

El Parlamento en la era global

Joaquín García Morillo
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Valencia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. La disminución del protagonismo parlamentario. 2. La inadecuación de las estructuras parlamentarias a las características de la sociedad actual. 3. Un Parlamento ácrono: el tiempo parlamentario y el tiempo social en la actividad legislativa. 4. La mutación del control parlamentario: ¿hacia un control de la minoría por la mayoría?—II. EL PARLAMENTO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: 1. La perspectiva clásica: la comunicación como medio. 2. Una fase de transición: la comunicación como fin. 3. El Parlamento como foro de la producción política de los medios de comunicación. 4. El tiempo parlamentario y el tiempo informativo.—III. EL PODER JUDICIAL ENTRA EN ESCENA: 1. La insatisfacción por la eficacia del control parlamentario y la huida hacia los juzgados. 2. La suplantación del Parlamento por los Tribunales.—IV. LA REPARLAMENTARIZACIÓN DE LA POLÍTICA: 1. La base de partida: ajustar lo formal a lo real. 2. Algunas atrevidas propuestas para revitalizar el Parlamento.

I. INTRODUCCIÓN

1. *La disminución del protagonismo parlamentario*

Los últimos años de la actividad política e institucional se han caracterizado en diversos países europeos —en particular, en los latinos, pero no sólo en ellos: también, por ejemplo, en el Reino Unido, Bélgica o Austria— por una muy intensa conflictividad política que ha obedecido, en gran medida, a la afloración de fenómenos de corrupción que han elevado notablemente el voltaje de la confrontación política. Por encima de la justificada indignación que esos fenómenos han provocado, lo que más llama la atención, desde una perspectiva institucional, es el bajo perfil que, en casi todos los casos, han tenido las actuaciones parlamentarias, especialmente perceptible si se lo compara con el creciente protagonismo de los medios de comunicación o de algunos órganos judiciales.

En efecto, es innegable que los máximos protagonistas de los más destacados acontecimientos políticos recientes han sido, al menos en el momento inicial, ajenos al Parlamento, y aun a la «sociedad» política si ésta se entiende reducida a gestores y cargos públicos o partidarios. En casi todos los países de Europa Occidental los medios de comunicación y el poder judicial han salido al escenario y han cobrado un protagonismo que seguramente no tiene precedentes. Aunque el Parlamento ha sido el lugar de plasmación —la «caja de resonancia» de la que hablaban en el primer tercio del siglo los partidos obreros— de la actuación de esos actores extraparlamentarios, la generación de los acontecimientos y de las subsiguientes actitudes políticas ha sido manifiestamente extraparlamentaria, como extraparlamentario ha sido también, en buena medida, el debate político.

Y extraparlamentaria es, también, la gestación de la mayor parte de las iniciativas políticas de relieve. Por sólo referirse a la actualidad más reciente, es notorio que las más importantes decisiones políticas de esta Legislatura —la modificación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, el concierto para la Comunidad Autónoma del País Vasco, la «Ley del Fútbol» o la regulación de las plataformas televisivas digitales— han sido adoptadas fuera de las Cortes Generales y al margen de ellas, hasta el punto de que ni siquiera las resultó posible introducir modificaciones mínimamente significativas.

2. *La inadecuación de las estructuras parlamentarias a las características de la sociedad actual*

Ocioso es decir que las causas de este fenómeno son muchas y muy variadas, y la mayoría de ellas tienen difícil abordaje y aun peor solución, en la medida en que obedecen a muy diversas etiologías sociales. Pero todas ellas están presididas por un fenómeno de carácter general: la dificultad de adaptación de la institución parlamentaria a las características de la sociedad actual. En realidad, la configuración de los tres poderes estatales básicos data de mucho tiempo atrás, y tal vez respondía adecuadamente a los rasgos de la época en la que vio la luz; pero de esos tres poderes, sólo el ejecutivo ha tenido —por muy diversas razones, entre las que se incluyen su mayor flexibilidad estructural y un más intenso grado de exigencia social— una capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes que permita calificar su actual configuración de ajustada a las demandas sociales; el poder legislativo y —tal vez, sobre todo— el poder judicial se han manifestado, por el contrario, incapaces de metamorfoarse en la medida requerida para hacer frente a los imperativos del presente.

Las instituciones parlamentarias siguen teniendo, de hecho, la misma estructura básica que en los Parlamentos medievales preconstitucionales, y no pocos de entre ellos tienen una configuración muy semejante a la de siglo y medio atrás. Como hace ya tiempo apuntó ROSSANO, los Parlamentos son instituciones del siglo XIX para el siglo XX, incapaces de ofrecer una respuesta

satisfactoria a las exigencias de la sociedad pluralista y democrática que están llamadas a representar¹. De hecho, algunas de sus pautas estructurales, como los períodos de sesiones o las largas vacaciones parlamentarias son enternecedoramente vetustas: en una sociedad en la que el tiempo se mide por centésimas de segundo, el Parlamento deja sin aprobar leyes nucleares porque no sólo necesita años para tramitarlas sino que, además, todo lo realizado carece de valor si en el entretanto acontece la disolución; y, así, para aprobar un Código Penal ajustado a los mandatos constitucionales han sido necesarios cuatro Proyectos de ley —uno con mayoría de UCD y tres con mayoría del PSOE— sin que el argumento del cambio de mayoría sirva para nada, ya que tres de ellos fueron remitidos con una misma mayoría parlamentaria.

Es verdad que, sobre todo después de la II Guerra Mundial, atravesaron el fenómeno conocido como *racionalización*; pero la racionalización pretendía, exclusivamente, un ajuste de la institución parlamentaria a los sistemas de partidos —o de éstos a aquella; no está claro quién fue el sujeto pasivo del ajuste— al objeto de asegurar la gobernabilidad y evitar los tan temidos vacíos de poder. La racionalización afectaba, por consiguiente, a las estructuras parlamentarias en tanto que estructuras institucionales, pero no incrementaba en nada la capacidad de ósmosis de la institución parlamentaria respecto del cuerpo social; antes al contrario, la racionalización maximizada, como la que se ha desarrollado en España, y a la que hemos denominado *estructuración*², encorseta aún más el transcurso de la vida parlamentaria. En realidad, las Cortes Generales se han visto expuestas a una auténtica sobredosis de estructuración, sin duda necesaria y funcional en los albores de la democracia parlamentaria, pero que en la actualidad, y en la medida en que introduce rigideces adicionales, dificulta en mayor medida la interrelación entre la institución parlamentaria y la sociedad. De ahí que, paradójicamente, las propuestas de modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados parezcan caminar en la senda de eliminar tales rigideces y facilitar la actuación del parlamentario individual, al objeto de posibilitar una mejor comunicación entre representante y representados³.

3. *Un Parlamento ácrono: el tiempo parlamentario y el tiempo social en la actividad legislativa*

La consecuencia es un Parlamento notablemente desajustado, en sus características, métodos de organización y pautas de comportamiento, res-

¹ Cfr. Claudio ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1972, pág. 66.

² En «Mitos y realidades del parlamentarismo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9 (1991), págs. 120 y ss.

³ Así, se propone que hasta diez diputados por grupo parlamentario puedan manifestar su opinión personal, diferenciada de la del grupo a que pertenecen, en los debates sobre Proyectos de ley; por otro lado, el debate legislativo en Pleno se modificaría, sustrayendo de él toda controversia sobre las enmiendas, que quedaría relegada a las Comisiones. Ver, al respecto, *Cinco Días* de 16 de junio de 1997.

pecto de la sociedad en que vive. Un Parlamento ácrono, que vive fuera del tiempo: fuera del tiempo legislativo, fuera del tiempo del control parlamentario —vale decir, fuera del tiempo político— y fuera también, en sus más importantes facetas, del tiempo presupuestario.

En efecto, como espero que las líneas que siguen pondrán de relieve, el Parlamento está dejando, a velocidad uniformemente acelerada, no ya de ser el eje del sistema político, que eso nunca lo fue entre nosotros, sino también de ser el escenario principal del sistema. La manifiesta disminución de su capacidad de control, la evidente incapacidad de actuar de conformidad con los ritmos no ya exigidos, sino impuestos por la sociedad de hoy, su alejamiento, en fin, de la esfera de lo real, de lo políticamente relevante, y su confinamiento en la esfera de lo formal, de lo que sólo formalmente es relevante, se traducen, como se advirtiera ya tiempo atrás, en un progresivo vaciamiento de la función de poder de la institución parlamentaria⁴.

