

José Tudela Aranda
LETRADO MAYOR CORTES DE ARAGÓN

UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE EL PRESENTE DEL PARLAMENTO DESDE UNA CÁMARA AUTONÓMICA

SUMARIO

- I A MODO DE INTRODUCCIÓN.
- II UNA DESCRIPCIÓN DEL PARLAMENTO ACTUAL.
- III LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.
- IV UNA IDEA REPETIDA. LA CRISIS DEL PARLAMENTO.
- V UNA REFLEXIÓN GENERAL SOBRE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.
- VI LA ADAPTACIÓN DEL PARLAMENTO A UN NUEVO CONTEXTO TECNOLÓGICO.
- VII CONCLUSIÓN.
- VIII BIBLIOGRAFÍA.

I A MODO DE INTRODUCCIÓN

Es vocación de las páginas que siguen pensar sobre el presente del Parlamento y hacerlo desde las reflexiones suscitadas por el marco de la autonomía política. Las características de las mismas obligan a hacer referencia expresa a las limitaciones científicas del trabajo. No se trata tanto de un ensayo de investigación en sentido estricto como de una expresión ordenada y coherente sobre alguna de las principales cuestiones que el autor considera tiene planteado el Parlamento contemporáneo. La bibliografía que alimenta estas reflexiones es muy amplia y servirá de colofón a las mismas.

En la obligada referencia histórica y con un extraordinario esquematismo, podría decirse que la Institución parlamentaria se ha desenvuelto a través de tres etapas fundamentales: el Parlamento liberal; el Parlamento en el contexto de la crisis de la democracia parlamentaria y el Parlamento racionalizado. Nuestros días pertenecerían a la última de las etapas citadas, una etapa deudora de una crisis histórica que llevó a un

fortalecimiento extraordinario del poder ejecutivo en paralelo demérito de la idea parlamentaria. El presente de las instituciones parlamentarias se encuentra supeditado sin paliativos a la idea de eficacia del poder ejecutivo y al valor de la estabilidad política.

No parece exagerado afirmar que el modelo de Parlamento o parlamentarismo racionalizado da muestras continuas de insuficiencia. Las causas de la misma son numerosas y aunque no sea posible realizar un examen exhaustivo, sí parece posible esbozar alguna de las principales. En primer lugar, cabría mencionar el anacronismo histórico que parecen vivir los conceptos fundamentales de la teoría política. Originarios y deudores de una sociedad liberal, ideológica y tecnológicamente alejada de nuestro presente, no parece que hayan evolucionado en correspondencia con los profundos cambios habidos. Sin duda, gran parte de la savia que les sirve de esencia es aún válida. Pero también sin duda es necesario reconsiderarlos para acomodarlos a nuevas necesidades, nuevas posibilidades y nuevos valores.

En coherencia con el estatismo denunciado, habría que mencionar la ausencia de reflejo en la estructura parlamentaria del progresivo y muy notable fortalecimiento del poder ejecutivo. El poder ejecutivo se ha reforzado tanto por las nuevas funciones asumidas como por los medios adquiridos para su materialización. Frente a esta situación, la realidad del Parlamento muestra un claro déficit estructural palpable tanto en la insuficiencia radical de los instrumentos parlamentarios en relación con los fines encomendados a la Institución como en la ostentosa precariedad de sus medios materiales.

Junto al denunciado anacronismo de conceptos y medios habría que referirse como clave esencial para la comprensión de las denunciadas insuficiencias al radical cambio sucedido en los distintos contextos que determinan el ser parlamentario. Por un lado, habría que referirse a los fundamentales cambios acaecidos en el mapa de las estructuras políticas. Tanto la progresiva consolidación de una estructura política supranacional como la Unión Europea como la división interna del poder político obligan a reflexionar sobre elementos tradicionales del hecho parlamentario y, sobre todo, obligan a situar la Institución de acuerdo con el nuevo dibujo político. Esta afirmación sería predicable para todas las Instituciones parlamentarias. La definición de cada una de ellas debería hacerse teniendo presente la existencia de las restantes.

Un cambio de no menor trascendencia para la realidad de la institución parlamentaria es el acaecido en la opinión pública y en los medios que contribuyen a conformar la misma. Los cambios en este punto son extraordinarios y a ellos no puede sustraerse el Parlamento si desea ser una Institución de futuro. Considerar estos cambios no significa ser estrictos deudores de los mismos. Significa entender que la dimensión del Parlamento es diferente cuando la opinión pública se sustenta sobre un número notablemente superior de ciudadanos que en el pasado y entender la importancia de la comunicación en el actual debate político.

