

# Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria

Piedad García-Escudero Márquez

*Letrada de las Cortes Generales*

*Profesora titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid*

*SUMARIO:* A. RETOS INTERNOS DE LA INSTITUCIÓN. 1. *Función de representación.* 2. *Función legislativa.* 3. *Función de control.* 4. *Otras funciones.* 5. *El parlamentario individual.* 6. *La rigidez de los procedimientos.* – B. RETOS EXTERNOS. 1. *Parlamento y globalización.* 2. *Parlamento y opinión pública.* 3. *Parlamento y medios de comunicación social.* 4. *Parlamento y nuevas tecnologías.* – NOTA BIBLIOGRAFICA.

Atravesado el umbral del siglo XXI, el Parlamento ha de enfrentarse a una serie de retos. En una realidad cambiante, si continúa manteniendo por inercia la misma estructura y los mismos comportamientos, corre el peligro de que aquella pueda desbordarle.

Recordamos que hace más de treinta años que se habla de crisis de la institución parlamentaria. CHANDERNAGOR<sup>1</sup> ponía de relieve que el Parlamento se había convertido en un sujeto mal informado frente a un Ejecutivo provisto de información. Ahora puede afrontarse la cuestión desde otras perspectivas.

Hoy no basta con un Parlamento, representante *formal* de la soberanía del pueblo, que asegure con su mera existencia la reserva de un espacio en el esquema de la división de poderes, impidiendo así que pueda llegar a ser ocupado por las tentaciones expansivas de los otros dos poderes, singularmente del ejecutivo.

Tal podía ser la justificación, más que suficiente, *necesaria* del Parlamento del siglo XIX (que actuaba como elemento introductor de la democracia) e incluso del XX, después de los ataques a la democracia que desembocaron en la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>1</sup> A. CHANDERNAGOR, *Un parlement pour quoi faire?*, Gallimard, París, 1967.

En el momento actual, todo esto se da por supuesto. No hacen falta símbolos, hacen falta instituciones que se justifiquen por su actuación, por su eficacia real, por las funciones que desarrollan y el papel que desempeñan en el juego activo del entramado de poderes que establece una Constitución, y no por ocupar un puesto en un esquema estático.

Éste es el reto de la institución parlamentaria en el futuro: justificar su existencia más allá de por razones históricas, en un escenario que ha cambiado totalmente. Para examinar cuáles son los desafíos a que debe enfrentarse, he creído oportuno dividirlos en internos y externos: algunos de ellos provienen de la propia institución y otros de una realidad exterior en continua transformación.

## A. RETOS INTERNOS DE LA INSTITUCIÓN

Desde la primera perspectiva, la interna, veamos cómo el escenario actual ha afectado a la razón de ser clásica del Parlamento, la representación política, y a sus funciones también clásicas: legislativa, de control, presupuestaria y otras.

### 1. Función de representación

El primer reto del Parlamento es saber mantener su carácter representativo. No es sólo un reto *interno*, en el sentido señalado, puesto que también amenazan con ocupar su lugar sujetos *externos*, a los que luego aludiremos, señaladamente los medios de comunicación social.

Pero, desde el punto de vista de su estructura, el Parlamento debe asegurar el mantenimiento de la representación. Para ello es de la mayor importancia el sistema electoral que se utilice para su formación. Los ciudadanos deben ver reflejadas sus aspiraciones en los programas electorales y deben constatar que los resultados electorales reproducen la voluntad popular. A esto coadyuvan distintos elementos, como la determinación de las circunscripciones y la proporcionalidad del sistema elegido, es decir, la fórmula electoral. Recuérdese que los sistemas proporcionales sólo pueden actuar como tales a partir de cinco o seis escaños por circunscripción, lo que no es el caso en gran número de provincias, que constituyen las circunscripciones para la elección del Congreso de los Diputados.

No sólo la composición del Parlamento debe reflejar la voluntad popular. Mantener su carácter representativo significa que no haya divorcio entre Parlamento y sociedad, entre la actividad del Parlamento y la realidad social. El peligro aquí es que, si no existe esa conexión eficaz con la realidad social y plural, si el Parlamento se aísla de la sociedad a la que representa, pueden tratar de buscarse otros cauces alternativos de representación. De esto volveremos a hablar al referirnos a los retos externos. Desde el reto que tiene presente el pro-

pio Parlamento para mantener su carácter representativo, ha de aludirse a la necesidad de mantener el lazo con los representados.