La acronía parlamentaria, el desfase entre sus ritmos de funcionamiento y los que la sociedad actual demanda, se ponen claramente de relieve, también, en el ejercicio de la función legislativa. Si el ya mencionado ejemplo de la necesidad de cuatro sucesivos intentos en sendas legislaturas para poder aprobar un Código Penal no fuera suficiente para poner de manifiesto los indeseables efectos de las rigideces reglamentarias sobre la producción legislativa, la experiencia más reciente nos ofrece algún otro ejemplo clamoroso de la minusvalía parlamentaria para afrontar con la rapidez exigible la satisfacción de las demandas sociales. Se trata del Decreto-ley que modifica los sistemas de contratación laboral, sobre cuyo contenido había completo acuerdo, tanto como sobre la conveniencia de que entrara en vigor con cierta rapidez; fue este último factor el que empujó a que una medida legislativa de tal entidad se aprobase, con el consentimiento general, como Decreto-ley. No se trataba, aquí, de una de las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad a las que cabe hacer frente mediante el Decreto-ley, sino sólo del reconocimiento expreso de que la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas impide, incluso si hay acuerdo general, la deseable prontitud en su aprobación: del reconocimiento, en suma, de que el Parlamento no está capacitado para hacer lo que debe hacer —ejercer su potestad legislativa— de conformidad con los ritmos exigidos en la sociedad actual. El Parlamento se enfrenta, en definitiva, a lo que SARTORI denominó un *surmenage* crónico, a la incapacidad de hacer frente con la celeridad exigible a la demanda de producción legislativa que se le plantea con sus medios materiales y personales, con sus inveteradas pautas de comportamiento y con sus anticuados métodos de trabajo⁵.

⁴ Cfr. Johannes AGNOLI y Peter BRUCKNER, *La transformación de la democracia*, Siglo XXI, México, 1971, pág. 67.

⁵ Cfr. Giovanni SARTORI, «L'avenir des Parlements», *Bulletin SEDEIS*, n.º 74 (1964), pág. 31.

4. *La mutación del control parlamentario: ¿hacia un control de la minoría por la mayoría?*

Por lo demás, no es ocioso señalar que el control parlamentario del gobierno está experimentando, en todas partes, algunas transformaciones significativas, seguramente inducidas por su posible repercusión informativa. Una de las transformaciones que merece destacarse afecta a uno de los instrumentos clásicos de control, las preguntas parlamentarias. Ya en las legislaturas anteriores se habían utilizado con profusión las preguntas parlamentarias por parte de los parlamentarios de la mayoría. Con ello se conseguían dos objetivos: por una parte, se ofrecía al ejecutivo la posibilidad de exponer públicamente algunos aspectos de su política que no habían cobrado, a su juicio, suficiente repercusión informativa, algo en sí no criticable⁶, pero para lo cual existen otros mecanismos parlamentarios; el segundo propósito, inconfesado y más criticable, es el de minorar, mediante la utilización del cupo de preguntas que corresponde a la mayoría, que por una absurda utilización de un criterio estrictamente numérico es mayor que el de las minorías, el cupo susceptible de ser utilizado por la minoría, reduciendo así, en suma, el número de preguntas reales a las que los miembros del gobierno habrán de contestar.

En la Legislatura actual parece gestarse, sin embargo, un nuevo concepto de control parlamentario o, para ser más precisos, una innovadora utilización de los más característicos instrumentos del control parlamentario, consistente en que son los parlamentarios de la mayoría que apoya al gobierno los que formulan preguntas, para ser contestadas por los miembros del gobierno, pero relativas, directamente, al gobierno anterior y por tanto, indirectamente, a la actual minoría parlamentaria⁷.

Aún más significativo es lo acontecido con las Comisiones de Investigación. En efecto, ante la solicitud de uno de los grupos parlamentarios minoritarios de crear una Comisión de Investigación para investigar posibles abusos de poder frente a los medios de comunicación, el grupo parlamentario de la mayoría replicó solicitando, a su vez, la constitución de una Comisión de Investigación que investigase hechos semejantes durante el período comprendido entre 1982 y 1996. El portavoz del grupo parlamentario de la mayoría manifestó, además, que retiraría dicha solicitud si previamente se retiraba la solicitud relativa a la Comisión demandada por la oposición⁸.

Surge, así, lo que pudiéramos denominar el *contracontrol*, esto es, la utilización de los instrumentos del control parlamentario del gobierno

⁶ Este mecanismo fue utilizado, por ejemplo, por el Primer Ministro británico, Tony Blair, para hacer pública, nada más tomar posesión de su cargo, la prohibición de las minas antipersonales: ver *The Guardian* de 22 de mayo de 1997.

⁷ Véanse, por ejemplo, las preguntas formuladas en el Pleno del Congreso de los Diputados por los Diputados del grupo Parlamentario Popular Sres. López-Medel Bascones, Milián Mestre y Fernández de Mesa (Diario de Sesiones del Congreso, VI Legislatura, n.ºs 57, 75 y 81, respectivamente).

⁸ Ver *El País* de 24 de mayo de 1997. Las afirmaciones citadas vienen entrecorridas.

para impedir que dicho control parlamentario pueda llevarse a cabo o para, subsidiariamente, equilibrarlo políticamente —seguramente sería más preciso decir *mediáticamente*— con una suerte de control paralelo ejercido desde la mayoría hacia la, o las, minorías parlamentarias. Pero ocioso es decir que los instrumentos de control parlamentario no están concebidos para tal fin, sino para controlar al gobierno precisamente en su calidad de tal, esto es, en cuanto que investido por el Congreso de los Diputados, como representante del titular de la soberanía, para desarrollar las funciones que constitucionalmente tiene asignadas.

II. EL PARLAMENTO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1. *La perspectiva clásica: la comunicación como medio*

El fenómeno más llamativo de los últimos tiempos es precisamente el de una nueva relación entre los medios de comunicación y la actividad política en general y parlamentaria en particular.

La relación entre actividad parlamentaria y comunicación, es cierto, ha existido siempre. De hecho, la obtención de publicidad es no ya un ingrediente imprescindible de las actuaciones parlamentarias, sino su misma finalidad. Hace ya casi noventa años que MICELLI señaló que la publicidad, y no otra cosa, era lo que confería fuerza a preguntas e interpelaciones⁹. De hecho, la publicidad de sus actuaciones es, con carácter general, una de las principales garantías que el Parlamento aporta al sistema democrático. Aunque no falten optimistas que piensen que alguna vez, en algún debate de algún Parlamento, algún parlamentario podrá llegar a convencer a algún colega de otro grupo diferente al suyo, es de sobra sabido que los argumentos de la minoría difícilmente conmoverán a la mayoría, y es por eso mismo claro que tales argumentos están, sobre todo, destinados a tener repercusión en el exterior de la Cámara¹⁰ y es, por lo tanto, su capacidad de conmover a la opinión pública lo que permite mensurar su eficacia¹¹. Los instrumentos parlamentarios serían, así, útiles en la medida en que, a través de los medios de comunicación, sirven para transmitir al electorado información sobre la actividad del gobierno, y sobre la valoración que ello merece a la oposición, a la que, de otra forma, no se tendría acceso¹².

La vinculación entre actividad parlamentaria y publicidad alcanza su culminación, probablemente, con la presentación de la moción de censura que se sabe de antemano condenada al fracaso, dada la relación de fuerzas vigente en la Cámara: si se presenta no es, evidentemente, para forzar

⁹ Cfr. Vincenzo MICELLI, *Il diritto d'interpelanza*, S.E.L., Milán, 1908, pág. 56.

¹⁰ Cfr. Quentin HOGG, *The purpose of Parliament*, Blandford Press, Londres, s. f., pág. 145.

¹¹ Cfr. Nicolás PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, pág. 814.

¹² Cfr. Giorgio RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Eugenio Jovene, Nápoles, 1979, pág. 337.

la imposible caída del Gobierno, sino para activar un mecanismo que permite una indudable repercusión en la opinión pública de la crítica al Gobierno¹³. De ahí, de la publicidad que alcanzan el debate y el programa alternativo deriva, seguramente, el carácter de «arma nuclear estratégica» que la moción de censura reviste, así como la resistencia a utilizar este mecanismo, aun cuando las circunstancias parezcan exigirlo, si no se desea afrontar un debate público sobre el candidato y el programa alternativos.

En la perspectiva clásica, en fin, el Parlamento tenía como principal finalidad el procurar difusión pública de las actividades políticas; el Parlamento operaba, como CRICK expresó muy plásticamente, «como el tono y el amplificador de un sistema de comunicación»¹⁴.

