por lo que realiza, responden manifestando escaso interés. Las razones son varias pero una sobresale: el parlamento posee escaso poder⁵. Quizá ello explique la aludida invisibilidad del parlamento. Hoy es una institución secundaria de un sistema político fuertemente polarizado en torno al ejecutivo y mediatizado por los medios de comunicación social. Sólo en contadas ocasiones, especialmente cuando la mayoría del gobierno en el parlamento es precaria, el parlamento es foco de interés ciudadano.

⁵ En relación con estas encuestas, E. GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, Cómo es, Qué hace*, Síntesis, 2004, p. 63; J. A. MUÑOZ ARNAU: *25 años de opinión pública sobre la democracia, la Constitución y las Instituciones españolas*, RDP, nº 58-59, 2003-2004, pp. 138-139.

Quizá ello sea el trasfondo de la denominada crisis del parlamento, una crisis, por otra parte, tan antigua que ya es difícil seguir manteniendo esta denominación. Si alguna expresión se ha consolidado en relación con el parlamento, ésta es la que hace referencia a su “crisis”. El parlamento, se repite sin cansancio, es una institución en crisis. No se trata de una afirmación novedosa. Más bien, al contrario. Los orígenes de la misma pueden encontrarse en Lord Bryce quien ya en 1921 hablaba de decadencia del parlamento. Y, si uno apura, puede observarse como de crisis ya se hablaba en las tácticas de Bagehot o como Dickens y Carlyle hablaban despectivamente del parlamento, llegando a calificarlo como “asamblea de pedantes”⁶. En nuestra doctrina, el profesor Pérez Serrano ya dedicaba un epígrafe a la comentada crisis. En la actualidad, puede afirmarse que se trata de un lugar común⁷. No hay estudio que no se refiera a esta circunstancia. La generalización de esta expresión es casi absoluta.

En paralelo, los comentarios cercanos a un juicio catastrofista son abundantes en los estudios sobre el parlamento. Frente a esta idea, lo primero que es necesario hacer notar es que la situación actual esta lejos de ser dramática⁸. En ningún caso la referencia a la crisis puede identificarse con una situación de quiebra, de riesgo para su supervivencia. Ni los analistas más ácidos llegan a propugnar su desaparición. Nada hay en el presente del parlamento que conduzca a un pesimismo radical. Desde esta perspectiva, la crisis como situación extrema, abocada a una ruptura inmediata, no resiste el análisis⁹. El parlamento, puede decirse, vive la misma paradoja, no por casualidad, que la democracia. Por una parte, goza de universal aceptación. Por otra, son numerosas las consideraciones críticas que se realizan

6 En Stuart Mill ya puede leerse: “Paréceme a juzgar por ciertos indicios y sobre todo después de los recientes debates sobre la reforma del parlamento que liberales y conservadores han perdido su fe en las doctrinas políticas que profesan aunque ni unos ni otros dan un paso para encontrar algo mejor” (J. STUART MILL: *Del gobierno representativo*, Tecnos, 1985, p. 3).

7 Así, N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de derecho político*, Civitas, 1976, p. 750. Ya Gumersindo de Azcárate había reflejado los problemas del parlamento (G. DE AZCÁRATE: *El régimen parlamentario en la práctica*, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1931). Desde luego, las afirmaciones más rotundas pueden encontrarse en la obra de C. Schmitt, fiel reflejo de su época (C. SCHMITT: *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, 1990, pp. 20-25). Esta constancia ha llevado a la doctrina a hablar de crisis estructural (F. RUBIO LLORENTE: *Las Cortes Generales. Introducción al Título III*, ob. cit., p. 25; J. J. SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA: *El régimen parlamentario y sus enemigos. Reflexiones sobre el caso español*, REP, nº 93, 1996). “Algo huele a rancio en el reino de la política... las tediosas sesiones parlamentarias” (F. VALLESPÍN: *El futuro de la política*, Taurus, 2003, p. 9). “Hay que destruir los parlamentos que están atestados como juntas de accionistas” (Sorel citado por H. ARENDT: *Crisis de la República*, Taurus, 1999, p. 170). Expresión del desconcierto que en la mayor parte de los estudiosos origina el Parlamento, es la opinión de Chrestia quien indica que treinta y cinco años después de aprobarse la Constitución francesa, los interrogantes sobre el Parlamento se multiplican (P. CHRESTIA: *La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée*, Revue française de Droit constitutionnel, 30, 1997, p. 293).

8 Por otra parte, tal y como indica el profesor Sotelo, cuando se alude a la crisis del parlamento se hace como si se tratase de un fenómeno aislado y no pudiese predicarse lo mismo de otras instituciones como la Iglesia, la judicatura o la familia (I. SOTELO: *El concepto sociológico de crisis*, Revista Sistema, nº 40, 1981, p. 25).

9 Sobre este particular, A. MANZELLA: *El parlamento en el siglo XXI*, en *El Parlamento del siglo XXI*, ob. cit., p. 31.

del mismo, poniendo de manifiesto numerosas deficiencias e ineficiencias. En cualquier caso, no parece exagerado indicar que el parlamento ha perdido el lugar y la función que tuvo asignada en los orígenes del parlamentarismo moderno. Junto a ello, el cambio social y político mencionado hacen que no sea aventurado afirmar que si no se procede a su renovación, los riesgos para la institución dejarán el papel de los analistas para trascender al nervio de su legitimidad.

El hecho de que en la actualidad nadie lo cuestione radicalmente se encuentra estrechamente vinculado a su valor ideológico, a su condición de símbolo. Si esa misma condición fue motivo determinante de la ofensiva que sufrió en época de debilidad de la democracia, es la fortaleza ideológica de ésta la que hoy se erige en primer garante de la institución. El parlamento está resguardado de más graves embates en tanto que se vincula inexcusablemente con el sistema democrático¹⁰.

Hay quienes, incluso, a la luz de la cara positiva de la paradoja, señalan que el parlamento se encuentra viviendo una edad dorada. Se dice que, frente a la sensación de que nos alejamos irremisiblemente del modelo ideal, siempre irrealizado, la historia enseña que nunca como en la actualidad se han acumulado un número tan decisivo de elementos que facilitan una vida parlamentaria auténtica y que nunca como hasta ahora han sido tan numerosos y sofisticados los medios puestos a su alcance. Incluso, se dice, los parlamentos tienen hoy una influencia incomparablemente mayor que en cualquier otro momento de la historia. Y se alegan estudios comparados para confirmar esta apreciación¹¹.

Pero esta visión tampoco es realista. Si el presente del parlamento es tan dulce como se describe ¿Cuál es el problema? ¿Por qué es lugar común la alusión a la crisis? ¿Por qué existe una sensación generalizada de que se trata de una institución anacrónica, fuera de tiempo y espacio? Entonces ¿Si ni una ni otra visión son aceptables ¿Qué sucede? Para responder quizá sea necesario comenzar por el diagnóstico. Con Ortega puede decirse que no sabemos lo que pasa y que eso es precisamente lo que pasa.