Relacionado con la última consideración realizada, pero con entidad propia, emerge la significación que para el Parlamento debiera tener el extraordinario cambio tecnológico acaecido en los últimos años. La aplicación de las posibilidades que la informática ofrece no supone tan sólo una mejora notable de las condiciones de trabajo. Como ya se ha percibido por diferentes autores, el cambio posible es un cambio cualitativo. Tanto en la eficacia en el cumplimiento de sus funciones tradicionales como en su capacidad de comunicación social, el Parlamento se encuentra ante la posibilidad de sufrir una transformación esencial. Hoy casi no existe freno tecnológico a cualquier ideal expresado sobre participación o control. Los límites deberán venir de la reflexión general sobre el papel encomendado al Parlamento. Pero con los límites deberán venir las nuevas funciones y, sobre todo, la declaración real sobre la extensión del control político del poder.

Referidas alguna de las posibles causas de la insuficiencia del presente parlamentario hay que detenerse en las consecuencias del mismo. Sin ánimo de exagerar cabe decir que el problema hoy no es la pérdida de centralidad de la Institución. El problema real es la reducción a mínimos difícilmente tolerables para el sistema democrático del protagonismo parlamentario. La evolución de la posición de los partidos políticos en el sistema ha resultado decisiva en el cambio de la relación entre los distintos poderes del Estado. La evolución de la relación entre el ejecutivo y el Parlamento en la forma parlamentaria de gobierno se sintetiza bajo la fórmula de división a colaboración. Pero esta afirmación oculta en muchas ocasiones una subordinación del Parlamento a la voluntad del ejecutivo. Ello entra en la lógica del presente de la forma parlamentaria. Pero si ello es así, también es cierto que la idea esencial del principio de división de poderes, la idea de control del poder, mantiene toda su vigencia y continúa siendo principio integrador del hacer parlamentario. Por ello, se estima que la necesaria y ur-

gente reflexión sobre el Parlamento debe realizarse desde la exigencia creciente de profundizar en el control del poder, auténtica premisa del estatus ciudadano en nuestro sistema de valores. Un poder que, no debe olvidarse, también cambia de formas y sujetos. A estas exigencias debe responder el Parlamento moderno.

Junto a estas reflexiones generales, es preciso realizar alguna reflexión adicional sobre las circunstancias particulares del hecho parlamentario en nuestro País. De nuestra historia puede extraerse un primer dato de indudable trascendencia. Éste es el fuerte déficit de cultura parlamentaria existente en nuestra sociedad. Cincuenta años de vacío sólo podían resquebrajar hasta la nada los ya de por sí débiles cimientos de nuestra tradición parlamentaria. Y no es posible obviar la múltiple proyección de estas carencias. Reflejo tienen en su funcionamiento cotidiano las distintas cámaras de nuestro territorio. Y reflejo hay, aún más significativo, en la recepción social del hecho parlamentario. Esta debilidad no puede soslayarse. Debe ser dato inexcusable en el examen de la realidad parlamentaria entre nosotros. No son siquiera veinticinco los años transcurridos desde el restablecimiento de la democracia. En términos históricos no es necesario subrayar su insuficiencia. Pero lejos de amilanar debe ser acicate para el fortalecimiento de la Institución. Acicate desde el convencimiento de la necesidad de un esfuerzo suplementario para intentar equilibrar los desperfectos de la historia.

Junto a esta referencia histórica, el hecho parlamentario contemporáneo presenta en España otro dato de indudable significación, dato sobre el que no existe precedente alguno en nuestros anales históricos. La referencia es, lógicamente, al hecho de que de no existir ninguna Cámara auténticamente parlamentaria se ha pasado a la convivencia de dieciocho instituciones de esta naturaleza. Es ésta una idea fundamental. No es una perogrullada destacar que en España existen dieciocho Parlamentos. El hecho y la cultura parlamentaria española no pueden ser entendidos desde la visión siempre reducida y limitada, por importancia y singularidades que pueda poseer, a las Cortes Generales. Esta será una de las premisas de las páginas que siguen: la necesidad de interpretar el hecho parlamentario español a la luz de la pluralidad que ofrece la existencia de Cámaras parlamentarias en las diferentes Comunidades Autónomas.