Dos ideas a este respecto:

Primera: se ha acusado al Parlamento de ser ácrono, de vivir fuera del tiempo<sup>2</sup>; fuera del tiempo legislativo, fuera del tiempo de control, o sea, del tiempo político, que es lo que motiva que deje de ser el eje (o el escenario principal) del sistema político y se produzca un vaciamiento de la función de poder de la institución parlamentaria. Veremos cómo este factor tiempo influye en cada una de sus funciones señaladas. Pero, en todo caso, la capacidad del Parlamento para hacer que los ciudadanos se sientan representados reside en parte en su poder de dar respuesta rápida a sus problemas, sus vivencias y sus inquietudes.

Segunda observación. Ha quedado atrás la era del Parlamento como institución ajena y lejana a los representados, entidad formal respecto de la que el papel de los ciudadanos se limitaba a contribuir a su constitución. El Parlamento debe *acercarse* a los ciudadanos, hacerse próximo, que éstos le sientan suyo y conozcan su actuación. Debe destruir mitos como que *los parlamentarios no trabajan* o que *el Parlamento no sirve para nada* y debe hacer conocer su actividad, sus funciones, sus procedimientos y el por qué de los mismos y de su existencia. Se impone una labor pedagógica, que deben desarrollar tanto la propia institución como los parlamentarios y para la que aportan una impagable ayuda los nuevos medios tecnológicos. Un reto más, al que luego aludiremos, es saber utilizarlos y que no redunden en contra de la imagen del Parlamento. Pero quedémonos ahora con la idea de la necesidad de una pedagogía democrática y una pedagogía parlamentaria, igual que se ha hablado de la necesidad de una pedagogía sobre los beneficios de la Unión Europea o de la introducción del euro. En nuestro país, tal vez al haber dado por sentado el sentimiento democrático y parlamentario de los ciudadanos, se ha dejado pasar el tiempo sin hacerles llegar las cualidades representativas de la institución.

## 2. Función legislativa

El reto que se presenta al Parlamento del futuro frente a la función legislativa es doble:

- por un lado, se habla de hipertrofia de la legislación, de aumento considerable del volumen de ésta, que prácticamente paraliza o imposibilita al Parlamento para un debate en profundidad;
- por otro lado, la legislación se tecnifica hasta niveles insospechados. Por no citar regulaciones realmente técnicas, como las que se producen en

---

<sup>2</sup> J. GARCÍA MORILLO, «El Parlamento en la era global», en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 1, 1997, págs. 79 y ss.

el ámbito de las telecomunicaciones, aludamos a las fórmulas matemáticas de que aparecen plagadas las leyes tributarias.

¿Puede el Parlamento afrontar estos retos? O, dicho de otra manera, ¿ha sabido el Parlamento adecuar su estructura y funcionamiento a las transformaciones evidentes que ha experimentado la función legislativa? En algunos países, la respuesta de la doctrina es clamorosamente negativa. Hace ya tiempo que SARTORI<sup>3</sup> hablaba del *surménage* crónico que sufre el Parlamento, incapaz de hacer frente, con la celeridad exigible, a la demanda de producción legislativa con sus medios materiales y personales, con sus inveteradas pautas de comportamiento y con sus anticuados métodos de trabajo. Se habla también de *legislación motorizada* o del ascenso del Decreto-ley como forma ordinaria de legislar, no ya reservada a los casos de extraordinaria y urgente necesidad...

Algunas de las afirmaciones sobre esta cuestión son ciertas, y otras no tanto. El Parlamento deja de lado (o acomoda) sus rígidos procedimientos cuando el consenso político y la demanda social se lo exigen. Se han tramitado proyectos de ley en dos días en cada Cámara española, como alguna iniciativa en favor de las víctimas del terrorismo. Es cierto que el procedimiento normal de tramitación legislativa es lento, a través de etapas y órganos distintos (ponencia, comisión y Pleno), pero porque tal es el procedimiento adecuado para que mayoría y minoría puedan exponer sus posiciones y, al menos teóricamente, traten de llegar al acuerdo más amplio posible. Tal y no otra es la función del Parlamento, donde se viene a parlamentar, a deliberar, a discutir. Y tal es el sentido de su carácter de órgano representativo de las distintas posiciones políticas existentes en el electorado, al que se atribuye la función de legislar.

Las leyes no son rosquillas, que puedan hacerse en cadena. Su aplicación provoca efectos reales sobre la sociedad, sobre la economía, que deben ser estudiados o, al menos, tenidos en cuenta, a lo largo de su elaboración. Y deben ser expuestos por la oposición a lo largo del debate para que puedan llegar hasta el pueblo. Por eso, no hay otro método alternativo para aprobar las leyes, salvo las extremadamente sencillas y de consenso absoluto. Éstas pueden saltarse trámites, y aun así se corre el peligro de que no se hayan medido suficientemente las consecuencias de su aprobación.

Otra cosa es que haya materias que no debieran regularse por ley; pero aquí el riesgo, en definitiva, es el incremento de la omnipotencia del ejecutivo.