2. Una fase de transición: la comunicación como fin

Esta perspectiva tradicional parece claramente superada en los últimos tiempos, al menos en España. En efecto, la realidad clásica, tradicional, situaba al Parlamento como centro de producción de la política y, por consiguiente, de la actualidad política, y a los medios de comunicación como elemento de transmisión de esa producción política al público. Pero ahora hay datos para sostener que esa relación ha variado radicalmente: los medios de comunicación parecen, más bien, el centro de la producción política, y el Parlamento el lugar de formalización institucional de la política así producida.

Había habido ya, ciertamente, una época de transición, caracterizada porque la comunicación dejó de ser un medio de difusión de las políticas y pasó a ser su finalidad: no se elaboraban ya políticas que luego fuesen difundidas, sino que se elaboraban políticas *para* ser difundidas y, por consiguiente, sólo se elaboraban las políticas que pudiesen ser objeto de difusión. El Parlamento dejó, así, de ser un foro de producción de política destinada a hacerse pública para convertirse en un *lugar de encuentro* entre políticos y periodistas, donde aquellos suministraban, y éstos hallaban, con una gran economía de medios, titulares. La decisión, a mi juicio dudosamente positiva para el funcionamiento del sistema y, sobre todo, para el del Parlamento, de permitir que los periodistas puedan circular libremente por las sedes parlamentarias produjo un desplazamiento del centro de gravedad política, que dejó de estar situado en el foro de debates políticos, que es el hemiciclo, y pasó a ubicarse en los pasillos: allí, en un principio, los periodistas —grabadoras y cámaras incluidas— buscaban a los políticos y, después, como era inevitable, éstos perseguían a aquellos. Lo relevante no era ya el debate, sino la ocasión que el pasillo brindaba para obtener un titular.

¹³ Como ya muy pronto pusiera de relieve José Ramón MONTERO, «La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español», en Manuel RAMÍREZ (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Barcelona, 1978, *passim*.

¹⁴ Bernard CRICK, *The reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1968, pág. 82.

Todo ello se plasmó, bien pronto, en una desertificación del salón de Plenos que contrastaba con la superpoblación de los pasillos, hasta que se alcanzó el punto en que los oradores despachaban el debate con faenas de alifío esperando el momento de poder explicarse con rotundidad, sin necesidad de precisiones, sujeción a las reglas parlamentarias ni posibilidad de contradicción, ante periodistas que ni siquiera habían atendido el debate. Lo político-parlamentario, que antes se servía de lo informativo, pasó a tener lo informativo como única finalidad y, por ende, a ser instrumento de ello; y al serlo, el Parlamento y los partidos en él representados perdieron su autonomía para elaborar las políticas y se vieron obligados a realizarlas en función de lo informativo, como se demostró sobradamente en no pocas ocasiones¹⁵.

Un fenómeno de este tenor tenía, forzosamente, que tener consecuencias, y las tuvo. La primera de ellas fue la disminución del rigor de los debates y de las propuestas mismas: ya que el debate en sí no era objeto de atención, su curso era irrelevante; por el contrario, ante los medios de comunicación se puede decir cuanto se desee sin temor a réplica, pues la función de los medios es recoger la opinión del entrevistado, no debatir con él la solidez de sus afirmaciones o el rigor o la viabilidad de sus propuestas¹⁶. La segunda consecuencia fue el incremento de la virulencia de las manifestaciones a la prensa: ante el superávit de información obtenido por los cronistas parlamentarios, la única manera de obtener un lugar al sol en las portadas era comunicar algo realmente llamativo, de manera que cada parlamentario iba superando al precedente.

La finalidad exclusivamente publicitaria de las posiciones políticas redundaba inmediatamente en un incremento del voltaje de los términos de la confrontación política. Por último, ese debate no directo, sino a través de intermediarios, no sólo habría de provocar las distorsiones inevitablemente ínsitas en toda intermediación sino que, además, eliminaba una de las funciones más relevantes de los órganos parlamentarios, la del conocimiento directo de los dialogantes, con sus habituales efectos pacificadores: la necesidad de debelar, para obtener eco informativo, al adversario político se vio complementada por la posibilidad de hacerlo sin verle la cara ni temer su réplica.¹⁷ La ausencia de diálogo directo y el incremento de las

¹⁵ El punto álgido de esta evolución puede encontrarse probablemente, por ahora, y parlamentariamente formalizado, en un debate seguido en el Parlamento de Andalucía: Izquierda Unida presentó una enmienda a la totalidad con texto alternativo; ante el anuncio del Partido Popular de que votaría a favor de la enmienda, y la seguridad de que, dada la correlación de la Cámara, saldría aprobada, intentó retirar la enmienda y, fracasado el intento, votó contra su propia enmienda.

¹⁶ Los ejemplos de falta, no ya de rigor, sino de la más elemental preparación de los debates, enfocados exclusivamente a la publicación de su rótulo, y no de su contenido, podrían ser numerosos. Baste señalar uno muy reciente: un Diputado preguntó por la razón de que se hubiese elevado el plazo de concesión de una autopista, cuando esa prolongación obedecía a la contrapartida necesaria para que la concesionaria rebajase el peaje... tal y como había solicitado el mismo diputado, que lo consideraba excesivo.

¹⁷ Algunos lo han dicho más claramente; así, Gianni VATTIMO señala (en Norberto BOBBIO, Giancarlo BOSETTI y Gianni VATTIMO, *La sinistra nell'era del karaoke*, Reser, Milán, 1994, pág. 37) que «allí donde no hay palabra escrita no hay comunicación democrática sino, ¿cómo decirlo?, una especie de *empanamiento*»; lo mismo puede aplicarse al fenómeno que nos ocupa.

cotas de espectacularidad precisas para ser objeto de la atención informativa incrementaron la agresividad y, en suma, los polos de las respectivas formaciones políticas se transformaron en la opinión dominante, en perjuicio del conveniente protagonismo de los sectores más centrados.

3. *El Parlamento como foro de la producción política de los medios de comunicación*

Esa fase parece, hoy, una mera transición hacia otra en la que actualmente nos hallamos. En ella, el Parlamento y los partidos en él representados parecen haber perdido no ya su autonomía para la elaboración de la política sino, incluso, su misma capacidad de producción política, que se ha desplazado a los medios de comunicación o, al menos, a algunos de ellos.

En efecto, un mero observador de la política española puede percibir que el centro del debate político no reside ya, ni mucho menos, en el Parlamento, ni siquiera en los partidos políticos en sede extraparlamentaria, un reproche históricamente frecuente a, por ejemplo, la política italiana. No, los debates políticos surgen de informaciones periodísticas o de actuaciones judiciales. Son estas informaciones las que concitan la atención pública, las que son debatidas por la clase política y las que, a su vez, generan nuevas informaciones, en un proceso de retroalimentación del todo peculiar. El proceso de producción de la política se ha alterado radicalmente: son los medios de comunicación los que suscitan los debates políticos, los que elaboran la agenda política, establecen las prioridades de atención y hasta construyen el orden del día de las sesiones parlamentarias, y son luego el Parlamento y el Gobierno quienes aportan sus opiniones o reacciones al respecto.

Se ha producido, pues, una inversión total de la relación clásica entre Parlamento y comunicación: si antes la publicidad era el objetivo de las actuaciones parlamentarias hoy es, más bien, su premisa, el factor desencadenante. Es la aparición en los medios de comunicación lo que realmente genera efectos políticos, y de ello da cuenta que los gobernantes, hoy en día, temen mucho más un titular de prensa que una iniciativa parlamentaria, entre otras cosas porque aquel desencadena ésta, y lo contrario no es seguro¹⁸ y porque es igualmente claro que los ciudadanos prestan, hoy, mucha más atención a lo publicado que a lo parlamentariamente debatido. Podría afirmarse que esto es así ahora, debido a circunstancias coyunturales y, por lo tanto, transitorias; sin embargo, y más allá de la especial espectacularidad, la inversión de la relación que liga Parlamento y comunicación se había producido tiempo atrás, y parece verosímil que se prolongue.