Si la existencia de los Parlamentos autonómicos refuerza de manera innegable el hecho parlamentario en nuestro País, si su esencia es asimilable a la tradición parlamentaria occidental y su funcionamiento claramente deudor de los hábitos del Parlamento

nacional, ello no significa que estas Cámaras no posean singularidades propias, diferencias en relación con un Parlamento de ámbito territorial nacional. Los matices, las singularidades, deben servir para reforzar la cultura parlamentaria de la sociedad. Como se intentará demostrar a lo largo de estas líneas bien pueden ser apoyo para profundizar en el ser parlamentario. Y apoyo en la muy necesaria tarea de renovación del Parlamento. En opinión del que suscribe, estas diferencias y las ventanas que abren, siempre en el contexto descrito del presente parlamentario, son argumento fundamental para considerar que entre nosotros la renovación de la institución parlamentaria bien puede empezar en los Parlamentos autonómicos.

Ahora bien, una revisión desde los Parlamentos autonómicos deberá realizarse tomando en consideración todo aquello que a su estructura y esencia debe aportar la referencia territorial de la que son deudores. No parece plausible ni deseable desarrollar una teoría de las Cámaras autonómicas sin tener presente la nota cualitativa que se infiere de la idea de autonomía de la que son fruto directo. Es ésta una cuestión sustancial, y a pesar de su innegable transcendencia, no desarrollada entre nosotros. Y la autonomía aporta, sin duda, un innegable sustento ideológico. Pero también aporta, por la reducción del ámbito territorial, un componente instrumental de transcendencia. En efecto, las limitaciones territoriales que les son propias, con el consiguiente reflejo en la dimensión de la Institución, permite hacer de las tan deseadas flexibilidad e inmediatez objetivos realistas. Desde estas características, bien puede pensarse en las Cámaras autonómicas como sujetos idóneos para la adecuación del hecho parlamentario a las nuevas circunstancias sociales.

II UNA DESCRIPCIÓN DEL PARLAMENTO ACTUAL

Tras las notas introductorias, es hora de adentrarse en la razón de ser de estas páginas. La lógica de las mismas nos lleva a realizar en primer lugar un somero repaso por la visión que un espectador exterior puede tener del presente de la institución parlamentaria. En este punto, no es ocioso reiterar las modestas pretensiones de estas reflexiones, sin duda lejanas del estudio exhaustivo que merecen. Desde estas considera-

ciones, no se antoja excesivamente dificultoso extraer del parlamentarismo comparado algunos rasgos generales que sirvan de ayuda para dibujar con mayor precisión el Parlamento.

La primera característica general que interesaría destacar es la evolución hacia fórmulas de parlamentarismo unicameral, con la lógica excepción de los Estados en los que el poder político se encuentra distribuido territorialmente. Muy someramente, podría citarse como primera causa de este fenómeno el indudable anacronismo histórico que supone la composición de las Cámaras con cualquier criterio distinto al de representación popular. Junto a esta circunstancia, y con no menor importancia, habría que citar la revalorización social del principio de eficacia. En efecto, la duplicidad e incremento de la complejidad procedimental y organizativa que supone la existencia de dos Cámaras que obedecen al mismo criterio en su composición impulsa de manera clara la evolución hacia modelos de parlamentarismo unicameral.

Otro rasgo inequívoco del funcionamiento del Parlamento contemporáneo, sin exagerar el primero si atendemos a su repercusión en la vida interna de los Parlamentos, es el de la progresiva sustitución del Diputado individual por el Grupo parlamentario como protagonista de la vida parlamentaria. Una evolución que en la actualidad supone una situación que bien puede ser descrita como de primacía absoluta y obsesiva de los Grupos. La evolución de la posición de éstos en el Parlamento no es sino fiel reflejo de la transformación habida en las estructuras políticas por la consolidación de la posición de los partidos políticos, auténticos protagonistas de lo que sin exageración y sí con lucidez se ha podido denominar Estado de partidos. Lo que aquí interesa destacar es que esa consolidación del poder partidario ha tenido un reflejo decisivo en la vida de las instituciones parlamentarias, tanto en lo que se refiere a la dimensión estrictamente interna de su trabajo como a aquello que deriva de la relación del Parlamento con otros sujetos políticos. Es decir no sólo se ha modificado radicalmente el Parlamento sino también el parlamentarismo como forma de gobierno. Los Grupos parlamentarios son los agentes encargados de hacer real en el Parlamento esa modificación de las situaciones de poder. Así, el predominio de los Grupos en el funcionamiento parlamentario bien puede decirse que hace al Parlamento, en su actual configuración, deudor del ejecutivo que un día legitimó con su investidura.