Más que los procedimientos, incide en la deformación de la función legislativa una problemática que trasciende a todas las funciones y que desemboca en una pérdida de sentido de la institución parlamentaria, consecuencia de la superposición de la mayoría que rige el Gobierno y el Parlamento, que tiende a mezclar y confundir las funciones y las orientaciones de ambas instituciones.

---

<sup>3</sup> G. SARTORI, «L'avenir des Parlements», en *Bulletin SEDEIS*, nº 74, 1964, pág. 31.

Esta situación afecta especialmente a la función de control. En lo que a la función legislativa atañe, se manifiesta claramente, por ejemplo, en la pérdida de utilidad de la *ponencia* como primera fase del procedimiento legislativo, ámbito que se concibe como propicio a la negociación y a la mejora técnica de los proyectos de ley y que se ha convertido en un mero traslado de la postura del Gobierno en cuanto a la aceptación o no de las enmiendas de la oposición.

Desde este enfoque pueden verse también el resto de las fases del procedimiento legislativo, en particular en el caso de mayorías absolutas, que no precisan concertar consensos. Es el llamado *rodillo*, peligro que acecha al Parlamento porque le hace perder su función deliberante para convertirse en mera correa de transmisión de la voluntad gubernamental.

### 3. Función de control

La anunciada crisis del Parlamento se centraba, entre otros puntos, en su incapacidad para controlar a un Gobierno informado y tecnificado. Hoy cabe destacar otros retos que se plantean al control del Gobierno por el Parlamento.

#### a) *Instrumentos de control*

El primero sería la inadecuación de los instrumentos de control utilizados. Tal vez el que mantenga un carácter más vivaz y ágil y ofrezca mejores cualidades para llegar a los ciudadanos como tal instrumento de control sean las *preguntas orales en Pleno*, porque permiten una mayor repercusión mediática. Pero el trámite puede perder parte de su sentido si la mayoría que apoya al Gobierno utiliza también estos instrumentos de control sin que su objetivo sea controlar, ni siquiera en ocasiones obtener información o provocar el lucimiento del Gobierno al brindarla, estrategia que puede considerarse legítima, porque las preguntas constituyen también un medio para que el Parlamento obtenga información. Los grupos sucesivamente en la oposición denuncian que se trata de hacer uso de un cupo (que en caso de mayoría absoluta es de más de la mitad del total de las preguntas orales planteadas en cada sesión plenaria) para evitar su utilización por parte de la oposición.

En cuanto a las *preguntas escritas*, el volumen que han alcanzado, más de 75.000 en la última legislatura, hace pensar que las potencialidades de este instrumento para controlar al Gobierno quedan ahogadas por su mismo volumen, que impide distinguir los asuntos realmente importantes de aquellos que no lo son.

Las *interpelaciones* se han convertido en unas preguntas ampliadas, en cuyo debate en el Congreso de los Diputados, por acuerdo de los propios grupos, ya no intervienen los grupos no interpelantes. La falta casi total de presencia de parlamentarios (como por otra parte también de los representantes de los medios de comunicación) en el salón de sesiones al final de una sesión

de control, en la que no se producen votaciones, no favorece el interés por este instrumento.

#### b) *Mayoría y minoría*

El segundo reto es el mismo al que hemos aludido al referirnos a la función legislativa. En los regímenes parlamentarios, el Parlamento no debe caer en la tentación de olvidar que es algo distinto del Gobierno, aunque comparta la misma filiación política. La oposición denuncia que la mayoría impide (en uso legítimo del Reglamento, cabría añadir) la celebración de comparecencias o dificulta la creación de Comisiones de investigación, de forma que el Parlamento no podrá ejercer su función de control. Obviamente, habrá ocasiones en que políticamente sea aconsejable esta actitud negativa, cuando cuestiones irrelevantes sean artificialmente suscitadas por la oposición, pero debe destacarse que todo lo relativo a las Comisiones de investigación (su creación, plan de trabajo y conclusiones) queda reglamentariamente en manos de la mayoría, a la que sólo frenará la prudencia política y la necesidad de defender sus posiciones ante la opinión pública.

No debe pensarse tampoco que debieran dejarse todas estas decisiones en manos de la oposición, porque podrían ser utilizadas como instrumento exclusivamente demagógico para desestabilizar al Gobierno. No es fácil hallar el equilibrio entre un control responsable y un dejarse controlar responsablemente.

Otra tentación suele acechar a la mayoría en el Parlamento, que es el contestar al control recordando los errores de Gobiernos anteriores, del partido ahora en la oposición. Este *contracontrol*<sup>4</sup>, o control de las minorías por la mayoría no beneficia a la imagen del Parlamento ni responde a su función primigenia, por mucho que pueda utilizarse en ocasiones como argumento lógico de defensa política.