¹⁰ Así, puede verse J. R. MONTERO GIBERT: *Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales*, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, 1990, pp 103-104.

¹¹ En este sentido, G. W. COPELAN y S. C. PATERSON: *Parliaments in the modern world: changing institutions*, University of Michigan Press, 1994; J. ASENSI SABATER: *El futuro de las funciones del Parlamento*, en *El Parlamento del siglo XXI*, AELPA-Tecnos, 2002, pp. 48-49. Por su parte, M. R. Ripollés sintetiza de manera expresiva problemas y virtudes del Parlamento actual, M. R. RIPOLLÉS SERRANO: *Las Cortes Generales, tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político*, *Corts*, nº 15, 2004, pp. 241-245.

Por ello, es imprescindible describir, aproximarse a lo que sucede, a lo que es realmente el parlamento en la actualidad. Si no es realista ver una institución agonizante tampoco lo es verla libre de mácula. Es indiscutible la inadecuación de muchas de las actuales formas parlamentarias a las necesidades democráticas del Estado y de la sociedad. Así, resulta obligado comenzar a buscar respuestas que contribuyan a paliar unos defectos que pueden acabar dañando los fundamentos del sistema democrático.

Desde esta consideración, dos son las cuestiones que pueden considerarse como más expresivas del deterioro del funcionamiento del parlamento y de su posición en el entramado institucional. Por una parte, el progresivo deterioro de las funciones parlamentarias. Por otra, la crisis de la representación en sí misma considerada.

Desde la primera, se ha llegado a afirmar que el parlamento ha sufrido ha sufrido una verdadera expropiación de sus funciones¹². Sin necesidad de aventurarse en afirmaciones radicales, sí es notorio que la función legislativa se encuentra hoy seriamente dañada, la deliberativa reducida a mínimos cuestionables y la de control, perpleja y vacilante¹³.

Desde la segunda, se cuestiona la representatividad de unas cámaras prisioneras del sistema de partidos y de su correspondiente disciplina, sobre las que no es posible proyectar una relación entre la decisión y la responsabilidad política. En este cuestionamiento de la representatividad de la institución, influye también la escasa consideración que se tiene de los temas que se debaten. En el parlamento, se dice, no se debaten las cuestiones que más interesan a los ciudadanos¹⁴. El parlamento se ocuparía de cuestiones ajenas a la gran mayoría de la población. De nada sirve relacionar las materias debatidas a lo largo de un periodo de sesiones y constatar la escasa fundamentación de esta afirmación. Lo cierto es que la percep-

12 Así, S. LABRIOLA: *La crisis del Parlamento desde la óptica italiana*, en *Parlamento y democracia*, Fundación Pablo Iglesias, 1981, p. 38. Por su parte, Enrique Guerrero llama la atención sobre como los gobiernos han ido adquiriendo funciones que tenía reservado el parlamento (E. GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, Cómo es, Qué hace*, ob. cit., p. 25).

13 Respectivamente, D. LÓPEZ GARRIDO: *Los debates parlamentarios*, en *Parlamento y Derecho*, Parlamento vasco, 1991, p. 385 y X. VANDENDRIESSCHE: *Le parlement entre déclin et modernité*, Pouvoirs nº 99, 2001, p. 59 (Sobre la posición del Parlamento en Francia durante la V República no ahorran adjetivos expresivos: déclin, décadence, affaiblissement, domestication, humiliation).

14 ¹⁴Al respecto, el profesor Torcal analiza diversas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (M. TORCAL: *La confianza en el Parlamento español. Tendencias, causas y consecuencias en Ciudadanía y política*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Fundación Manuel Giménez Abad, 2004, pp. 171-181). Véase también R. MONTERO y F. RODRIGO: *Conocer el Parlamento: una selección de datos de encuesta sobre las Cortes Generales*, RCG, nº 20, 1990. En este punto, es bueno recordar a Ortega cuando advertía que, por encima de la corrección jurídica, los pueblos piden a sus instituciones una imponderable justificación y que si no se la dan, un día u otro, son tronchadas (J. ORTEGA y GASSET: *Vieja y nueva política*, Renacimiento, 1914, p. 39).

ción generalizada es que el parlamento es una urna de cristal de los políticos y para los políticos. En todo caso, hay que hacer notar como esta contradicción entre lo que realmente sucede en la institución y la percepción que de ello se tiene por la ciudadanía, pone de manifiesto uno de los más graves problemas planteados por el funcionamiento actual del parlamento, como es el de su comunicación con la sociedad, las dificultades que encuentra para una adecuada recepción de su trabajo por la ciudadanía¹⁵.

Mencionados los dos hechos a los que más frecuentemente se alude para explicar la decadencia del parlamento, es preciso detenerse en sus causas. La doctrina ha estudiado intensamente las mismas. Se ha aludido a tres tipos, constitucionales, institucionales y estructurales, y se han enunciado otras concretas como la racionalización del parlamento, la progresiva complicación técnica de las decisiones a adoptar, el fortalecimiento del liderazgo en el ejecutivo, la emergencia del neocorporativismo, la urgencia de los asuntos a tratar en contraste con la lentitud del procedimiento parlamentario, la influencia del sistema electoral, la pérdida por la ley de su antigua magia o la defectuosa normativa que regula las cámaras¹⁶. Cualquiera de esas causas tiene importancia sobrada en sí mismo considerada y merecería un análisis pormenorizado.

Para entender esas causas, se impone un repaso histórico, por esquemático que pueda resultar, de su evolución sin el que es difícil tener una cabal comprensión de lo sucedido. Así, hay que mencionar como suceso esencial para el devenir del parlamento la transformación del Estado liberal en Estado de partidos, con la paralela quiebra en el discurso de la homogeneidad de los intereses representados en las cámaras parlamentarias. El Estado de partidos modifica, como se sabe, el funcionamiento parlamentario, al imponer definitivamente un férreo funcionamiento por disciplina de grupos. Para el estudio de la institución parlamentaria, tan im-

15 La importancia de la comunicación del trabajo parlamentario se liga indefectiblemente a la importante misión que tienen las cámaras en relación con el suministro de información política en condiciones de libertad e igualdad (al respecto, J. TUDELA ARANDA: *La función de información parlamentaria* en el vol. Col., "Parlamento y medios de comunicación", Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2005, pp. 53-74).