Esta ha de ser una de las razones fundamentales para propiciar una reflexión radical sobre el presente del Parlamento. Sobre un Parlamento que, en general, sigue funcionando como si no se hubiesen alterado sustancialmente los presupuestos básicos de su funcionamiento interno y de sus relaciones con los restantes órganos constitucionales. No se trata de desconocer la transcendencia de los Grupos parlamentarios como agentes políticos. Se trata, al menos, de diseñar el Parlamento desde la realidad y no desde concepciones teóricas que hace años han sido superadas.

Junto a las dos ya citadas, otras dos notas son decisivas para comprender el funcionamiento interno del Parlamento. Por una parte, la progresiva especialización de las Cámaras en sus modos de trabajar. De nuevo, el Parlamento ve mutados sus hábitos de trabajo por la evolución social. Bien puede decirse que la especialización del trabajo parlamentario y el consiguiente y progresivo protagonismo adquirido por las comisiones no es sino la consecuencia obligada de la marcha social. La mayor complejidad de las estructuras sociales, el notabilísimo crecimiento de la intervención pública, la evolución acaecida en la percepción pública del trabajo parlamentario, son, entre otras muchas, alguna de las circunstancias que explican el citado protagonismo de las comisiones en el desarrollo del trabajo diario del Parlamento. Es ésta una circunstancia que bien pudiera resultar beneficiosa para lograr una mejor acomodación del Parlamento a las nuevas demandas sociales. Es sencillo comprobar como la concentración del trabajo sectorial en las comisiones redundaba con claridad en la eficacia del trabajo parlamentario. Y no es resultado menor de este proceso el posible y aun normal crecimiento del protagonismo del Pleno, al concentrarse en el mismo el debate de los asuntos de un mayor impacto público, aquellos asuntos en los que resulta totalmente inexcusable la presencia del Parlamento en todo su grafismo, con toda su capacidad de representación simbólica, con toda la fuerza y cualificación que le otorga su historia. Profundizar en esta línea de trabajo debiera suponer, por tanto, incrementar la presencia pública de las comisiones y su proximidad a sus respectivos ámbitos materiales y subrayar el extraordinario sentido simbólico de la reunión parlamentaria en pleno.

Por otra, habría que mencionar, aunque ocasión habrá de detenerse en este particular y siquiera de forma introductoria la evolución habida en las funciones parlamentarias. El progresivo y al parecer imparable fortalecimiento del poder ejecutivo ha incidido, como no podía ser menos, en las funciones que al Parlamento se han atribuido desde

sus inicios históricos. En lo sustancial, y tanto en el plano teórico como en la práctica, estas funciones no han resultado alteradas desde el siglo XIX. Pero hoy estas funciones están modificadas y no de manera menor por la evolución de la sociedad y de las formas políticas. Hay alteraciones profundas en cada una de ellas consideradas aisladamente y, lo que puede resultar más significativo, se ha modificado de manera sustancial la correlación interna de la jerarquía de esas funciones. Ligada de forma inexcusable a la evolución del sistema político occidental en los últimos cincuenta años, la función de control del poder ejecutivo se ha alzado con la primacía, al menos virtual, entre las funciones parlamentarias. Una posición que se ha adquirido en claro detrimento de la tradicional función legislativa. A esta conclusión se llega desde una observación superficial del ser parlamentario. Pero sí se optase por introducir el bisturí en los mecanismos reales que articulan la función legislativa, el resultado habría de resultar mucho más contundente. Y la cuestión fundamental en este punto no es el muy significativo crecimiento de los textos con fuerza y valor de ley emanados del poder ejecutivo ni siquiera la renombrada significación alcanzada por la potestad reglamentaria. Lo realmente significativo es la transformación que en el plano de lo real ha acaecido en la función legislativa que teóricamente esta atribuida al Parlamento. Sin perjuicio de otra consideración, hay que subrayar que en la gran mayoría de las ocasiones, y a salvo de las lógicas excepciones, el auténtico poder sobre el devenir del texto en tramitación radica en instancias exteriores a la Cámara parlamentaria. El ejecutivo en una amplia mayoría de casos y en los partidos políticos en los restantes. El ejecutivo cada vez elabora, por necesidades evidentes, proyectos legislativos más complejos, cercanos en muchas ocasiones a la textura reglamentaria. Son textos que escapan a la capacidad del Parlamento. Tanto por el desplazamiento del poder real sobre los mismos como por su propia e intrínseca dificultad. Por todo ello, y por sus propios méritos ligados a ese crecimiento del poder ejecutivo, la función de control ha acabado alcanzando la cima de las posiciones parlamentarias.