No todo es negativo, no obstante. Si los instrumentos de *indirizzo* pueden parecer palabras huecas a los oídos del Gobierno, que no se verá en la necesidad de atenderlos porque la mayoría no los apoyará (pensemos en las proposiciones no de ley, las mociones), sí es cierto que si los temas planteados se sustentan sobre un problema real, la mayoría se verá forzada a presentar sus propias iniciativas sobre el asunto, éstas aceptables y aprobables, instando así al Gobierno a dar las soluciones que considera convenientes a cuestiones suscitadas por la oposición.

#### **4. Otras funciones**

Una mera mención a la función presupuestaria, respecto de la que se denuncia que el Parlamento no controla suficientemente el destino y la ejecu-

---

<sup>4</sup> J. GARCÍA MORILLO, «El Parlamento en la era global», cit., pág. 81.

ción de los fondos presupuestarios que autoriza; a la función de nombramientos, en que el procedimiento de cuotas ofrece una pobre visión de la mera acción de ratificación que le queda al Parlamento, serían otras cuestiones a abordar para una revitalización de la institución parlamentaria.

## 5. El parlamentario individual

En directa relación con la función representativa, primera que hemos examinado, se encuentra un reto que se plantea cada vez con mayor fuerza al Parlamento del Estado de partidos, en el que la partidocracia se transforma en grupocracia: debe mantenerse la relevancia del papel del parlamentario individual y hacerlo visible, impidiendo su total fagocitación por los grupos parlamentarios.

Los grupos gozan del protagonismo más absoluto en los Reglamentos de las Cámaras; de las iniciativas que éstos regulan, tan sólo las enmiendas a los textos legislativos y las preguntas mantienen su carácter típicamente individual, y aun en ambos casos se exige la firma del portavoz del grupo, en el primero por requerirlo el Reglamento del Congreso «a los meros efectos de conocimiento», en el segundo por imposición interna de los grupos de mayor tamaño. Además, la jerarquía del grupo decide qué enmiendas deben ser defendidas ante el Pleno, pues el legitimado para presentar los votos particulares es el grupo, el cual decide asimismo qué diputado intervendrá en su defensa en cada sesión plenaria. No olvidemos que frente al debate libre del siglo XIX, hoy el debate es tasado, con turnos de palabra reservados a los portavoces de los grupos parlamentarios.

¿Qué le queda pues al parlamentario individual? El grupo filtra sus iniciativas, decide cuándo y de qué puede hablar, le asigna sus comisiones, le dice lo que tiene que votar (frente a la prohibición constitucional de mandato imperativo), le sanciona por falta de asistencia o por votar libremente, incluso por equivocarse al emitir su voto; en ocasiones hasta vota por él: en los supuestos de voto ponderado, pese al carácter personal e indelegable del voto, proclamado por la Constitución.

El peligro de esta grupocracia, de la misma votación por listas en las elecciones, es que los ciudadanos lleguen a percibir como superflua la existencia de los parlamentarios, lo que arrastraría la innecesariedad del propio Parlamento. Bastaría con asignar un cupo de voto a cada candidatura en función de los resultados de las elecciones y con una reunión de lo que sería el trasunto de la actual Junta de Portavoces, que votara para resolver cuantas cuestiones ahora se someten al Parlamento.

En suma, el riesgo no es baladí. Debe reforzarse, por tanto, la idea de que el Parlamento existe porque existen los parlamentarios, los representantes del pueblo. Acentuar su contacto y conocimiento por su circunscripción, difundir las funciones que cumplen. Y darles cancha, aprovechar sus potencialidades y sus deseos de trabajar, de todos ellos, no sólo los de los grupos reducidos satu-

rados de intervenciones e iniciativas, sino también de *todos* los de los grupos de mayor tamaño. La propia institución parlamentaria tiene una labor que cumplir facilitando a los parlamentarios los medios necesarios para cumplir sus funciones, dotándoles de mayor asistencia personal y material.

## 6. La rigidez de los procedimientos

Hemos aludido a la rigidez del debate reglado, frente al debate libre del siglo XIX. No es creíble que pueda volverse atrás y que los 350 diputados o los 259 senadores puedan tomar la palabra siempre que lo deseen. Pero sí cabe pensar en articular un turno para los parlamentarios en algunos casos. Y, por supuesto, acomodar los procedimientos para que las sesiones sean más ágiles, permitiendo el desarrollo del auténtico debate político, sin que quede encorseado por la limitación de los turnos reglamentarios.