16 Sobre este punto, S. LUKES: *El debate sobre el declive del Parlamento británico*, en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, ob. cit., p. 30; G. PECES-BARBA MARTÍNEZ: *El papel del Parlamento en la democracia española*, ob. cit., pp. 15-20; E. W. BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Trotta, 2000, p. 157; L. M. CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?* ob. cit., p. 110. Max Weber denunció como el poder y la autoridad de Bismark dejó un parlamento falto de autoridad y con un bajo nivel intelectual (M. WEBER: *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada*, Alianza, 1991, p. 125).

portante como la consolidación del Estado de partidos es el hecho de ésta no se vio seguida de cambios en los procedimientos parlamentarios¹⁷.

La primera consecuencia fue, como Max Weber tuvo ocasión de señalar, que los discursos que pronunciaba un parlamentario no tenían ya la cualidad de ser una manifestación de su opinión personal ni, menos aún, un intento por hacer cambiar de opinión a los adversarios. No son, señalaba el aludido autor, sino meras declaraciones de partido¹⁸. Desde entonces, la colonización del parlamento por los partidos ha sido argumento constante para explicar su debilidad y filón para sus críticos. La consecuencia es que los partidos son denunciados como el primer obstáculo para proceder a la imprescindible reforma electoral y del parlamento¹⁹.

No es posible negar que algunos de los comportamientos adoptados como habituales por los partidos son verdaderas trabas no ya para una reforma institucional sino, simplemente, para lograr una mayor credibilidad en el funcionamiento del sistema. Los partidos olvidan con demasiada frecuencia la finalidad última de su existencia y distorsionan los fines inherentes a su natural objetivo de alcanzar el ejercicio del poder. La formación de estructuras internas rígidas, impermeables a la crítica y a cualquier otra finalidad que no sea el puro ejercicio del poder y, en consecuencia, el mantenimiento en el mismo, ha deteriorado seriamente la percepción que de la política tienen los ciudadanos²⁰.

- 17 Referencia al significado de esta evolución, G. PECES-BARBA MARTÍNEZ: *Prólogo* a L. M. CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*, Cívitas, 1985, p. 13. Breve síntesis de esa evolución en, E. GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, Cómo es, Qué hace*, ob. cit., pp. 10 y ss. La perspectiva histórica es de gran interés para una comprensión cabal del presente del Parlamento. En relación con los antecedentes estamentales, F. MARTÍNEZ MARINA: *Teoría de las Cortes*, Junta General del Principado de Asturias, 3 vols., 1996; L. GARCÍA DE VALDEAVELLANO: *Curso de historia de las instituciones españolas*, Revista de Occidente, 1968, pp. 463-485; O. HINTZE: *Las condiciones histórico universales de la Constitución representativa en Historia de las formas políticas*, ob. cit., pp. 103-154.
- 18 Así, M. WEBER: *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada*, Alianza, 1986, p. 162. En relación con la dependencia del Parlamento moderno respecto de los partidos políticos, M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Alianza, 1986, pp. 44-46.
- 19 La problemática planteada por los diferentes sistemas electorales es una de las cuestiones que más tinta ha hecho correr en el derecho constitucional contemporáneo. Entre nosotros puede verse, VV.AA: *Parlamento y sistema electoral*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, 1999. Ahora bien, la mayoría de los análisis coinciden en que "la simple reforma electoral no es ninguna garantía de fortalecimiento democrático y parlamentario si no va acompañada de la reforma de los partidos políticos, lo que resulta el tema fundamental para el fortalecimiento institucional de la democracia y los Parlamentos" (J. PRATS i CATALÁ: *Por unos parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social*, Revista Reforma y Democracia, nº 6, Caracas, 1996, p. 8). Por su parte, Juan Pemán, lo expresa de la siguiente forma: "Los partidos se han convertido en el verdadero límite para una reforma institucional" (J. PEMÁN GAVÍN: *El Parlamento italiano ante los proyectos de reforma institucional (Las propuestas de la Comisión Bozzi)*, RCG, nº 6, 1985. Recientemente, el profesor Sotelo se ha pronunciado con claridad al respecto: I. SOTELO: *Sociedad y clase política*, El País, 24 de diciembre, 2004.
- 20 Lo expuesto debe matizarse ya que nunca ha existido un parlamento ideal, modelo que sería el afectado con radicalidad por la irrupción de los partidos políticos. Ahora bien, y en esto se puede compartir el pensamiento de C. Schmit, el que nunca existiese un modelo ideal de parlamento no deja totalmente fuera de sitio la crítica a lo que de violencia en el ser parlamentario tiene el Estado de partidos y, sobre todo, la fuerza de la que dota a un ejecutivo que traslada la decisión y, muchas veces, la discusión a fuera del parlamento (C. SCHMIT: *Sobre el parlamentarismo*, ob. cit., p. 64).

Lógicamente, ello repercute en el funcionamiento del parlamento. La institución se convierte en un instrumento más de esa voluntad de poder y de permanencia en el mismo. Los elegibles no se seleccionan con criterios relacionados con su posible trabajo parlamentario sino según un reparto previo de cuotas de poder en el partido y la institución como tal sólo es vista como un soporte más de ese poder. El resultado no puede ser otro que el que es. El parlamento se encuentra lejos de cumplir los fines que le corresponden y pocos diputados se sienten parlamento. En esta ajenidad a la institución se encuentran buena parte de sus problemas. Los diputados son partido y difícilmente se sienten reconocidos en la institución, al menos en su consideración de agente político independiente. La lógica de partido siempre se impondrá a la lógica institucional. Así, resulta complicado que la institución tome aire y tenga presencia, voz propia en el debate político. Es cierto que desde la premisa de la existencia del estado de partidos y lo que ello significa, resulta complicado lograr pautas de comportamiento diferentes. Pero también lo es que siempre existe espacio para lograr un funcionamiento algo más equilibrado. Para ello, la profundización en la representatividad de la cámara desde el trabajo individual de los diputados se plantea como una de las vías más interesantes para desarrollar.

Esa ausencia de espíritu institucional es aludida en relación con otro de los problemas significativos del actuar funcionar del parlamento. Así, se subraya como la traslación del sistema de partidos a la institución parlamentaria provoca la sustitución de la tradicional dialéctica gobierno/parlamento por la que enfrenta a la mayoría parlamentaria con la minoría parlamentaria. Desde esta circunstancia, por ejemplo, el control, vanguardia de la actividad parlamentaria en nuestros días, pierde gran parte de su significación y roza el convertirse en una función vacía. Este hecho, aceptado comúnmente y denunciado en múltiples ocasiones, que tiene innumerables consecuencias sobre la vida parlamentaria, no ha sido, sin embargo objeto de reflexión por parte de la propia institución. De hecho, muchos de los cambios que se propugnan en relación con el parlamento y que resultan necesarios para que éste recupere su credibilidad estarán vinculados a adoptar como punto de partida la dialéctica citada.