En suma, el Parlamento parece haber perdido totalmente la iniciativa, y desempeña ahora una función consistente en *institucionalizar*, dar estado

¹⁸ Es seguro que puede demostrarse estadísticamente una estrecha relación entre las iniciativas parlamentarias y noticias difundidas en los medios de comunicación; más difícil sería, hoy, demostrar lo contrario.

en sede parlamentaria, a lo que ya es público. Su papel es, pues, secundario: secundario cronológicamente, porque entra a actuar cuando ya otros lo han hecho, y secundario políticamente, porque la iniciativa política está ahora en otras sedes. Ello no quiere decir, sin embargo, que no cumpla función alguna. Sí que la cumple, pues institucionaliza —vale decir, lleva a la sede de las instituciones democráticas— la producción política de los medios de comunicación y, cuando así lo hace, otorga un plus de veracidad a lo que puede parecer —y tal vez lo es— increíble: el tratamiento parlamentario confiere seriedad, viabilidad, verosimilitud y hasta la razonabilidad que se espera de las instituciones democráticas a propuestas o afirmaciones de las que cabe desconfiar, y de las que en efecto se desconfiaría si no fuese porque son debatidas en la institución representativa por excelencia. Además, el debate parlamentario acumula relevancia política a informaciones que pueden no poseerla, o tenerla en escasa medida. Y, sobre todo, como es manifiesto que los medios de comunicación no poseen legitimidad democrática para elaborar políticas, el reflejo parlamentario de éstas las confiere la legitimidad de la que inicialmente carecen.

Todo ello supone, en definitiva, una alteración radical, estructural, de la función parlamentaria. El Parlamento no es ya, en puridad, una institución donde se controla al gobierno esperando que lo controlado llegue a la opinión pública: ha delegado ese papel en los periodistas —y ahora en los fiscales y jueces instructores— y se limita a utilizar esa información, que él no ha generado, en la Cámara. A su vez, los medios de comunicación no son ya recolectores de información, sino generadores de ella, que esperan de los parlamentarios que institucionalicen la información que suministran.

4. *El tiempo parlamentario y el tiempo informativo*

La razón de por qué sucede todo esto es muy sencilla: el Parlamento no funciona en tiempo real, y los medios de comunicación sí. Existe una notable diferencia entre el tiempo parlamentario y el tiempo informativo: cuando el Parlamento aborda una materia, esa materia ha dejado ya de ser noticia. Lo fue tiempo atrás, quizá, y la sociedad está, cuando el Parlamento trata esa materia, absolutamente informada al respecto, tanto que ya ha formulado sus propias conclusiones, esas conclusiones que, precisamente, el Parlamento debería contribuir a forjar. De manera que cuando las Cortes tratan un asunto, la sociedad —al menos, la sociedad informada— está ya en una fase posterior: la de extraer las conclusiones, analizar las derivaciones, etc. El Parlamento camina, en definitiva, varios pasos por detrás de la sociedad a la que, teóricamente, debe ofrecer las propuestas que en él se debaten; es «el primado del tiempo mediático, convertido en la medida de todas las cosas»¹⁹.

¹⁹ Alain MINC, *L'ivresse démocratique*, Gallimard, París, 1995, pág. 84.

Si eso es así, es porque el Parlamento es, estructuralmente, del todo reacio a adaptarse a lo que podríamos denominar la realidad mediática. Sus pautas de comportamiento unen lo burocrático —es preciso formular la iniciativa, que algún órgano la incluya en algún orden del día de algún otro órgano, que se celebre la sesión de este órgano— a lo reflexivo, y ambos elementos son del todo incompatibles con el ritmo informativo. Resulta, por eso, inevitable que las sesiones parlamentarias, aun las más candentes, tengan un innegable aroma de *déjà vu* en cuanto al fondo del debate y los argumentos. Eso es, probablemente, lo que explica el interés institucional —en nada parejo al social— por ese préstamo tomado del presidencialismo norteamericano que es el «Debate sobre el estado de la Nación»: es la única ocasión en que los medios de información no han sustraído al Parlamento el hecho noticiable, por la sencilla razón de que nada hay en ese debate de noticiable.

No lo hay porque en el «Debate sobre el estado de la Nación» priman los elementos no mediáticos. En efecto, se trata de un debate de carácter general; no centrado, por lo tanto, en lo actual. Los medios de comunicación pierden, así, la ventaja que, en el terreno de lo cotidiano, tienen ganada sobre el Parlamento: la de la explotación de lo noticioso. Porque lo que está claro es que, en el susodicho terreno de lo cotidiano, el Parlamento se encuentra en una posición de absoluta desventaja respecto de los medios de comunicación. Desde luego, se encuentra en inferioridad de condiciones por algo tan obvio como la inmediatez en la propalación: cualquier hecho que sea noticia y que, por ende, sea políticamente relevante, habrá sido tratado como noticioso en los medios de comunicación antes de serlo en el Parlamento, hasta tal punto que casi cabría decir que si se aborda en el parlamento es porque ha ocupado protagonismo informativo, y no por otra cosa. Pero es que, además, el Parlamento se encuentra en peor situación que los medios de comunicación, incluso, en lo referente no ya a la difusión del hecho informativo, sino también en su tratamiento en profundidad: cualquier emisora de radio o televisión medianamente dinámica está en condiciones de propiciar un debate sobre un hecho noticioso cualquiera en el tiempo en que los grupos parlamentarios empiezan a considerar la posibilidad de formular una iniciativa al respecto. Lo que es aún más grave: la mayoría de los parlamentarios conferirán —justificadamente— más interés a ese debate en una emisora que al debate parlamentario, toda vez que la audiencia de un debate televisivo o radiofónico es, sin duda, mucho mayor que la de un debate parlamentario: como ha señalado MINC, «a democracia representativa, procedimientos tradicionales; a democracia de opinión, nuevos mecanismos»²⁰.

La inferioridad de condiciones en la que el Parlamento se encuentra respecto de los medios de comunicación a efectos de obtener la atención pública se intensifica, además, por la diferente situación de uno y otros en

²⁰ *Ibid.*, pág. 83.

su mercado interno. En efecto, mientras el Parlamento es una institución cuyas funciones no pueden ser suplidas por ninguna otra, los medios de comunicación se mueven en un mercado caracterizado por una fuerte competencia, que les inyecta fuerte dosis de agresividad y les impulsa a suministrar, antes que los medios de la competencia, noticias más espectaculares que las de la competencia. La agresividad comunicativa se plasma en la competencia por el titular estruendoso y éste, a su vez, se caracteriza por la simplificación y la eliminación de los matices inherentes, sin embargo, a todo discurso parlamentario que se quiera bien construido. La consecuencia es una especie de ley de bronce de la actividad política, en virtud de la cual el discurso simplificado y llamativo susceptible de plasmación en un titular —la moneda mala— sustituye al discurso elaborado, reflexivo y matizado, que por su propia naturaleza es de difícil condensación en una sola frase²¹.

La política no se hace hoy, en definitiva, en el Parlamento, sino en los medios de comunicación. Se hace, si acaso, a través del Parlamento, en cuanto que éste sirve para formalizar las decisiones a través de los diferentes instrumentos parlamentarios y, muy singularmente, mediante las normas con fuerza de ley, pero el debate político real tiene lugar, generalmente, antes de que el Parlamento entre en acción. Es muy significativo, a este respecto, que tras el asesinato de Miguel Ángel Blanco, sin duda el evento político que más ha conmocionado a la sociedad española desde el golpe de Estado de 1981, las instituciones parlamentarias —tanto las Cortes Generales como el Parlamento Vasco— fueron incapaces de reaccionar de ninguna manera, de suerte que la primera manifestación parlamentaria al respecto, la de las Cortes Generales, tuvo lugar varios días después de que finalizase la efervescencia popular; aún más revelador, si cabe, es que esa clamorosa ausencia parlamentaria no fuese ni siquiera advertida.

El resultado es que quienes realmente marcan la agenda política, a través de la selección de las actividades políticas con repercusión informativa, no son los actores políticos, sino los actores informativos; aún más, son ellos quienes sientan los términos del debate político en sí, pues este debate gira en torno a los titulares previamente difundidos, y de los cuales resulta extremadamente difícil sustraerse a los actores políticos. Se plantea, con ello, un efecto inducido de la mayor relevancia, que es el del protagonismo político desempeñado por quienes no están sujetos a ningún tipo de control democrático.

²¹ Se produce, así, el fenómeno que Régis DEBRAY ha denominado el «Estado-Kodak» o «Estado-Polaroid», prisionero del culto de la instantaneidad: *Cours de médiologie générale*, Gallimard, París, 1991, pág. 36; *cit.* en MINC, *cit.*, pág. 97.