No es fácil aquí tampoco hallar el equilibrio. Si el debate se deja muy libre, se alargaría innecesariamente hasta el menos justificado. Si se limita, la discusión de mayor calado encontrará cerradas sus posibilidades de continuación. La posible solución de que fuera la Presidencia la que decidiera los turnos procedentes en función de la trascendencia del debate desembocaría sin duda en ataques a sus decisiones por una u otra ala de la Cámara.

Pero hacia ahí deben orientarse los esfuerzos de reforma reglamentaria, no olvidando que el Parlamento es un órgano deliberante, de discusión, y que el debate parlamentario, no exento de dureza, forma parte de su esencia y debe por tanto permitirse su desarrollo.

La costumbre generalizada de canalizar como turnos de alusiones, acogidos a la benevolencia de la Presidencia, lo que en puridad no son sino necesarios turnos de réplica o dúplica, es lo contrario de enriquecedora<sup>5</sup>.

Lo dicho respecto de los debates vale también para algunos procedimientos. Debe propiciarse la flexibilidad necesaria para lograr acuerdos hasta el último momento de la tramitación y para acelerar plazos con el debido consenso, que proteja a las minorías. Permitir que se debatan las cuestiones más importantes de la vida nacional e internacional *en tiempo real*, para que el Parlamento no sea ajeno a lo que acontece y siente la calle. Este sería el objetivo a implantar en los distintos procedimientos.

## B. RETOS EXTERNOS

Nos queda, por último, examinar brevemente los retos que plantea la transformación de sujetos y situaciones ajenas a la institución parlamentaria.

---

<sup>5</sup> Véase L. AGUILÓ LÚCIA, «El Parlamento en el umbral del siglo XXV», en *Corts: anuario de Derecho parlamentario*, nº 4 extraordinario, 1997, pág. 27.



Me referiré a la globalización, la opinión pública, los medios de comunicación social y las nuevas tecnologías.

## 1. Parlamento y globalización

El Parlamento en la era global, título del ya citado artículo del fallecido GARCÍA MORILLO, se ve afectado considerablemente por el nuevo escenario de las relaciones internacionales. Si ya debía defenderse frente a los otros poderes del Estado para mantener su ámbito de actuación, este ámbito se ve además reducido por las decisiones cuya competencia se transfiere a las instituciones internacionales, muy en particular como consecuencia de la integración en la Unión Europea.

Es éste un reto del que la propia Unión Europea es consciente, como muestra el debate en curso sobre el papel de los Parlamentos nacionales, que el Tratado de Niza incluyó entre las cuestiones a debatir en la Conferencia Inter-gubernamental del año 2004.

De otra parte, debe darse mayor relevancia y dotar de mayor contenido a los foros internacionales que van tejiendo las relaciones entre Parlamentos, como cauce para articular la globalización; así, las Asambleas parlamentarias de organismos internacionales, las reuniones de Comisiones especializadas (en particular la COSAC), etc. De estas últimas se vieron numerosos ejemplos en el curso de la Presidencia europea de España, en el primer semestre de 2002.

Al hilo de estas cuestiones internacionales, recordemos que los Parlamentos han sabido desarrollar una diplomacia propia, que refuerza la del poder ejecutivo; que ha creado grupos de amistad con otros Parlamentos y participa activamente, mediante el envío de observadores, en la supervisión de procesos electorales en democracias emergentes o en dificultades.

## 2. Parlamento y opinión pública

La relación entre Parlamento y opinión pública está conectada con las ideas de integración de intereses y de representación. Frente a la separación entre sociedad y Estado, propia del XIX, destacaremos en el siglo XX una nueva situación.

Partimos para exponerla de que el Parlamento es un órgano representativo, deliberante y de publicidad.

- *Representativo*: elegido por sufragio universal, se considera que es el órgano básico de integración de intereses.

El problema es que, cuando frente a la opinión pública pierde ese carácter, empiezan a proliferar grupos de representación marginales. No ya los grupos de presión de la primera mitad del siglo XX, los *lobbies* más o menos declarados y regulados del sistema americano, sino los grupos de intereses:

- económicos, en primer lugar: grupos bancarios, grandes compañías eléctricas o de telecomunicaciones, por ejemplo;
- las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones privadas, que reclaman un lugar en la representación de intereses.
- *Deliberante y de publicidad*: el Parlamento es el órgano público por excelencia, lo que se manifiesta con la expresión clásica «luz y taquígrafos».

En teoría, y puede que lo fuera en otros tiempos, su sistema de funcionamiento es el de la deliberación como medio para llegar a la verdad relativa; o, dicho de otra manera, para convencer al contrario y llegar al grado máximo de consenso.