Una de las posibles líneas de trabajo sobre el parlamento arranca, pues, de observar el origen de su debilidad en no haber sabido dar forma al desplazamiento acaecido en el poder político. Esa carencia ha conllevado su incapacidad para asumir con plenitud sus funciones de representación, legitimación y publicidad de la vida política. El cam-

bio sólo será posible si los principales agentes parlamentarios, grupos y diputados, así como partidos, entienden la singularidad y necesidad de la institución.

Desde el análisis histórico, junto a la consolidación del Estado de partidos, el desarrollo del modelo de Estado social aparece como uno de los factores de necesaria consideración a la hora de examinar la presente situación del parlamento. De forma expresiva cabe decir que la citada forma estatal ha contribuido al debilitamiento de la legitimidad democrática al sustituirla por una legitimidad material que se encarna en el ejecutivo²¹.

Los cambios introducidos en el funcionamiento del parlamento como consecuencia de la consolidación del Estado social se relacionan con dos cuestiones esenciales para comprender su debilidad contemporánea en relación con el poder ejecutivo. Por un lado, el desarrollo arrollador del parlamentarismo racionalizado, desde el cual todo el funcionamiento de las cámaras se dispone con vocación de protección del ejecutivo en demérito del propio protagonismo parlamentario. Un modelo íntimamente ligado con el predicamento alcanzado en el Estado contemporáneo por el valor eficacia y por la estabilidad del gobierno en beneficio del sistema democrático. La necesidad de servir al nuevo criterio rector del proceder público, de no entorpecer la labor del ejecutivo, sirvió para la introducción en el funcionamiento parlamentario de numerosas cautelas que, en última instancia, han reducido sustancialmente su protagonismo y servido a la mencionada devaluación de sus funciones. Si bien la necesidad de conciliar el modelo parlamentario con la eficacia del poder ejecutivo explica en buena parte la racionalización del trabajo parlamentario, es preciso recordar que en su origen la misma se encontraba vinculada con la necesidad de dotar a los gobiernos de una estabilidad que impidiese las continuas crisis gubernamentales que llegaron a afectar al nervio del sistema democrático²².

Por otro lado, es preciso referirse a una circunstancia que si bien es de orden menor, ha tenido notables consecuencias en la práctica. Si con el desarrollo del Esta-

21 "Se alude a muchas causas, pero lo esencial es la fortaleza de los gobiernos" (E. GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, Cómo es, Qué hace*, ob. cit., pp. 235-236). La legitimidad se establece hoy a través del voto y el destinatario del voto no es ni siquiera el partido sino su líder (K. FRIEDRICH: *El Hombre y el Gobierno*, Tecnos, 1968, p. 259). En relación con la legitimidad material y el parlamento, L. M. CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?* ob. cit., p. 27).

22 Sobre las razones que explican la hegemonía del ejecutivo, E. GUERRERO SALOM: *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Tecnos, 2000, pp. 36-56.

do social los medios al servicio del gobierno y de la administración no han hecho sino incrementarse exponencialmente, durante mucho tiempo los medios materiales y personales de las instituciones parlamentarias han permanecido inalterados originando una insuficiencia progresiva. Aunque el crecimiento de medios del poder ejecutivo se correspondía con un notable aumento de sus funciones y, por ende, y en lógico paralelismo, del trabajo parlamentario que debía controlar las mismas, los medios del parlamento apenas crecían y desde luego en proporción muy inferior a la magnitud de la tarea que tenía asignada. Sólo en fechas recientes se ha comenzado a reparar en una circunstancia que ha condicionado de manera notable la cantidad y cualidad de la actividad parlamentaria.

Junto a todo ello, hoy es preciso vincular la debilidad de la institución al deterioro general sufrido por la relación del ciudadano con la política²³. Como si la crisis de la política no existiese o como si, en su caso, no le afectase, no ha habido respuesta alguna desde el propio parlamento. Esta circunstancia llama la atención sobre otro de los problemas más acuciantes del parlamento. Se trata de su falta de autonomía institucional. No se trata de los elementos formales, incluso de fondo que caracterizan la autonomía parlamentaria. Se trata de la autonomía frente a otros agentes políticos para definir la posición institucional, para interrogarse por su futuro y para aventurar respuestas que puedan vestirlo con otras perspectivas²⁴.

Todo lo dicho ha llevado a la doctrina a hablar, incluso, de un paradigma post-democrático del parlamento que ignoraría las reglas y funciones que la Constitución le asigna²⁵. Lo que parece fuera de toda duda es su pérdida de protagonismo, de relevancia, en suma, su invisibilidad. Es cierto que han aumentado sus

23 Esta consideración se encuentra presente en la introducción al informe de la Comisión Bozzi (J. PEMÁN GAVÍN: *El Parlamento italiano ante los proyectos de reforma institucional (Las propuestas de la Comisión Bozzi)*, ob. cit., p. 131). También, en sentido parecido, P. OÑATE RUBALCABA: *Parlamento y ciudadanía en España: ¿25 años de desencuentros?*, Corts, nº 13, 2002, p. 97.

24 Sobre el significado de la autonomía del Parlamento, K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1983, pp. 242-255 y 255-259. El propio Loewenstein observa como el postulado teórico de la autonomía se diluye por la dependencia del Gobierno que impone el sistema de partidos (p. 259).

25 Así, Asensi Sabater señala como caracteres de ese modelo: *a)* lectura del funcionamiento del parlamento a partir de lo que se entiende como la realidad de la democracia parlamentaria, de cómo funciona ésta y no de cómo debiera funcionar; *b)* primacía de una idea de densidad de Constitución en detrimento de la capacidad política del parlamento; *c)* la obsesión no disimulada por hacer del parlamento un ámbito de consenso; *d)* inspiración en el funcionamiento parlamentario de los Estados Unidos, sobre todo en relación con la desconfianza hacia el parlamento y los partidos (J. ASENSI SABATER: *La reanimación del Parlamento: exigencia de un parlamentarismo consecuente*, ob. cit., pp. 34-35).

medios, que continua siendo símbolo y condición necesaria de la democracia, pero ha sido tal el crecimiento de otras instituciones que un análisis ponderado de la realidad política sólo puede acabar en la citada conclusión²⁶.

3 LA NECESIDAD DEL PARLAMENTO

El presupuesto de la renovación del parlamento no puede ser otro que la convicción de que se trata de una institución necesaria. Y en este punto es necesario insistir en que el devenir de la institución es inseparable del presente de la democracia. No puede extrañar que el parlamento sufra del mismo desconcierto que sacude los cimientos tradicionales del funcionar democrático. Es más, puede decirse que su debilidad no es sino un síntoma, y no de los menores, de la crisis de la democracia. No es concebible una democracia fuerte sin un parlamento fuerte²⁷. Afirmar que existe política fuera de los parlamentos y fortalecer los parlamentos son afirmaciones no sólo compatibles sino complementarias.