Desde este análisis del funcionamiento interno del Parlamento podrán entenderse con mayor facilidad alguna de las características que definen el contexto institucional y social del actual Parlamento occidental. El obligado reduccionismo de estas líneas no debe ocultar su pretensión de ofrecer una imagen global de la institución parlamentaria.

Aunque las dos características que a continuación se enuncian confluyen en sus consecuencias y en alguna de sus causas, su singularidad exige un tratamiento individual-

lizado. Así, en primer lugar, hay que referirse al evidente debilitamiento que la posición política del Parlamento ha sufrido en beneficio del ejecutivo. Como ya se ha observado es ésta una constante de estas páginas. Pero, incluso a riesgo de caer en la reiteración, se considera estrictamente necesario insistir en la modificación radical que para el Parlamento supone la ruptura del equilibrio tradicional de poder desde el que se dibujó la institución parlamentaria en sus orígenes, más si se estima que esos trazos iniciales son en buena medida los que aún siguen delimitando la vida del Parlamento. En este sentido, hay que subrayar que el fortalecimiento del estado social, la consiguiente alza del valor de eficacia, o el desarrollo exhaustivo y generalizado del modelo de parlamentarismo racionalizado, son factores de una extraordinaria potencia y que sólo pueden actuar en una dirección en la relación entre el ejecutivo y el Parlamento. Interpretar el Parlamento contemporáneo e intentar adaptarlo a las nuevas exigencias sociales pasa, sin asomo a la duda, por no desconocer la significación social de la eficacia y estabilidad del ejecutivo. Pero tomar estos principios en consideración no significa obviar la necesidad de reivindicar aquellas ideas motrices de la institución parlamentaria que hoy poseen, al menos, el mismo predicamento social que las citadas de estabilidad y eficacia.

Pero el análisis de las circunstancias *exteriores* del Parlamento no puede reducirse en la actualidad al examen de su relación con el poder ejecutivo. Nadie desconoce la vigencia y significación de la opinión pública ni el papel que por sí solos y en relación con esa opinión desempeñan los medios de comunicación social. Unos medios, por otra parte cada vez más potentes y con una influencia en crecimiento constante. Como se resaltó al inicio de estas líneas, esta circunstancia es determinante para el Parlamento moderno. En gran medida, la imagen que los ciudadanos adquieran de la función parlamentaria dependerá de las relaciones que el Parlamento consiga articular con los medios de comunicación. Más aún. Sin forzar puede decirse que la propia eficacia de la acción parlamentaria va a ser en gran medida deudora de esa relación. Es por ello por lo que debe considerarse insuficiente la situación actual. No basta con adquirir conciencia de esta situación. Ni siquiera con proceder a su estudio riguroso. Es preciso dar algún paso más. Es preciso buscar la modificación de alguna de las relaciones establecidas como instrumento para el afianzamiento de la institución parlamentaria. Son muchas las cuestiones que se pueden suscitar alrededor de este punto. Más tarde se profundizará en alguna de las más significativas. De momento, baste con dejar constancia del fuerte desplazamiento que el protagonismo de la vida política ha

tenido en beneficio de los medios y en perjuicio del Parlamento. En la actualidad, los medios de comunicación son agentes principales y protagonistas de un debate político del que se relega a la Cámara parlamentaria cuando no se la excluye. La evolución descrita ha tenido, como no podía ser menos, un significativo reflejo en el funcionamiento parlamentario. Sin embargo, todo parece indicar que esa incidencia ha sido más inconsciente que consciente; todo parece indicar que en ningún caso se ha procurado una respuesta elaborada desde la praxis parlamentaria.