Hoy puede decirse que esto ha entrado en crisis: la unificación de las mayorías que rigen el Gobierno y el Parlamento produce que las decisiones estén tomadas de antemano. Nadie se va a apartar ni un ápice de la posición que le ha fijado la dirección de su partido o el propio ejecutivo. Esto se une a una fuerte disciplina de voto de los parlamentarios, faltos de libertad, todo lo cual lleva a pensar que la deliberación es inútil.

¿Cuál es el sentido actual de la deliberación parlamentaria? Pues aquí entra en juego su conexión con ese segundo carácter del Parlamento como *órgano de publicidad*. Los medios técnicos permiten que los debates *lleguen* a la opinión pública, no sólo mediante la retransmisión más o menos completa y más o menos directa gracias a la radio-difusión y la televisión, sino incluso a través de la prensa, que ahora tiene medios para reproducir los puntos y las imágenes más interesantes del debate de forma mucho más fidedigna que las crónicas y las caricaturas de la prensa del siglo XIX.

El público, el pueblo, se convierte así en espectador del debate parlamentario, a partir del que crea su propia opinión –y se crea «opinión pública»– sobre la actuación y las posiciones de los representantes. El debate parlamentario se dirige, pues, no ya al contrario –al que ha de intentar convencer–, sino al *público*, para hacerle llegar los argumentos que sustentan la opinión de la mayoría y los que le oponen las minorías (en particular la mayoritaria), que se presentan así ante la opinión pública como alternativas de gobierno, exponiendo lo que harían sobre ese asunto si gobernaran, o lo que harán cuando lleguen a ser Gobierno, si el pueblo les vota en las siguientes elecciones.

En consecuencia, el debate va dirigido al pueblo, árbitro de la división de opiniones entre mayoría y oposición, aunque no ejercerá su arbitraje (aparte de a través de la presión de la propia opinión pública y de la prensa) hasta las siguientes elecciones, al decidir si otorga su confianza al partido en el gobierno o bien se la retira y la concede al otro partido.

Por eso, el principal partido de la oposición tendrá formado un gabinete en la sombra –un *shadow cabinet*– con los responsables de cada

una de las políticas sectoriales, encargado de exponer la postura del partido como alternativa a la del Gobierno. De su capacidad para presentarse como tal alternativa, y como alternativa *mejor* que la actual, depende su éxito en las siguientes elecciones.

Sería éste uno de los pocos recursos de la minoría frente a una mayoría absoluta que actuara de forma intransigente, utilizando lo que se ha llamado *rodillo*: alertar a la opinión pública, con argumentos más o menos verídicos o más o menos demagógicos, poner en pie de guerra a la misma opinión pública y a la prensa, convencer a éstas, ya que no puede hacerlo con la mayoría, de la bondad de sus pretensiones y de lo equivocado de las posiciones del gobierno.

Visto en términos conceptuales, no es ni más ni menos que la apelación directa al pueblo soberano, al que representa el Parlamento. En realidad, tampoco el pueblo representado puede hacer nada contra la voluntad parlamentaria, salvo presionar indirectamente para que el propio Parlamento la modifique.

¿Cuál es el reto del Parlamento ante esta situación actual?

En definitiva, mantener la sintonía con la opinión pública, lograr que ésta no se sienta carente de representación, que no se hable de déficit democrático, como ocurre con las instituciones de la Unión Europea.

En segundo lugar, conseguir conectar con la opinión pública, hacer que ésta conozca al Parlamento, lo sienta propio (con este fin se organizan visitas, jornadas de puertas abiertas, campañas de prensa, ...) y esté convencido de su utilidad y de la importancia de su actuación. Deshacer los mitos de institución alejada del pueblo, privilegiada, formada por políticos profesionales de escasa dedicación, etc.

En suma, eliminación de mitos y estereotipos negativos y fortalecimiento de una relación directa y de confianza.

Para ello, una de las condiciones es que el Parlamento se mantenga como foro de debate político, evitando que éste se traslade al ámbito extraparlamentario, en particular a los medios de comunicación social (escándalos, corrupciones), manteniendo el Parlamento al respecto un papel secundario. Vamos a volver sobre esto a continuación, al hablar de la relación entre Parlamento y medios.

Otra condición para mejorar la imagen del Parlamento ante la opinión pública es que las decisiones políticas fundamentales se tomen en el seno del Parlamento y el pueblo tenga conciencia de ello. En ocasiones se visualiza la importancia de la sede parlamentaria (reuniones del *Pacto contra el terrorismo*) pero otras veces (pactos sobre financiación de Comunidades Autónomas, Sanidad, Justicia), la imagen que se percibe es que las decisiones se adoptan en ámbito extraparlamentario y que sólo se traen al Parlamento para su ratificación por los representantes del pueblo.