III. EL PODER JUDICIAL ENTRA EN ESCENA

1. *La insatisfacción por la eficacia del control parlamentario y la huida hacia los juzgados*

Al menos en los países latinos, el último lustro está marcado por la brusca aparición del poder judicial en la escena política y por la progresiva suplantación del Parlamento por algunos órganos judiciales como foco principal de la actualidad políticamente relevante. Primero en Italia, luego en Francia y más tarde en España, diversas investigaciones judiciales se han situado en el centro mismo de la actividad política, han marcado la agenda política y la información y han repercutido muy directamente en el funcionamiento de todas las instituciones en general y de los Parlamentos en particular. Se ha abierto claramente, en suma, un escenario en el que la arena política parece haberse trasladado del Parlamento a los órganos judiciales.

Está claro que si una cosa así ha sucedido tiene que haber causas muy diversas. Una de ellas es, sin duda, la insuficiencia, en la sociedad actual, de los mecanismos parlamentarios: bien por los instrumentos en sí —que, ciertamente, de tan antiguos que son encuentran dificultades para acoplarse a la realidad actual—, bien por la forma en que se utilizan, bien por su deficiente proyección pública, bien por sus insatisfactorias consecuencias, los parlamentarios los encuentran políticamente deficientes y prefieren recurrir a otros. Su actividad de control cambia de naturaleza y se desplaza, pues de sede: de control político pasa a serlo jurídico, y abandona la sede parlamentaria para acudir a la judicial. Una cosa es clara: la insatisfacción por el control parlamentario, y la tentación por acudir al judicial, deben ser notables, ya que son universales. Igualmente, es evidente que la tentación no sólo la experimenta el controlante, sino también el controlado, pues, al menos en los últimos tiempos, ha sido frecuente que éste supeditase su responsabilidad política a la penal.

Puede, igualmente, argüirse que ese recurso a la vía judicial es consecuencia de que la oposición no encuentra forma de hacer valer sus pretensiones en sede parlamentaria. Pero es que la oposición, en la medida en que es minoría, rara vez podrá imponer parlamentariamente su criterio: no es en realidad el dominio que la mayoría impone sobre la Cámara lo que la impide obtener satisfacción, sino la propia lógica de la representación parlamentaria, ya que aquel dominio deriva de esta lógica representativa articulada sobre mayorías y minorías. Este argumento es, por lo tanto, inconsistente, salvo que aceptemos como un mecanismo de uso normal en una democracia parlamentaria que la minoría puede, si no se asumen las responsabilidades políticas que exige, acudir a la vía penal.

Claro es que la patología del frecuente recurso político a la vía judicial no puede ni debe buscarse en el afán de perseguir los delitos cometidos por quienes ostentan cargos públicos, algo, indudablemente, obligado

desde todas las perspectivas. Lo que de nuevo hay en este fenómeno no es la persecución de cualesquiera delitos y el enjuiciamiento de sus autores, sean éstos los que sean; tampoco es nuevo, naturalmente, que la persecución de los delitos sea instada por el Ministerio Fiscal, y que su enjuiciamiento corresponda a los Tribunales: lo nuevo es el comportamiento *político* que, ante estos supuestos, han tenido los *actores políticos*. Sin duda, los órganos competentes —es decir, el Ministerio Fiscal y el Poder Judicial— deben perseguir, ya se ha dicho, cualesquiera actuaciones presuntamente delictivas de que tengan noticia; pero mucho más dudoso es que ese cometido sea propio de la función que corresponde a los partidos políticos y los grupos parlamentarios. Nos movemos aquí en terreno resbaladizo, porque tampoco cabe dudar de que sí se integra en tal función política la denuncia pública de las actuaciones presuntamente delictivas, así como el debate sobre ellas; pero todo eso permanece en el terreno de lo político, es decir, debiera permanecer en el terreno del debate parlamentario, sin desplazarse al judicial. La presentación de querellas, la personación en las actuaciones en trámite, la solicitud de pruebas sobre extremos relativos a las actividades de otros partidos o, en definitiva, las calificaciones —jurídico-penales— provisionales o definitivas, y la solicitud de penas más elevadas que las requeridas por el fiscal no se incardinan ya, sin embargo, en el plano político, sino que son actuaciones típicamente procesales que se ubican en el terreno de la más neta persecución jurídico-penal. Suponen, en suma, la renuncia al debate político reconduciéndolo al judicial o, lo que es lo mismo, la decisión de utilizar el judicial como el marco preferente de la acción política, con olvido del marco parlamentario, e implican la sustitución del Parlamento por los órganos judiciales como los protagonistas de la acción política. Lo cuestionable es, en definitiva, la consideración del Parlamento, por los propios sujetos políticos, como un escenario político secundario, y la configuración de los órganos judiciales, por parte de esos mismos sujetos políticos, como la principal arena política.

Hay ejemplos sobrados de todas esas conductas. La renuncia al debate político y la reconducción al jurídico se ha practicado con frecuencia en España. Los actores políticos renuncian a utilizar los instrumentos políticos —parlamentarios o extraparlamentarios— o los utilizan sólo como primera instancia, sustanciada la cual, como si de un trámite previo se tratase, se acude a la vía judicial; en algunos casos, incluso, se invierte el proceso, practicándose primero la vía judicial, para explotar después, en sede política, su tramitación. El caso más claro y llamativo es, sin duda, los importantes partidos de ámbito nacional que actúan como acusación particular en procesos penales contra dirigentes de otros partidos.

Cuando así se actúa la controversia se desplaza del terreno político al judicial, vale decir, en un sistema parlamentario, del terreno parlamentario al judicial, lo que desnaturaliza forzosamente el carácter del debate que, de político, esto es, de confrontación programática, pasa a ser jurídico, es decir, sobre las normas y la aplicación de las mismas. Si tal cosa po-

dría tener justificación cuando se trata de perseguir actuaciones abiertamente delictivas, de las que desgraciadamente no faltan ejemplos, carece de toda explicación funcional cuando resulta manifiesto que lo que se pretende es perseguir judicialmente un comportamiento político, censurable o no, pero cuyo debate y sanción deberían ser exclusivamente políticos²².

Suele apuntarse como justificación de esa huida de lo político hacia el terreno judicial la resistencia del ejecutivo a ser controlado en sede parlamentaria, y se señala como ejemplo definitivo a este respecto la negativa a constituir Comisiones de Investigación²³. Pero este argumento, generalmente asumido como cierto sin contrastarlo, no es tan sólido como la generalizada aquiescencia en torno a él podría dar a entender.

En efecto, a pesar de la generalizada creencia de la imposibilidad de constituir Comisiones de Investigación, es lo cierto que en las cinco Legislaturas se han creado en el Congreso numerosas Comisiones de Investigación sobre materias que pudiésemos denominar «sensibles»: dos —sobre un total de tres constituidas— en la I Legislatura (RTVE y síndrome tóxico); tres en la II Legislatura (RUMASA, catástrofes aéreas y financiación

²² Ejemplo claro de lo que aquí se dice son, por ejemplo, además del ya citado de la utilización de los fondos reservados, los procesos instados por responsables políticos socialistas contra el Sr. Hormaechea por publicar, con cargo a los fondos públicos —pero en su calidad de Presidente del ejecutivo cántabro— unos anuncios en los diarios. Dicho sea incidentalmente, resulta de interés la tendencia de nuestra jurisprudencia a catalogar como delito de prevaricación actuaciones que, al menos a mi juicio, son constitutivas de una típica desviación de poder. La consecuencia inevitable es la desproporción de las penas respecto del delito, lo que da lugar a situaciones como que la propia sentencia condenatoria solicite la conmutación de la pena o, aún más, que un Gobierno del mismo partido que persiguió judicialmente al condenado indulte a éste, como sucedió con el Sr. Hormaechea... provocando la protesta del Presidente del Tribunal sentenciador.