Porque existe esa política es necesario un parlamento fuerte que garantice la posición de liderazgo político desde la representatividad. Porque existe política fuera de las cámaras, éstas deben iniciar con urgencia un proceso de comunicación con el exterior²⁸. La democracia en la era de las nuevas tecnologías y de los movimientos sociales, sigue pasando por el parlamento. Hoy más que nunca es preciso reivindicar la vigencia de la institución parlamentaria y, con ella, de la

26 La pérdida objetiva de protagonismo del parlamento debe entenderse como referencia a las situaciones de normalidad del sistema como son las derivadas de mayorías estables. Lógicamente, en situaciones de inestabilidad política o anormales para el sistema como pudo ser la cohabitación en Francia, el parlamento recobra protagonismo (sobre esta última experiencia, D. S. BELL: *Parliamentary Democracy in France*, *Parlamentares Ofbairo*, vol. 57, nº 3, 2005, p. 538).

27 No se escapa que esta afirmación podría ser puesta en cuestión. Bastaría para ello hacer un repaso a las más significativas democracias occidentales y subrayar como Estados con un sistema democrático aparentemente fuerte muestran un funcionar parlamentario débil. Ello es cierto. Pero no lo es menos que esa presunta fortaleza de su presente democrático se asienta en gran medida en su tradición parlamentaria. Si se mira con ojos de presente, se podrá comprobar como muchos de los problemas más graves que en la actualidad se imputan a su funcionamiento democrático se encuentran ligados, de una u otra manera, a la Institución parlamentaria.

28 Institucionalizar la política fuera del parlamento y mejorar la representación en el parlamento esta en la base de significativos esfuerzos teóricos como los realizados por autores como: W. KYMLICKA, J. COHEN y J. ROGERS: *Secondary Associations and Democratic Governance*, en E. O. WRIGHT: *Associations and Democracy*, 1995).

democracia representativa²⁹. Las noticias que diariamente nos hablan de la operatividad de formas de actuar no ligadas a instrumentos representativos no dejan de suscitar una profunda alarma.

No es posible la democracia sin parlamento. Tal era la tesis de Carl Schmit y, desde luego, su finalidad no era preservar la democracia ni resolver sus problemas. La democracia, al menos tal y como se ha entendido hasta la fecha, no es posible sin una institución que cumpla las funciones esenciales que le son asignadas al parlamento³⁰.

En el sistema democrático representativo siempre deberá existir un órgano que legitime el poder político, que sirva a la integración y a la publicitación del actuar público, que garantice y represente el pluralismo político, que escenifique el control del poder. Puede recibir un nombre u otro, añadir o restar una función determinada, pero la esencia de lo que hoy representa el parlamento es irrenunciable para la democracia. En el sistema parlamentario de gobierno, el parlamento como órgano de la representación del pueblo sigue siendo un eslabón necesario en la cadena democrática de la legitimación³¹.

Lo que sí cabe pensar es un parlamento al menos parcialmente diferente al que hoy conocemos. Como se ha dicho, la razón de ser a la que históricamente ha respondido, se mantiene. Es necesario que siga expresando la voluntad general, que siga controlando al poder o que sirva de instancia primaria para la representatividad y legitimación del poder. Pero para cometer esas funciones con eficacia nece-

29 Hay que rechazar, pues, la opinión que algunos deudores del nuevo paraíso tecnológico, en el sentido de que el desarrollo tecnológico acabará con el Parlamento (S. RODOTÀ: *La démocratie électronique*, ob. cit., pp. 40-41).

30 Así, C. SCHMITT: *Sobre el parlamentarismo*, ob. cit., p. 40. No se trata de una opinión extravagante. De hecho, se encuentra relativamente difundida alrededor de análisis sobre la actualidad (entre otros, R. DAHRENDORF: *Después de la democracia*, ob. cit., p. 86). La vinculación entre parlamento y democracia esta en los mismos orígenes de la democracia contemporánea (H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, ob. cit., p. 48 —Kelsen considera que más allá de su relación con la democracia, no es posible desterrar al Parlamento de la organización del Estado moderno y aduce como prueba concluyente que hasta los regímenes autoritarios han necesitado invocar la autoridad de alguna asamblea—, ob. cit., pp. 56-58). “Sin parlamento es posible tener Estado de derecho, Estado social pero democracia en modo alguno” (F. RUBIO LLORENTE: *Las Cortes Generales. Introducción al Título III*, ob. cit., p. 24). En el mismo sentido, M. WEBER: *Parlamento y Gobierno en un Alemania reorganizada*, ob. cit., p. 211. “No hay fórmulas alternativas a la parlamentaria si se quieren sistemas fundados en principios democráticos” (S. GINER: *Carisma y razón*, Alianza, 2003, p. 138).

31 No es superfluo reivindicar la importancia de un buen funcionamiento de las instituciones para la consecución de los fines social y políticamente deseados. Sobre ello, R. DAHRENDORF: *Ley y orden*, Cívitas, 1994, pp. 157 y 158. Y en relación con esta afirmación, no esta de más recordar que las instituciones no son sólo norma (H. TRIEPEL: *Derecho público y política*, Cívitas, 1986, pp. 51-52); E. W. BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Ceun., p. 58.

sitará, como se indicó, cambiar, y no de forma menor, su proceder. Deberá reflexionar sobre la ley y su expresión; deberá diseñar nuevos instrumentos de control y, sobre todo, nuevas pautas de trabajo entre mayoría y minoría; deberá fortalecer su representatividad buscando una relación constante con la ciudadanía hasta ahora desconocida; deberá hacer un trabajo diario para fortalecer su legitimación desde la información, transparencia y comunicación. Junto a ello, deberá pensar qué otras demandas de la nueva sociedad pueden encontrar en él, el foro adecuado.

Entre las causas que hacen necesario al parlamento merece una reflexión singular la que lo vincula con la pluralidad política innata a cualquier comunidad. La construcción política tiene como presupuesto inexcusable la idea de pluralidad³². El parlamento no es sólo la forma de organizar políticamente esa pluralidad, sino que es también una declaración de fe en la misma. Y hay que advertir que en el futuro inmediato la importancia y significación de esta vinculación va a aumentar. Dos tendencias opuestas sostienen la anterior afirmación. Por un lado, el crecimiento de la ideología de la identidad con la consiguiente fragmentación social. Por otro, el reforzamiento de las instancias nucleares del poder, especialmente del poder ejecutivo. Frente a estas dos tendencias, el parlamento emerge como la única institución que puede garantizar un equilibrio adecuado. El parlamento como unidad de decisión desde la consideración de la pluralidad resulta imprescindible. Solo él puede unir eficazmente la pluralidad y la unidad.