### 3. Parlamento y medios de comunicación social

El Parlamento del siglo XXI no sólo tiene que encontrar su lugar ante la opinión pública. Otro de los retos más importantes con que se enfrentan las Cámaras es el que le plantea la existencia de los medios de comunicación en su versión actual.

Una parte de las consecuencias la hemos visto al hablar de la opinión pública, pues los medios son los que transmiten la imagen del Parlamento, los que en definitiva han cambiado la relación entre Parlamento y opinión pública, al acercar el primero a la segunda, o al situarlo bajo su escrutinio y vigilancia diaria.

Pero a lo que ahora quiero referirme como auténtico reto del Parlamento en relación con los medios de comunicación social es al peligro de que éstos lleguen a eclipsar al Parlamento como protagonistas del debate político y, en suma, de la vida política.

Si nos hemos quejado de que asuntos cruciales de la vida política se resuelvan fuera del foro parlamentario, aunque sea por los mismos sujetos políticos, lamentaremos también el cambio de escenario que supone que los medios de comunicación asuman la denuncia, el debate, la toma de posición sobre cuestiones de debate político. Para representar gráficamente en nuestras mentes lo que queremos decir, baste con recordar que los grandes escándalos que han erosionado a Gobiernos, de una u otra filiación, y que han provocado la creación de Comisiones de investigación, han sido desvelados (normalmente por entregas), atizados y poco menos que resueltos por algún diario de ámbito nacional.

Varias observaciones nos sugiere esta situación. La primera, y marginal, es que no siempre estas «investigaciones» son fruto de una desinteresada preocupación por el interés público, con lo cual muchas veces el debate nacerá ya sesgado en cuanto a su presentación o en cuanto al desarrollo posterior, aunque sólo sea porque el dramatismo vende más ejemplares que la exposición racional y escueta de los hechos.

Pero sobre todo hay que destacar, como hace el propio GARCÍA MORILLO, que se ha producido una inversión de la relación entre Parlamento y medios de comunicación social: los medios de comunicación pasan a ser el centro de la producción política y el Parlamento el lugar de formalización institucional de la polémica así suscitada. Para este autor, hay una fase de transición en que el debate parlamentario deja de estar en el hemiciclo para estar en los pasillos, donde las declaraciones de los políticos (que desplazan la atención del debate propiamente dicho) van dirigidas exclusivamente a lo informativo y van ganando en virulencia, agresividad y ausencia de matices, con tal de provocar un titular en la prensa del día siguiente.

En esta fase, lo político-parlamentario, que antes se servía de lo informativo, pasa a tener lo informativo como única finalidad y, por ende, a ser instrumento suyo: el Parlamento y los partidos pierden autonomía en la creación de políticas para realizarlas en función de su repercusión informativa.

De esta fase de transición se llega al desplazamiento del centro del debate político de que hemos hablado. A mi juicio, los actores políticos han propiciado esta situación dando alas a los medios de comunicación social y viviendo sólo para ellos (consecuencia de su influencia en la opinión pública que ya hemos destacado), pero han acabado siendo superados, devorados por las criaturas creadas por ellos.

La inversión de la relación entre Parlamento y comunicación se manifiesta, como he señalado, en que ahora son los medios los que eligen las cuestiones que han de despertar efectos políticos, y el momento para desvelar o denunciar aquéllas. El Parlamento va a remolque, tanto en el tiempo como en el protagonismo. Y lo hace de alguna manera obligado, sea o no cierta la denuncia, tenga o no auténtica relevancia, porque el medio de comunicación habrá provocado ya una reacción en la opinión pública, habrá generado una alarma social y ningún partido querrá perder puntos ante aquélla yendo contra corriente.

Por tanto, el inicio de la tarea de control del Gobierno en estos casos no se sitúa en el propio Parlamento, sino fuera de él (valgan como ejemplo las últimas Comisiones de investigación aludidas) y los medios no actúan como difusores de información sino como generadores de ella, siendo a su vez receptor el Parlamento, que habrá de responder con la presentación de iniciativas políticas.

No es fácil que el Parlamento reaccione frente al reto, o al pulso, que tiene planteado en relación con los medios de comunicación social. El autor antes citado pone el acento en el factor tiempo como causa y solución de la cuestión: si el Parlamento no caminara varios pasos por detrás de la sociedad, si el tiempo parlamentario no fuera tan lento en relación con el tiempo informativo y hubiera sabido adaptarse a la realidad mediática, la situación sería otra.