²³ La situación relativa a la creación de Comisiones parlamentarias de Investigación ha sido uno de los más evidentes supuestos de confusión generalizada. Por ejemplo, se menciona persistentemente el caso de la RFA, donde el art. 44 de la Ley Fundamental —art. 56.1 del Reglamento del *Bundestag*— permite que la cuarta parte de los miembros del *Bundestag* acuerde la constitución de una Comisión de Investigación, pero no se señala, *sensu contrario*, el de Grecia, cuyo Reglamento exige para la constitución de una Comisión de Investigación el voto favorable de tres quintas partes de los Diputados, que se rebaja a la mayoría absoluta si se trata de investigar asuntos de política exterior o de defensa nacional (art. 27.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Grecia). En ambos casos se exige, pues, mayoría cualificada, hasta de tres quintos para los asuntos «generales». Otro supuesto de confusión es la reforma llevada a cabo en el Parlamento de Castilla y León, de cuya Junta fue Presidente el Sr. Aznar, y que supuestamente permitiría a la minoría decidir por sí misma, al estilo de la RFA, la creación de las Comisiones: lo cierto es que la minoría —dos grupos parlamentarios o un quinto de los miembros de las Cortes— puede, sí, pedir las, y se constituyen si en plazo de quince días ningún grupo parlamentario se opone; pero si tal cosa sucede, es el Pleno —es decir, la mayoría— la que decide, de suerte que es en definitiva la mayoría quien tiene la decisión, como acaba de demostrarse en la práctica, al impedir la mayoría la constitución de una Comisión de Investigación sobre las adjudicaciones contractuales a una empresa de comunicación (ver *Reglamento de las Cortes de Castilla y León*, arts. 50 y 59; puede verse, también, Rosario GARCÍA MAHAMUT, *Las Comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*, McGraw Hill, Madrid, 1996, págs. 292 y ss., donde se pone de relieve como este mecanismo dista de configurar la creación de las Comisiones como un derecho de la minoría, al estilo alemán, y, en realidad, endurece las condiciones de la iniciativa, pues exige la concurrencia de dos grupos parlamentarios o de un quinto de los miembros de la Cámara). También puede ser de interés al respecto el art. 138 C del Tratado de la Unión Europea, que prevé que el Parlamento Europeo pueda constituir Comisiones de Investigación, pero lo impide si «de los hechos alegados está conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional».

de partidos políticos); una en la III (vigilancia sobre el tráfico de influencias o utilización de información privilegiada), y dos en la IV (proceso electoral y compra de terrenos por RENFE-EQUIDESSA); en lo que ha transcurrido de la V Legislatura se han constituido cinco (Asuntos FILESA, Naseiro y «otros», BANESTO, Roldán y Rubio y, por último, INTELHORCE). En la Legislatura en curso, por su parte, ya se ha creado una Comisión de Investigación, sobre la supuesta prescripción de los expedientes tributarios. Puede observarse, pues, que al menos gran parte de los escándalos que han conmovido a la opinión pública han dado lugar a Comisiones de Investigación.

No es, por tanto, cierto —por lo menos, no en la rotunda medida en que se afirma— que sea imposible controlar al ejecutivo; las causas de la judicialización habrán de buscarse, por tanto, en otros argumentos. Probablemente pueden encontrarse dos. En primer lugar, las Comisiones de Investigación no resultan a la postre tan rentables políticamente para la oposición como en principio parece. En efecto, conseguido el primer resultado, su creación, pues es indudable que esa sola creación estigmatiza, la rentabilidad se limita al desfile de los llamados a comparecer... durante los primeros días. Por eso, Comisiones de Investigación como las de los asuntos Roldán o Rubio, que generaron inicialmente una notable expectación, pasaron después a la opacidad informativa. Los titulares procedentes de un Juzgado tienen, sin embargo, mucha mayor repercusión, por al menos dos motivos: el primero, que la justicia penal estigmatiza, desde luego, mucho más; el segundo que en la mente del destinatario del mensaje —medios de comunicación y electorado— la imagen del juez goza, lógicamente, de una imparcialidad, objetividad y credibilidad mucho mayores que las de los actores parlamentarios en general y la oposición en particular. Nace así la nueva «santa trinidad»: el juez, los medios de comunicación y la opinión²⁴.

Hay, aún, una segunda razón, derivada de la propia lógica parlamentaria. La lógica parlamentaria lo es, por definición, política, y por tanto esencialmente parcial, y definida por la relación entre mayorías y minorías. Quien está en minoría tendrá, por ende, pocas o ninguna posibilidades de que sus posiciones prosperen, salvo, claro está, que cuenten con el consentimiento de la mayoría. La lógica judicial es, por el contrario, la de la imparcialidad, la de los argumentos relativos a la aplicación de la norma jurídica, con independencia de lo que piense la mayoría; es, también, la lógica de la igualdad entre las partes del litigio, una igualdad rota desde el momento mismo de las elecciones en la institución parlamentaria. En el foro, la mayoría pierde, sin embargo, las ventajas derivadas de su mayor peso político, y los actores políticos, que en la lógica parlamentaria estarán siempre en una relación de mayoría-minoría, pasarán, en la lógica procesal penal, a someterse al principio constitucional de igualdad entre las par-

²⁴ MINC, *cit.*, págs. 77 y ss.

tes. El desplazamiento de la sede parlamentaria a la judicial permite a la minoría, pues, equilibrar su posición respecto de la mayoría. Es, por eso, cierto que, desde una perspectiva intuitiva, la lógica parlamentaria se corresponde, sobre todo, con la de los mecanismos de adopción de decisiones, en tanto que la lógica judicial encaja mejor en las tareas de control o, dicho con otras palabras, que la función de control resulta intuitivamente más susceptible de ser ejercida adecuadamente por un órgano ajeno, externo e imparcial, como lo son los órganos judiciales, que por un órgano, como el los parlamentarios, dominado por la dialéctica de la mayoría y en el que, además, la mayoría está *de facto* supeditada al órgano controlado. El problema es que el Parlamento, y desde luego su mayoría, cuentan con legitimación democrática, en tanto que la legitimación democrática de los órganos judiciales proviene exclusivamente de la ley a la que están sometidos, por lo que los órganos judiciales son, desde luego, del todo idóneos en cuanto aplican la norma, incluso en las numerosas ocasiones en las que la aplicación de la norma se traduce en funciones de control de la actuación del poder ejecutivo en cuanto a su sometimiento a la propia norma se refiere, pero también del todo inidóneos cuando se trata de adoptar manifestaciones de voluntad no previstas por la norma ni, seguramente, previsibles por ella.

El resultado de ese desplazamiento es, forzosamente, la judicialización de lo político y la politización de lo judicial. Lo primero, porque la determinación de la oportunidad de las actuaciones políticas se sustituye por la búsqueda de posibles elementos de antijuridicidad que posibiliten la actuación judicial. Verificado el primer fenómeno, la judicialización de lo político, es inevitable que se produzca la politización de lo judicial, esto es, que las actuaciones judiciales sean leídas en términos de confrontación política —vale decir, en términos de a quien favorecen o perjudican— y de sus efectos políticos. Con ello se produce una pérdida de legitimidad de ejercicio generalizada: por parte del Parlamento, porque es percibido como incapaz para realizar una de las funciones que, hace ya tiempo, fueron definidas como parámetro de la auténtica efectividad de un Parlamento²⁵; y, por parte de los órganos judiciales, porque se les llama a realizar una función ajena a la suya, en la que la ley pocas veces puede servir de referente y en la que, por tanto, privados de la aplicación de la ley que les otorga su legitimidad, la pierden.

2. *La suplantación del Parlamento por los Tribunales*

En eso consiste la auténtica politización de la Justicia: en la suplantación del Parlamento, en las funciones que a él, y sólo a él, toca constitucionalmente desempeñar, por otros órganos; aún más, por órganos en

²⁵ Así, Michael RUSH, *Parliament and the public*, Longman, Londres, 1976, pág. 13.

cuya configuración constitucional los principios de oportunidad y pluralismo están manifiestamente excluidos.

Porque una cosa es la persecución de las actividades delictivas, consustancial a la función jurisdiccional, y otra la declarada funcionalización, a efectos políticos, de la función jurisdiccional. En otros términos, una cosa es cumplir la propia función y, por tanto, perseguir los delitos, y otra bien diferente perseguir los delitos porque con ello se cumple una función política²⁶ que, con toda evidencia, corresponde a otros órganos. A lo primero nadie podría poner objeciones. Pero lo cierto es que, para algunos, la auténtica función del poder judicial no es la jurisdiccional, sino la de suplente de los órganos que constitucionalmente tienen atribuida la función de ejercer el control político cuando éstos no quieren, no saben o no pueden ejercer tal función.

Esa función netamente política del poder judicial cuenta con no pocos, e importantes, teóricos y, sobre todo, con numerosos prácticos. Sin duda, los antecedentes de esa conceptualización auténticamente politizada del poder judicial deben encontrarse en la construcción italiana del uso alternativo del Derecho²⁷. Pero la acabada construcción teórica de esa doctrina ha tenido lugar en España en tiempos recientes. Así, en lo que respecta al control, se ha escrito recientemente que el poder judicial tiene reservado un papel como «reactivador de las funciones de *control político*»²⁸, en buena medida incumplidas, por parte de las instancias que las tienen constitucionalmente asignadas en primera persona²⁹, de donde sin duda se deduce que el poder judicial tiene atribuida tal función de control *político* en segunda persona; también se ha sostenido que «la labor del poder judicial habrá de centrarse en el control de los otros poderes»³⁰. Igualmente, se ha afirmado que se ha producido el «ingreso del poder judicial en el “sistema político”», de forma que aquel poder «debe interaccionar *de forma políticamente relevante* con agentes de otros poderes y, *muy intensamente*, con la opinión pública»³¹.