La consecuencia fundamental de lo apuntado es la innegable y muy significativa pérdida de protagonismo político y social del Parlamento. Un acontecer cuya gravedad radica, y esto es importante subrayarlo, no tanto en la pérdida del protagonismo decisorio sino en su condición de principal escenario de la vida política. Es a esto a lo que el Parlamento no puede renunciar. El Parlamento debe reafirmar día a día su condición de primer escenario político. Por su parte, la sociedad democrática no puede dejar sola a la institución parlamentaria en este empeño. La localización principal del debate y de la publicidad política en la sede parlamentaria debe ser la consecuencia final de un esfuerzo común. Es en este punto donde se produce la necesaria recuperación de la consideración del control como idea motriz del moderno parlamentarismo. La eficacia en la consecución del descrito objetivo de primacía sobre el escenario político pasa forzosamente porque las Cámaras parlamentarias adquieran eficacia y protagonismo real en la función de control del poder ejecutivo y, en general, de todos aquellos poderes de naturaleza pública en sentido amplio y de influencia cierta en las pautas sociales. En relación con la consecución de este objetivo no será indiferente la política institucional de comunicación. Es más, puede decirse que su éxito se encontrará en gran medida vinculado al acierto en el desarrollo de la citada política. De ahí la inexcusable trascendencia que para el futuro de la institución parlamentaria posee la política de comunicación.

Serían muchas más las cuestiones a suscitar derivadas de un examen, siquiera elemental como el realizado en estas páginas, del presente de la institución parlamentaria. Algunas de las más significativas pasan a ser esbozadas en atención a su proyección sobre el conjunto del presente trabajo y a su propia naturaleza instrumental.

Así, parece preciso entender el Parlamento moderno desde la complejidad introducida por las modificaciones que en las estructuras políticas territoriales han introducido

las tendencias supranacionales y las tensiones infranacionales. El fortalecimiento de la Unión Europea con la correspondiente consolidación de su institución parlamentaria y la proliferación y afianzamiento, no sólo en nuestro País, de auténticos Parlamentos de ámbito territorial inferior al estatal, es una circunstancia especialmente relevante para el presente parlamentario. Hasta la fecha, la institución como tal no ha visto modificadas sus premisas por esta circunstancia. Los nuevos Parlamentos, supra o infranacionales, han adaptado sus funciones y cotidianeidad al tradicional traje parlamentario. Pero ese traje es hoy inadecuado por las circunstancias descritas. Y el nuevo traje debe realizarse desde la consideración del carácter heterogéneo del presente parlamentario. En consecuencia, con la correspondiente flexibilidad.

En cualquier caso, el análisis del Parlamento habrá de realizarse con referencia al contexto que deriva del sistema político y al contexto delimitado por una realidad social y tecnológica en mutación. En nuestra tradición, el Parlamento debe ser analizado en el contexto de la forma de gobierno parlamentaria. Ahora bien, la evolución del principio de división de poderes no puede desconocerse. La posición del Parlamento contemporáneo se encuentra muy ligada al devenir del célebre principio. Su evolución hacia formas más cercanas a la colaboración que a la división en sentido estricto debería ser radicalmente compatible con la profundización en el significado fundamental del control. Esta idea es la que sirve al Parlamento. Un adecuado sistema de control político pasa inexcusablemente porque el Parlamento priorice esta función y asuma el protagonismo en la misma. La legitimación parlamentaria del Gobierno, la necesaria racionalización del sistema político, todo ello, todo, ha de hacerse compatible con el protagonismo del control en la institución parlamentaria. Un protagonismo que pasa, no se olvida, por su eficacia. Y por la conciencia social sobre la misma.

Una percepción común es que la sociedad, y con ella el sistema político que la rige, se encuentra ante una situación crítica, en el sentido etimológico de esta palabra. La generalización de los juicios negativos por el predominio de los partidos y los correspondientes déficits participativos, la revolución tecnológica y sus innegables influencias sobre el funcionamiento de los Parlamentos, todo ello ha contribuido poderosamente a esa percepción generalizada que se ha traducido ya en una muy abundante y significativa literatura sobre el tema. Sin embargo, esta convicción generalizada no ha tenido casi repercusión práctica alguna. Si la reforma «ordinaria» de la normativa parlamentaria sigue siendo origen de batallas inacabables, difícilmente cabe pensar en el