De cómo garantice la dialéctica democrática, la pluralidad en los procedimientos de conformación de la decisión política, la transparencia en la vida política o el control eficaz del ejercicio del poder, dependerá en buena medida el devenir de la democracia. En estas tareas, los parlamentos tienen una responsabilidad primaria. Por ello, la responsabilidad sobre el futuro de la democracia es, asimismo, responsabilidad de las instituciones representativas.

Desde la idea de pluralismo y de la necesidad de una institución que cumpla su esencia, el parlamento ha de seguir siendo o, si se prefiere, ha de recuperar su condición de foro político fundamental, de lugar en el que por definición la deci-

32 Al respecto, H. ARENDT: *¿Qué es la política?*, Paidós, 1997, pp. 45 y 47. Sobre la pluralidad y el orden político, K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pp. 422-455.

sión política se adopta por mayoría y la minoría se ofrece como alternativa de gobierno utilizando los instrumentos y garantías que para tal fin se ponen a su disposición. El parlamento ha de ser el principal escenario político para los ciudadanos. Es el lugar por excelencia del debate, publicidad, participación y control de la política. Por los políticos. Pero hoy también debe y puede ejercer esa función para los ciudadanos. Y es que en la incorporación de los ciudadanos al espacio parlamentario esta buena parte del futuro de la institución. Desde esta posición, el parlamento debería ejercer sin dudas el papel de guía y referencia en la vida política y la cuota de decisión que el sistema le atribuye.

Desde otra perspectiva, algunas circunstancias del tiempo presente ya mencionadas como la velocidad del discurrir histórico y la correspondiente fuerza del valor eficacia, circunstancias que objetivamente dificultan la tarea de adaptación y renovación del parlamento, lo hacen, paradójicamente, imprescindible. El parlamento ha de responder con reglas de funcionamiento adaptadas a las demandas sociales y a las circunstancias tecnológicas del entorno. Pero esa respuesta tendrá como principal misión servir de contrapunto a la velocidad citada y llamar la atención sobre valores esenciales que pueden quedar sepultados por necesidades más brillantes pero no por ello menos coyunturales. El parlamento habrá de ser una cuña de sosiego y reflexión en ese tiempo bullicioso.

Precisamente, esa llamada al sosiego que cabe realizar en el examen del futuro del parlamento, resulta de sumo interés para aludir a una de las funciones que cabe predicar como más necesarias del próximo trabajo parlamentario. Se trata de su contribución a la reelaboración de aquellos conceptos esenciales de la teoría política y de las ciencias sociales que se citaban al principio de estas páginas como expresión del momento de cambio en el que hay que inscribir este análisis. El parlamento debe ser la primera instancia política en analizar esos conceptos y sus transformaciones buscando las respuestas necesarias. Es el órgano idóneo para ello. La pluralidad de su composición y su flexibilidad para adoptar los procedimientos necesarios así lo determinan. En el parlamento de Finlandia funciona desde hace algunos años la Comisión del Futuro. Esta Comisión está encargada de preparar a Finlandia para las transformaciones sociales y económicas que han de acontecer. Se trata de una Comisión que realiza análisis político desde la marginación consciente del conflicto político. Pienso que éste es un quehacer irrenuncia-

ble para el nuevo parlamento. Debe ser vanguardia de la reflexión política sobre determinados conceptos y sucesos. Para hacerlo, tiene que disponer de todos los medios necesarios, lo que sin duda puede provocar también cambios en las estructuras organizativas tradicionales de los mismos.

Se siguen necesitando, pues, instituciones representativas. Se sigue requiriendo de las instituciones, de la representación política, de procedimientos para la construcción del consenso y para la articulación de políticas eficaces. No resulta preciso acercarse a las puertas del horror para coincidir en ello³³. Es cierto que en la actualidad las instituciones se han alejado de las necesidades de los ciudadanos y, en ocasiones, del discurso democrático. Quizá también lo sea que se requiere de una intensificación de los instrumentos de la democracia participativa. Pero la reconstrucción del sistema político pasará por las propias instituciones y habrá de tener en éstas unos de sus agentes más activos.

Si el objetivo es fortalecer el funcionamiento democrático, la solución no está en prescindir de la institución parlamentaria. Al revés, como se señaló, seguramente, una de las cuestiones que hoy hacen más débil a la democracia es la fragilidad de su funcionamiento. Cabe pensar que, precisamente, el fortalecimiento de la democracia tiene en su renovación una de sus principales bazas. En la actualidad, el parlamento puede ofrecer, con la ayuda de los nuevos instrumentos tecnológicos, importantes posibilidades al desarrollo de una nueva cultura política. La tarea de su reforma debe abordarse desde esta convicción. El parlamento no es separable de la democracia. A la hora de proceder a su estudio debe tomarse en consideración su inserción en el sistema y sus deberes para con el mismo. Su reforma no es un fin en sí mismo. Sólo se cumplirán los objetivos si realmente se contribuye a fortalecer la totalidad de la organización política.

³³ "La alternativa a la Cámara de los Comunes son los campos de concentración" (H. LASKI: Reflections on the Constitution, Manchester, 1951, p. 16).

4 LA RENOVACIÓN DEL PARLAMENTO

Afirmar que el parlamento es necesario no es suficiente. Resulta preciso dar un paso más y examinar algunos de los presupuestos que deberían presidir su reforma. Su necesidad está vinculada a su capacidad para dar respuesta a las viejas preguntas desde nuevas circunstancias. Ello obliga a detenerse en algunas consideraciones que han de ser determinantes para la construcción de su futuro.

En la búsqueda del nuevo parlamento no ha de perseguirse un modelo que, como se dijo, nunca ha existido. Ahora bien, sí es conveniente dibujar un referente e intentar conducirlo hacia el mismo. Fijando un ideal para el parlamento, se hará para la política. La tensión debe ayudar a representar el necesario desafío, la construcción de instituciones y la formación de individuos que persigan el interés público y critiquen las instituciones desde ese objetivo. Simultáneamente, deberá reivindicarse la fuerza de una voz que no sólo ha decaído en su utilización sino en su necesario e imprescindible prestigio. En todo caso, debe advertirse que la situación actual no es susceptible de prolongarse durante mucho tiempo. La oportunidad comienza a ser sustituida por la necesidad, los males del presente son objetivamente mayores que los riesgos de iniciar el cambio. El inicio de una etapa de transformación institucional supone la necesidad de abandonar viejas seguridades, de asumir riesgos y, lógicamente, de ponderar con sensatez cada uno de los pasos que se vayan a dar³⁴. El mínimo realismo indica que hay que cambiar para que, al menos, todo siga igual.