²⁶ El fenómeno parece, si bien que con prudencia, estar extendiéndose también a Gran Bretaña: ver, al respecto, Mark GOULD, «M. v. Home Office: Government and the Judges», en *Public Law*, winter (1993), donde se analiza la condena del Secretario del *Home Office* por negarse a readmitir en Gran Bretaña a un zaireño, solicitante de asilo, que había sido expulsado del país.

²⁷ Por increíble que hoy pueda parecer, fue el PSOE, que sepamos, el primero en utilizar los órganos judiciales con propósitos políticos: la primera manifestación práctica conocida de este fenómeno es la demanda que se presentó en 1978 contra la dimisión del entonces Director General de RTVE, que posteriormente dio lugar a la STC 62/82. Posteriormente, puede encontrarse otro antecedente en la demanda civil que el conocido cantante Lluís Llach presentó contra el Presidente del Gobierno por incumplimiento de contrato electoral cuando se celebró el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN y el Gobierno y el PSOE postularon la permanencia. La demanda fue al final desestimada, pero no sin ser admitida y sin dar lugar a un *obiter dicta* de varios folios sobre los principios que deberían regir las relaciones entre políticos y ciudadanos y la validez de las promesas efectuadas en la campaña electoral.

²⁸ En esta cita y las subsiguientes las cursivas son mías; el entrecorillado alto, cuando existe, del autor.

²⁹ Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ, «El poder judicial en momentos difíciles», *Claves de razón práctica*, n.º 56 (1995), pág. 4.

³⁰ Baltasar GARZÓN REAL, en el «Prólogo» a Joaquín NAVARRO, *Manos sucias. El poder contra la Justicia*, Temas de Hoy, Madrid, 1995, pág. 43.

³¹ ANDRÉS IBÁÑEZ, *cit.*, pág. 4.

Por lo que respecta a la sujeción del juez a la ley de la que deriva su legitimidad, se postula por algunos «un nuevo concepto de “validez” (de la ley), entendida ya no como mera “vigencia”, resultante de la regularidad en el proceso parlamentario de elaboración de la ley», vale decir, no ya como “mera” expresión de la voluntad de la mayoría expresada en un Parlamento libremente elegido (y, además, sometida a diversos controles de constitucionalidad) y, por tanto, como “mera” consecuencia del principio democrático, «sino como adecuación de ésta a determinadas exigencias de valor de rango constitucional»³², adecuación que, ocioso es decirlo, valora el juez llamado a esa nueva función. Y, en suma, hay quien predica que «la vinculación del juez a la ley se entiende igualmente como vinculación sólo a la “ley válida” según el criterio aludido»³³, y no como la sola vinculación a la ley válida según el criterio constitucional.

Así pues, los jueces están, según estas opiniones, llamados a desempeñar funciones de control político y a determinar cuando la ley se adecúa a esas «determinadas exigencias» que la confieren validez y vinculan al juez. Deben resignarse, pues, a cargar con las funciones legislativa y de control del gobierno que el art. 66. 2. de la Constitución atribuye a las Cortes Generales; resignarse, sí, pues son otros los que «han obligado al poder judicial a extender su actuación a la resolución de conflictos sociales, económicos o políticos, con carácter, si no general, sí generalizado»³⁴. Están, pues, abocados a cumplir todas las funciones estatales. Esta, la de resolver todos los conflictos, es la «nueva función *política* actual que corresponde servir a la Justicia en la *confrontación* con los demás poderes del Estado»³⁵. Pero si la justicia ha de cumplir funciones, como la legislativa o la de control del gobierno, por definición políticas es inevitable que «lo judicial... en cierta forma, sustituya al discurso político»³⁶.

IV. LA REPARLAMENTARIZACIÓN DE LA POLÍTICA

1. *La base de partida: ajustar lo formal a lo real*

Mientras la sociedad y los medios tecnológicos han evolucionado vertiginosamente, el Parlamento sigue actuando de la misma forma, y con los mismos instrumentos, que se utilizaban en el siglo pasado, si exceptuamos algunas tímidas innovaciones. Aún más, la racionalización del parlamentarismo —que en España, más que racionalización es una auténtica es-

³² *Ibid.*, pág. 9. Seguramente es este innovador concepto de validez de la ley, supeditada a la confirmación del juzgador, el que está en la base de la insumisión de los jueces que se negaron, por ejemplo, a aplicar las normas legales, meramente *vigentes*, pero no *válidas*, que sancionan la negativa a cumplir la prestación social sustitutoria.

³³ *Ibidem.*

³⁴ GARZÓN, *cit.*, pág. 42.

³⁵ *Ibid.*, pág. 46.

³⁶ *Ibid.*, pág. 38.

tructuración— ha alcanzado las superestructuras, pero no los métodos de trabajo. De ahí derivan, con seguridad, no pocos de los problemas que se han señalado en las páginas anteriores, fundamentalmente la inversión de la relación comunicacional, que provoca que los medios de comunicación, al proporcionar una difusión más rápida y penetrante que el control realizado en el Parlamento, sean los objetos de la atención preferente de los partidos en general y de la oposición en particular y la judicialización, en cuanto que forma efectiva, en contraste con la parlamentaria, de erosionar al adversario político.

Es evidente que los instrumentos constitucionales o parlamentarios, como, más en abstracto, los jurídicos, tienen un límite de elasticidad, lo que impide que puedan hacerse variaciones significativas; pero el poder legislativo sigue operando, salvo la audaz introducción de los marcadores electrónicos, como siglo y medio atrás. Y algunas modificaciones sí pueden hacerse.

Probablemente el objetivo debiera ser devolver al hemiciclo lo que de él ha salido camino de los medios de comunicación o los Juzgados: volverle a convertir —a él, al hemiciclo, no a los parlamentarios en los pasillos— en el centro de la atención de los medios. Si bien se mira, se trata de mantener la atención actual, pero desplazando el escenario hacia donde debe estar: en la institución parlamentaria. Todo se resume en eso. Y para eso es menester revitalizar el debate celebrado en el hemiciclo. En defecto de lo anterior, será preciso lograr que las cámaras fotográficas y televisivas presten más atención al hemiciclo que a los pasillos. Para ello hay que conseguir que el debate parlamentario sea realmente vivo e interesante, al menos durante algunos períodos de tiempo.

La revitalización del papel del Parlamento necesita, para empezar, un acoplamiento del funcionamiento cotidiano de la institución a los datos que suministra la realidad. Sin duda, una reformulación de los postulados actualmente vigentes debe partir de la base de ubicar decididamente, con todas sus consecuencias, el fenómeno de los partidos políticos dentro de los Parlamentos. La plasmación de la dinámica y la mecánica partidista en los Parlamentos, que constituyen el lugar natural para su actuación normada y normalizada, es aún deficiente y contradictorio. Un claro ejemplo de ello es la contradicción entre la igualdad formal y la diferencia funcional o material entre los parlamentarios de los Grupos que disfrutan de capacidad decisoria —esto es, los que pertenecen a la mayoría— y aquellos otros que forman parte de las minorías.

Sólo un intento de superación de las contradicciones entre la realidad y la plasmación jurídica puede evitar un peligro que cada vez se presenta como más real: que la paulatina extensión de la idea de la inoperancia del Parlamento reconduzca las pulsiones políticas hacia sedes y foros extraparlamentarios. La aún corta experiencia española demuestra con creces que la instalación de esa idea —sea o no cierta— en la conciencia social conduce a que proliferen, extramuros del Parlamento, mecanismos de agrupa-

ción y defensa de los distintos intereses, sea por medio de la Prensa —que puede, como de hecho ha ocurrido, llegar a operar como sustitutivo del Parlamento— del poder judicial o de grupos de presión más o menos definidos. Para evitar este peligro reviste extrema importancia acertar en la definición y cualificación del papel y la posición de las minorías. Es la inoperancia de éstas, generalmente provocada por la carencia de expectativas para su actuación, lo que puede devaluar al Parlamento como foro de decisión política en beneficio de otros polos menos transparentes y, desde luego, menos legitimados.