acuerdo sobre una renovación más profunda y transformadora del Parlamento. Ahora bien, parece difícil que el actual *status quo* pueda mantenerse imperturbable durante mucho más tiempo. La fuerza adquirida por nuevos valores sociales, la generalización acelerada de la revolución tecnológica, el incuestionable anacronismo de muchas instituciones del presente, son factores demasiado poderosos como para que la resistencia siga siendo eficaz. Ni siquiera el tradicional conservadurismo de las estructuras políticas parece baluarte posible frente a tantas y tan poderosas circunstancias. Lo único que resta por saber es el momento del cambio y el alcance del mismo. La cuestión fundamental estriba en determinar si se tratará de un cambio controlado o de una evolución impuesta por la fuerza de unos acontecimientos escapados a cualquier reflexión.

Como ya se ha señalado, el desarrollo del estado autonómico y la creación de las correspondientes cámaras parlamentarias ha sido la novedad más relevante del hecho parlamentario español en la restauración democrática. Frente a una sola fuente de práctica parlamentaria, el escenario actual ofrece dieciocho, en realidad diecinueve, realidades singulares. Y si bien es cierto que existen matices globales entre los Parlamentos autonómicos y las Cortes Generales, si bien es cierto que no todos los Parlamentos autonómicos son iguales en su funcionamiento y que no todos ofrecen lo mismo, como no podía ser de otra manera, al desarrollo de la Institución, también lo es la existencia de una identidad esencial que obliga a entender en España la institución parlamentaria desde ese mapa múltiple que dibujan las Cortes Generales y los diecisiete Parlamentos autonómicos.

No deberían desconocerse las posibilidades que los Parlamentos autonómicos ofrecen a la renovación de la institución parlamentaria. Por sus propias características, por su propia juventud, los Parlamentos autonómicos son escenarios idóneos para el ensayo de fórmulas de renovación y profundización del hecho parlamentario. Por todo ello, es preciso detenerse con algún detenimiento en el presente de estas Cámaras.

III LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Las reflexiones que siguen son deudoras del firme convencimiento de la necesidad de una reflexión singularizada sobre el hecho parlamentario en las Comunidades Autónomas. Es comprensible que en el inicio de su andadura los Parlamentos autonómicos reprodujesen sin excesivas variantes el modelo ofrecido por las Cortes Generales. Comprensible e incluso necesario para una Institución que bebiendo de las fuentes tradicionales del parlamentarismo veía facilitado su camino hacia la consolidación institucional. Pero hoy, casi veinte años después de esos inicios es urgente reflexionar sobre las particularidades que al hecho parlamentario pueden añadir estas Instituciones autonómicas. Y desde el principio debe hacerse notar que su singularidad radica en su vinculación con la idea de autonomía política que consagra la Constitución. Una idea, no se olvide, radicalmente ligada al mandato constitucional de profundización en la democracia. Es en estas premisas donde radica la transcendencia del estudio singularizado de esta Institución en la necesaria reflexión sobre la renovación del ser parlamentario. Es evidente que todos los Parlamentos se encuentran directamente vinculados y obligados por el principio democrático. Pero también es evidente que la reducción del ámbito territorial que el hecho autonómico supone y lo que éste tiene de división del poder son elementos que hacen a las instituciones parlamentarias autonómicas especialmente proclives a servir a las necesidades que de renovación y de profundización en la idea de participación tienen las instituciones parlamentarias.

Es preciso detenerse siquiera sea brevemente en esta idea. Dos son las facetas fundamentales que ofrecen las instituciones parlamentarias autonómicas en su estudio de cara a la profundización en la idea democrática. Por una parte, y en lugar destacado, la existencia de los parlamentos autonómicos ha abierto un nuevo y fundamental cauce de participación democrático. Sólo el mero hecho de su existencia y de su necesaria renovación periódica tras el correspondiente proceso electoral es ya un dato de la mayor importancia en el análisis de la realidad democrática de nuestro País. La autonomía política de nacionalidades y regiones no sólo sirve a satisfacer los deseos de autogobierno de los distintos territorios sino que sirve de eficaz complemento de los instrumentos del Estado democrático. Pero la importancia que en relación con la idea de democracia poseen estas instituciones no se detiene aquí. Estas instituciones son también un elemento permanente de control de un poder político sin duda más difu-