Pero yo creo que hay más causas para esta situación. A veces da la impresión de que podría faltar un filtro que impida lanzar acusaciones periodísticas sin suficiente fundamento, partiendo de que los medios no están sujetos al mismo control democrático que el Parlamento y de que los actores políticos gozan sólo de la fuerza que los medios quieran concederles a la hora de replicar y poner las cosas en su sitio. Haría falta también valentía, por qué no, en ocasiones para que los actores políticos se enfrentaran a tormentas en vasos de agua levantadas por los medios de comunicación social, atribuyéndoles su justa importancia, aunque la opinión pública ya hubiera emitido su juicio y la postura contraria fuera impopular. Los debates sobre estas cuestiones deben ser serios y sosegados, sin que los actores parlamentarios caigan en la tentación de aprovechar el tirón ya iniciado por los medios, utilizando el mismo método sensacionalista: este sería el riesgo para las Comisiones de investigación. Por supuesto, cabe también el caso contrario: denuncias fundamentadas de los medios a las que el Parlamento hace oídos sordos.

Lo hasta ahora expuesto, que no son más que apuntes para un diagnóstico, no encierra una solución en sí mismo. Habrá que dejar pasar el tiempo e intentar que el Parlamento reafirme su independencia sin dejarse arrastrar del

todo al terreno al que le quieran llevar los medios de comunicación social en cada momento.

Tal vez pueda hacerse también una visión positiva y aprovechable de la situación. No tiene por qué ser negativo que los medios denuncien irregularidades, escándalos, corrupciones e injusticias, que hayan de generar la actuación de control de los poderes públicos por el Parlamento. Sólo lo es si los primeros se exceden de su papel y el segundo abdica del suyo o se deja influir en sus posiciones más allá de lo que debieran ser.

#### **4. Parlamento y nuevas tecnologías**

En la relación del Parlamento con los dos sujetos anteriores, opinión pública y medios de comunicación social, se ha insertado la revolución tecnológica que ha tenido lugar en los últimos años.

El cable, la aparición de los canales por satélite, que han permitido la retransmisión continua de las sesiones del Parlamento (por ejemplo, de las citadas Comisiones de investigación) deben hacer que éste se acomode a su nueva audiencia, para hacer comprensibles sus debates y sus procedimientos.

Las nuevas tecnologías constituyen un instrumento útil para que el Parlamento afronte algunos de los retos señalados, en particular para reforzar su función representativa y su contacto con la opinión pública. A la vez, el Parlamento y los parlamentarios deben estar a la altura de la transparencia que permiten los nuevos medios electrónicos. Dignificar, prestigiar y potenciar la imagen del Parlamento sería en este caso el objetivo a lograr.

Con este triple objetivo, que podría aplicarse en relación con cualquiera de los retos planteados, voy a concluir mi exposición. Su carácter de reflexión, derivado de su origen eminentemente «oral» (como conferencia pronunciada en foros universitarios), podrá ser perdonado si se juzga con benevolencia, como mero deseo de contribuir a un debate en curso.

#### **NOTA BIBLIOGRÁFICA**

ACQUA, Cesare dell': «Sulla crisi del Parlamento», en *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, Università degli studi di Roma «Tor Vergata», nº 3, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1998, págs. 409-425.

AGUILÓ LÚCIA, Lluís: «El Parlamento en el umbral del siglo XXI», *Corts: anuario de Derecho parlamentario*, nº 4 extraordinario, 1997, págs. 15-38.

CHANDERNAGOR, André, «Un parlement, por quoi faire?», Gallimard, Paris, 1967.

CHRESTIA, Philippe: «La renovación del Parlamento, una obra inacabada», *Revista de las Cortes Generales*, nº 47, 1999, págs. 27-62.

FALK, Richard y STRAUSS, Andrew: «Toward Global Parliament», *Foreign Affairs*, nº 1, págs. 212-220.

- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M<sup>a</sup>: «Parlamento y televisión», *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, nº 13, 1999, págs. 245-260.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: «El Parlamento en la era global», en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 1, 1997, págs. 77-100.
- GUERRERO SALOM, Enrique: «La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas más relevantes», en *En torno a la Democracia en España*, Tecnos, Madrid, 1999, págs. 449-471.
- PIZZORUSSO, Alessandro: «Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo. Algunos comentarios generales», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 97, 2000, págs. 269-296.
- RAMÍREZ, Manuel: «Problemática actual del Parlamento», *Revista de Estudios Políticos*, nº 87, 1995, págs. 53-79.
- RECODER DE CASSO, Emilio: «Las Cortes Generales», en *La Constitución Española de 1978, 20 años de democracia*, Congreso de los Diputados-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, págs. 355-375.
- VEGA, Pedro de: «Parlamento y Opinión Pública», en *El Parlamento a debate*, Editorial Trotta, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada», Madrid, 1997, págs. 181-187.
- VILAS NOGUEIRA, José: «Influencia de los medios audiovisuales en el rol del Parlamento», en *El Parlamento a debate*, Editorial Trotta, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada», Madrid, 1997, págs. 155-171.