2. *Algunas atrevidas propuestas para reparlamentarizar la política*

Para ello, es preciso redefinir, y plasmar normativamente, la función de las minorías. Estas se encuentran particularmente necesitadas de un *locus* institucionalizado. De ahí que parezca preciso levantar un nuevo alzado jurídico-parlamentario partiendo de este dato esencial. Como se dijo más arriba, la lógica parlamentaria, la que provoca que las posiciones de las minorías no prosperen sin el concurso de la mayoría y las impide desencadenar la exigencia de responsabilidad, no es desviación ni accidente, sino derivación inevitable de las exigencias del sistema. Y puesto que mayoría y minorías representan intereses distintos, y su función es precisamente esa, resulta también preciso reacondicionar el Parlamento como institución idónea para la confrontación y la negociación. Para ello, es menester reordenar la actual concepción procedimentalista. Ello supone, en resumen, reorganizar la vida parlamentaria atendiendo al peso relativo de las diferentes opciones políticas representadas, otorgando a cada una de ellas una irradiación funcional también diferenciada. Tal cosa implica, por ejemplo, poner fin al evidente sinsentido de que la mayoría disponga de mayores cuotas en la distribución de iniciativas de control que la minoría siendo así que la función de control público corresponde, sobre todo, a ésta, y no a aquélla. Es literalmente absurdo que la mayoría pueda disponer de instrumentos de control del gobierno que son obviamente utilizados con finalidades hagiográficas y, por ende, privan de todo interés el debate parlamentario; y aún más absurdo es que, aplicando un mecánico criterio numérico, disponga de más posibilidades de utilizar este instrumento de control que las minorías.

Es preciso, también, actualizar el ejercicio de la función legislativa, acomodándolo a la realidad y haciendo compatible la deliberación política y la publicidad con el principio de eficacia. Para ello, es menester consagrar la división técnico-política del trabajo legislativo. Esta división se produjo *de facto* hace ya tiempo y existe hoy en la realidad, por más que se quiera ocultar o minusvalorar. La racionalización no ha llegado, sin embargo, a las pautas de comportamiento que impregnan el trabajo legislativo, las cuales siguen siendo las mismas que hace 50 años, cuando el núme-

ro de leyes producidas por el Parlamento era bajo y la complejidad técnica de las normas no tenía parangón con las que hoy se tramitan.

Carece por completo de sentido que diputados elegidos por el pueblo en función de sus opciones políticas dediquen su tiempo a sumergirse en procelosas cuestiones técnicas en las que jamás —aunque sólo sea por la cantidad de ellas de las que tienen que conocer— llegarán a ser especialistas; carece igualmente de fundamento, y constituye de hecho una subversión de la función parlamentaria, que esa dedicación a las materias técnicas relegue a un segundo plano la función política que es de suyo propia de la institución parlamentaria y de los que forman parte de ella. Las pautas de comportamiento legislativo tienen forzosamente que adaptarse a la realidad de los tiempos, una realidad que viene definida por los factores cuantitativos y cualitativos antes señalados y por la primacía del factor temporal.

El Parlamento es una institución política llamada a desempeñar una función también política en un sistema político. Nada obsta, por supuesto, para que se convierta en un órgano de carácter técnico, pero no parece dudoso que no se creó confiando en su capacidad técnica para elaborar normas muy perfeccionadas, sino en su capacidad política para aprobar normas susceptibles de responder a las demandas sociales. Parece preciso, pues, elegir. Si se quiere mantener el carácter del Parlamento como órgano político es necesario que el elemento centrípeto de su actuación sea lo político, aunque ello suponga hacer dejación de intervenciones de carácter técnico. En el campo de la producción legislativa, ello se traduce en aceptar en el terreno de lo formal lo que sucede en la práctica en el terreno de lo cotidiano, esto es, la incapacidad del Parlamento para abordar a fondo y en toda su complejidad muchas de las cuestiones que hoy se tramitan a su través. Ello supone la intensificación de la utilización de los procedimientos legislativos hoy considerados especiales, en particular la utilización de la legislación delegada.

Es necesario, por otra parte, reforzar los espacios de transacción no vergonzante, ni tampoco excepcional, sino fluida, flexible, pragmática y ágil. Resulta del todo absurdo que, por ejemplo, las Comisiones, que son sin duda los foros idóneos para esta transacción, estén sometidas a un procedimiento rígido, a estrictos turnos de palabra y de explicación de votos sobre presupuestos que son del todo decimonónicos. La adecuación de la teoría a las exigencias de lo real y, sobre todo, a las necesidades de una sociedad como la presente, obliga a la superación de esos presupuestos trasnochados: obliga a ofrecer alternativas, a dotar de los instrumentos para que esas transacciones sean públicas y lo sean al margen de los pasillos y de las confidencias personales. Obliga también, puesto que de lo que se trata es de propiciar la transacción, a ampliar el margen objetivo de la negociación y a dotar a los Grupos Parlamentarios de turno amplios y flexibles que les permitan rectificar sus posiciones acercándolas a las de otros Grupos.

Igualmente, parece necesario actualizar la proyección pública de las actividades parlamentarias. Los Parlamentos se van convirtiendo paulatinamente en marcos en los que los medios de comunicación tienen una ocasión especialmente propicia para encontrar a los componentes de la élite política y conseguir que se les suministre información. Ello conduce a una devaluación de las actividades parlamentarias, que acaban revistiendo progresivamente un papel secundario en relación con las comparecencias de sus propios protagonistas ante los medios de comunicación pública. La superación de esta situación sólo puede acometerse otorgando más vigor y, sobre todo, más interés informativo a las intervenciones parlamentarias en sí, trasladando formal y materialmente a éstas lo que ahora es objeto de conversación en el Salón de los Pasos Perdidos.

Por último, la vida parlamentaria debe rendirse a la evidencia de que la política es hoy, sobre todo, una actividad comunicacional: es lo difundido, provenga de quien provenga, lo políticamente relevante; y, a su vez, lo comunicativamente relevante es lo espectacular, lo llamativo. Si se desea reparlamentarizar la política habrá que adaptarse a esta realidad, y adaptarse significa albergar el debate comunicativamente relevante. Viene todo esto a cuento de las más atrevidas de entre las sugerencias que podrían estudiarse para actualizar el control parlamentario. La primera de ellas pretende sincronizar los tiempos parlamentarios con los comunicativos.

La diacronía entre el tratamiento de los objetos de la atención social y de la atención parlamentaria constituye uno de los más importantes obstáculos que el Parlamento afronta para responder a las demandas de la sociedad actual. Lo habitual es que el tratamiento parlamentario de los asuntos se retrase varios días, o hasta semanas, respecto de que el asunto de que se trate se hiciese público. Esta diacronía presenta, al menos, dos graves inconvenientes: el primero, que fuerza a los actores políticos a debatir la materia en sede extraparlamentaria, conocedores de que el debate parlamentario se producirá tiempo después, cuando ya, muy probablemente, haya perdido protagonismo en el plano social; por tanto, se estimula la extraparlamentarización del debate político. En segundo lugar, devalúa la estimación social del Parlamento, ya que presenta una imagen de las Cámaras como lugares que tratan asuntos ya anticuados comunicacionalmente; además, condiciona la actividad parlamentaria, ya que el debate en esta sede vendrá delimitado por el previamente producido.

Aunque se han hecho esfuerzos reglamentarios para agilizar la actividad parlamentaria, no parecen suficientes. Para solucionar este problema podría pensarse en la posibilidad de agilizar aún más nuestras sesiones de control, al menos en el Congreso, aplicando con las necesarias matizaciones el sistema británico de *question time*, de suerte que sea posible, al inicio de cada sesión, o al menos de dos ellas —a principio y fin de semana— presentar algunas preguntas sin comunicación previa, o con una comunicación de apenas alguna hora. Ello añadiría a las sesiones

parlamentarias el interés por lo imprevisto, hoy del todo inexistente, y de la posible sorpresa, y podría abrir cauce para duelos dialécticos de interés.

Pero, naturalmente, nada de esto resultará de utilidad si los actores políticos siguen pretendiendo hacer política con la justicia y si algunos jueces persisten en hacer lo mismo, o en hacer justicia a través de la política. Como ambas patologías tienen, en el fondo, un mismo origen, pues la segunda no resultaría viable si no concurre la primera, es en el comportamiento de los actores políticos donde hay que incidir. Y es evidente que no caben, a este respecto, medidas legales o reglamentarias: sólo es posible un pacto tácito, una convención, en razón de la cual los partidos políticos se autolimiten, y renuncien a la utilización de la justicia como parte de sus estrategias políticas o, al menos, a utilizar, directamente o por personas interpuestas, las iniciativas procesales. Sería de desear que este convenio entre caballeros llegue antes de que suceda lo que, de otra forma, será inevitable: que la política pierda el carácter parlamentario que debe tener en nuestro sistema.