El parlamento debe reivindicar su condición de principal escenario del debate político. Debe reivindicar su prioridad para aquellas funciones que le acompañaron en su nacimiento, la representación del cuerpo social y el control del poder ejecutivo. Pero para hacerlo es preciso, como hubo ocasión de subrayar, que el debate sobre sus funciones y su funcionalidad se plantee ab novo. Es obligado reflexionar sobre el parlamento. Pero hay que hacerlo sin prejuicios. No estableciendo premisas previas. Afrontando el reto con valentía y conscientes de que el entorno es radicalmente diferente a aquél en el que surgió.

³⁴ Al respecto, A. J. PORRAS NADALES y P. DE VEGA GARCÍA: *Introducción. El debate sobre la crisis de la representación política* en *El debate sobre la crisis de la representación política*, ob. cit., pp. 12-13.

Hablar de parlamento, como hablar de democracia, es hablar de una cultura determinada. El parlamento debe beber en las fuentes clásicas de la misma, en los valores que la han conformado y en los principios que ha desarrollado en su proceso de adaptación a los distintos tiempos históricos. Pero no puede ser mero receptor. Le corresponde adoptar una posición activa en relación con las necesarias transformaciones que ha de sufrir el mencionado Estado constitucional. Ésta debe ser una de las funciones más significativas de las que en los próximos años pueda asumir la institución.

Para ello, conceptos como representación, pluralismo, voluntad general, control, exigirían del ejercicio que propugnaba Wittgenstein, es decir, acuerdo sobre el lenguaje usado y, sobre todo, sobre la forma de usarlo. Junto a ello, el parlamento debe trabajar su imagen para trasladar al inconsciente colectivo un nuevo imaginario político a su alrededor³⁵.

Desde la reflexión sobre la dimensión cultural del ser parlamentario, puede entenderse mejor como la posición del parlamento en el universo del Estado constitucional trasciende la de un mero órgano de su funcionamiento, por muy importantes que sean las funciones que puedan atribuírsele. El parlamento es símbolo, mito, ropaje, escenificación de la democracia y de sus valores. Por ello, es fundamental que en su nuevo diseño asuma con especial fuerza el reto de desarrollar el universo simbólico democrático, utilizando las palabras de Herman Heller. De alguna manera, el parlamento debe ser imagen nítida de la nueva etapa que parece abrirse para la política democrática. Ésta es una posición a la que no puede renunciar. No es algo novedoso. Es, simplemente, continuar con la tradición que siempre lo ha identificado con la esencia del sistema democrático.

Todo lo señalado vincula al parlamento con un concepto amplio de lo público. Y si lo público ha sido, como siempre se ha dicho, un concepto valorativo, republicano, hoy lo es aún más. Un espacio que, desde los valores esenciales de la dignidad humana, debe adecuarse a las nuevas circunstancias sociales y políticas. En cualquier caso, la definición de lo público se realizará por su estrecha relación con la democracia.

35 Sobre la consideración de los prejuicios en relación con la política, F. VALLESPIN: *El futuro de la política*, ob. cit., pp. 97 y 98; CH. MOUFFE: *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, 1999, p. 195. Es desde esta perspectiva desde la que hay que considerar la importancia que para la política en general, pero también para el estudio de sus instituciones, tiene la escuela filosófica comenzada por L. Wittgenstein.

Hoy, más que nunca, es necesario vincular el parlamento a ese espacio. Allí habrá de reinventarse. El parlamento recibe lo público, lo traduce y lo proyecta en la democracia. Su vinculación con lo público habrá de ser una de las reflexiones que sirva de guía a la elaboración de la nueva idea parlamentaria. Para reivindicar lo público y su función en relación con la nueva distribución del poder. Para asegurar que esa nueva definición del espacio público no signifique una disminución de su presencia y, con ella, del control. Hoy más que nunca es preciso resaltar la relación entre el parlamento y lo público. Su debilidad, la confusión en zonas intermedias perdidas para la publicidad y su control, la propia dilución de la idea de soberanía, obligan a pensar las instituciones en función de su necesidad. Reivindicar el parlamento debe ser sinónimo de reivindicación de un espacio público transparente, controlado y protagonista de aquello que se determina como propio del interés general.

Por otra parte, hay que continuar reivindicando la relación del parlamento con la libertad³⁶. Desde una doble posición. Desde una perspectiva ideológica, con una posición activa en pro del reforzamiento constante del Estado de derecho y de los instrumentos que lo articulan, con mención muy singular para los derechos fundamentales y el fortalecimiento de la ley. En relación con los derechos, hay que reivindicar una posición activa de la institución parlamentaria en el necesario proceso tanto de adaptación y renovación de los derechos como de reconocimiento de nuevos derechos. En relación con la ley, será necesario abordar la necesaria renovación del concepto buscando su adecuación a las nuevas exigencias sociales y políticas.

Desde una perspectiva funcional, mediante un ejercicio eficaz de la función de control del poder ejecutivo. Se trata de un recordatorio obligado. La cultura del Estado de derecho debe formar parte inescindible de la cultura parlamentaria y de la de sus sujetos. Es tarea necesaria la de reflexionar sobre el modo de fortalecer las estructuras propias de la legalidad y vigencia de los derechos fundamentales. Como lo es, la de acotar la creciente huida del control parlamentario, otorgando al parlamento una posición indiscutida en relación con el control de todo aquello

³⁶ Liberalismo, republicanismo y democracia convergen en el Estado de derecho y en sus manifestaciones institucionales. La renovación del Parlamento debe servir a eliminar espacios de confrontación y fortalecer la simbiosis entre las tres miradas políticas.

que afecte al interés público. En este punto, será preciso mirar al parlamento más allá de las fronteras nacionales y hacerlo en relación con esa globalización que diluye el control y la tradicional referencia poder/territorio.

La relación con los ciudadanos debería convertirse en guía del cambio del modelo parlamentario. La referencia de la institución no pueden seguir siendo sólo de manera exclusiva y excluyente diputados y grupos parlamentarios. Los ciudadanos, la sociedad civil, no deben limitar su relación con el parlamento al momento de la elección de sus representantes. El parlamento ha de acometer las transformaciones necesarias para tener como sujetos de su quehacer cotidiano a los ciudadanos que se interesen por la participación política. El parlamento no es cosa de políticos sólo para políticos. Es el lugar donde el ciudadano debe poder encontrarse con la política e intervenir en ella de acuerdo con los cauces previamente establecidos³⁷. Es en este marco en el que hay que situar acciones como las acometidas por el Congreso de los Diputados para en el marco de su plan de renovación tecnológica dotar a los diputados de una página web propia que les permita desarrollar una comunicación directa con los ciudadanos. Las páginas de diputados y grupos parlamentarios trascienden ser un nuevo instrumento tecnológico puesto a su disposición. Lo trascienden porque ofrecen la posibilidad de desarrollo de una nueva cultura política basada en un incremento sustancial de la participación ciudadana en el parlamento y lo trascienden porque necesariamente implica una forma diferente de trabajar de los diputados, hasta el extremo de que las pautas actuales pueden ser consideradas, sin exageración, como inservibles, con las consecuencias que esto puede tener en el funcionamiento interno de los partidos. Tanto el proceso de selección de los elegibles como el funcionamiento interno del parlamento se verá seriamente afectado por el desarrollo de estos nuevos espacios de comunicación y trabajo parlamentario. En todo caso, se trata de un proceso que, además de positivo, resulta inevitable.

Vinculados a ese proceso, emergerían nuevos derechos políticos que tendrían al parlamento como destinatario y que habrán de ser esenciales para preservar las

³⁷ No hay nada novedoso en el planteamiento realizado. Ya Kelsen comenzaba su capítulo sobre la reforma del parlamentarismo en "Esencia y valor de la democracia", señalando que la misma podría intentarse en el sentido de intensificar sus elementos democráticos y continuaba de esta manera: "Aun cuando no sea posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo forme directamente y en todos sus grados el orden estatal, es factible concederle en las funciones legislativas mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducido al acto electoral" (H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, Labor, 1934, p. 64).

libertades tradicionales. El derecho al parlamento sería consigna de una nueva manera de relacionar el poder con los ciudadanos, en el marco de una democracia fortalecida.

Mantener la equivalencia entre parlamento y democracia debe ser en última instancia la guía principal de la actuación parlamentaria. Hacer del parlamento lugar privilegiado para la decisión de la mayoría, sí, pero también escenario donde la minoría puede construir las armas que un día la hagan mayoría. Hacer del parlamento una institución que de cauce a las exigencias de participación y relación política de una sociedad nueva, distinta de aquella la que tradicionalmente ha servido de referencia a la Institución. El reto del parlamento moderno es mantener la vigencia de estas ideas adaptándose a las necesidades y posibilidades de una sociedad que muda con extraordinaria rapidez. Si llega a desarrollar con detenimiento estos principios, el tejido democrático se fortalecerá notablemente. La sociedad ganará en textura democrática y la política no se percibirá sólo como un encuentro periódico, abstracto y a menudo lejano, tal y como sucede con excesiva frecuencia.

5 A MODO DE CONCLUSIÓN

La democracia necesita de una institución como la parlamentaria para el mantenimiento de los valores que configuran a una sociedad como libre, equitativa y democrática. La política y la democracia contemporánea necesitan del vigor de esa institución, de forma que pueda responder a exigencias antiguas y nuevas cada vez más extendidas entre la ciudadanía. La democracia, también requiere de una institución que sea bandera de una rectificación, bandera de una nueva forma de entender la política y, sobre todo, de entender la relación entre el ciudadano y el poder. El parlamento debe satisfacer esa necesidad. El nuevo parlamento ha de representar la ruptura de un esquema consolidado de patrimonialización de la política por partidos, sindicatos y otros agentes. Al menos, debe ser dique frente a ese fenómeno. Parlamento como control, como foro, como escaparate, como plurali-

dad. Y, desde allí, como director de la política. Un parlamento posible y necesariamente viable desde su ser actual³⁸.

Desde estas consideraciones, se entiende la apuesta por un concepto ideológico de parlamento, es decir por un concepto que siempre debiera imponerse a su caracterización como órgano del sistema político, sin que ello suponga en ningún caso minusvalorar la importancia que esta faceta posee por sí misma. Más en el momento de proceder a la renovación, a la transformación del parlamento, a su adecuación a una nueva realidad social, es necesario la primacía de fórmulas concretas que demuestren que se ha captado la dirección del universo político y los principios que la inspiran. Apostar por esa renovación es apostar por la democracia representativa y por su compatibilidad con el desarrollo de modelos participativos. Por todo ello, y frente a las tesis que propugnan su anacronía, cabe señalar que existe en el nuevo escenario social y político espacio para la vieja institución. Y no cualquier espacio sino un lugar preferente.

La institución así concebida serviría a una concepción de la política que, valga la redundancia, recupera para la política un protagonismo en ocasiones perdido. Una concepción a la que no es ajeno el juicio político ciudadano cuya emisión si bien no es obligatoria sí encuentra cauces para hacerse oír. Una concepción que cultiva la idea de responsabilidad y, desde ella, la de la necesaria motivación de las decisiones políticas. Se trata, pues, de reorientar el poder, al menos la manifestación del poder más cercana al ciudadano, para extraer de él libertad cívica y voluntad general.

Una última reflexión se impone. Nada de lo expuesto será posible si los sujetos parlamentarios no se toman en serio el parlamento. Son razonables las dudas que suscita el que los partidos acojan con entusiasmo propuestas de reforma del parlamento. No cabe esperar que sean éstos quienes asuman el impulso necesario para la renovación del parlamento. Sin embargo, serán protagonistas necesarios de la misma. Los partidos tendrán que acabar asumiendo como propio el proceso de cambio. Deben convencerse no ya de la diversa posición que en buena lid el

³⁸ Así, puede asumirse sin problemas las palabras del profesor Pizzorusso: "Ha existido una progresiva evolución de la concepción originaria del parlamentarismo, pero no debe hacer pensar que el núcleo inicial de aquélla haya perdido consiguientemente su fuerza; antes al contrario, nunca como hoy en día debe reafirmarse que la democracia parlamentaria constituye la mejor solución que se ha inventado para dar una organización política a la sociedad humana" (A. PIZZORUSSO: *Recientes tendencias del parlamentarismo*, RVAP, nº 39, 1994, p. 113).

tiempo atribuye a cada uno en un sistema democrático sino de la necesidad de asumir el mando de un proceso que, en caso contrario, va a gobernarse desde la calle y por agentes distintos a los tradicionales.

Junto a ello, los ciudadanos no pueden desentenderse de los avatares de la institución parlamentaria. Los ciudadanos tienen que ser vanguardia de la exigencia de la institución que los representa. La llamada a un derecho al parlamento que comprenda verdaderos derechos subjetivos ha de entenderse como una apelación directa a la conciencia pública. Una llamada que debe tener respuesta en un proceso de renovación con su correspondiente y necesaria materialización jurídica. No cabe desentenderse de las posibilidades que ofrecen las instituciones y menos si éstas son tan ricas en recursos y valores como lo es el parlamento. Ello, y es importante tenerlo claro, exige también al ciudadano. Y exige no sólo una actitud participativa sino también una actitud responsable. Voluntad y responsabilidad serán las mejores armas para hacer viable el siempre difícil camino del cambio.

En la renovación de la democracia, ciudadanía y parlamento debieran ser conceptos indisolublemente unidos bajo la fuerza ideológica de la expresión derecho al parlamento. El parlamento recuperará aliento en la medida en que sepa convertirse en aliado eficaz de la voluntad de autogobierno y de libertad, en la medida en la que sea capaz de volver a prender la mecha de la ilusión democrática en la ciudadanía.