so por mor de la descentralización política. Son, en este sentido, la mejor manifestación de la idea de división del poder político que acompaña a todo proceso de descentralización política. Pero ni siquiera éste es el punto de llegada en el ejercicio de sus posibilidades y consideración como instituciones de desarrollo democrático. Los parlamentos autonómicos, por sus propias características, indisolublemente ligadas a la dimensión del territorio al que se deben, y por su propia juventud, se muestran como la institución idónea para fomentar y desarrollar nuevos instrumentos de participación y relación del ciudadano con el poder político. El hecho de que todavía no se hayan alcanzado resultados espectaculares en esta dimensión no debe impedir valorar los logros ya reales y observar con ilusión las excelentes oportunidades que se ofrecen de cara al futuro. Los parlamentos autonómicos ya están sirviendo a un incremento notable de la relación directa entre los ciudadanos y el poder político. Las comparencias de colectivos e individuos afectados ante las comisiones correspondientes, las entrevistas en sede parlamentaria con los distintos Grupos parlamentarios, el inicio de prácticas como las preguntas de iniciativa ciudadana del Parlamento de Andalucía o el incipiente nacimiento de fórmulas de comunicación ligadas a las nuevas tecnologías, son sólo una muestra de que el presente ya no se reduce a la celebración del correspondiente proceso electoral cada cuatro años. Ahora bien, es ésta una faceta que requiere de un mayor desarrollo tanto teórico como instrumental. Requiere de una mayor fundamentación doctrinal que permita cohesionar prácticas aisladas e integrar coherentemente los distintos instrumentos de participación utilizados. Y requiere de un mayor desarrollo instrumental que permita profundizar en este instrumento en la medida realmente proporcional a las grandes posibilidades que ofrecen estas instituciones autonómicas. Es en este punto donde emerge con toda su fuerza la nueva realidad tecnológica. En páginas posteriores habrá ocasión de detenerse en el análisis de lo que esta circunstancia puede suponer para las instituciones parlamentarias. Este sólo es el momento de señalar que la introducción y desarrollo de las nuevas fórmulas de control, comunicación y participación política que las nuevas tecnologías ofrecen es, seguramente, la más importante de las tareas que a corto plazo estas instituciones tienen que acometer. O el Parlamento aborda esta tarea por su propia iniciativa o lo hará en respuesta a unas exigencias sociales que habrán deteriorado su posición institucional. Es por ello imprescindible asumir la iniciativa y hacerlo sin demora. Y para esta tarea los parlamentos autonómicos son un escenario ideal, son el escenario natural para la conversión del Parlamento en un poroso, flexible y constante lugar de encuentro entre la ciudadanía y el poder político.

Junto a la importancia que para el desarrollo del principio democrático poseen estas instituciones, no debe desconocerse la importancia que pueden adquirir en el proceso de legitimación de la vida política. El análisis de la institución parlamentaria, como institución central del entramado político, no puede ni debe hacerse sin olvidar como premisa la débil posición social en la que en estos momentos se encuentran los sujetos de la acción política. Ello sin duda tiene causas múltiples y el análisis siquiera somero de las mismas excede con mucho las pretensiones de este trabajo. Pero sí puede decirse sin demasiado riesgo de equivocación que una, sino la principal, de esas causas es el excesivo distanciamiento que el ciudadano percibe para con las instituciones políticas, partidos incluidos. La reducción del quehacer político a los procesos electorales y a la vida interna de los partidos ha contribuido a distanciar notablemente a los ciudadanos de una política que entienden lejana y abstracta. Sin duda hay cuestiones que no tienen una sencilla solución porque siempre habrá un alto contenido de abstracción, incluso de distancia, en el ejercicio de la política. Pero también es cierto que la política roza y penetra en numerosas ocasiones la vida cotidiana de esos ciudadanos. Y esta afirmación es seguramente más real en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas. Es lo frecuente que en estas cámaras se discuta de cuestiones que tienen un número reducido pero visceralmente afectado por la cuestión de debate. Hasta la fecha los parlamentos no han sido capaces de transmitir a la sociedad esta conexión real con su vida cotidiana. Tampoco han sido capaces establecer los instrumentos adecuados para que, directa o indirectamente, esos ciudadanos puedan trasladar al debate político los problemas generales de su vida cotidiana. Los parlamentos autonómicos parecen la institución propicia para alcanzar esta comunicación. No parece arriesgado afirmar que en tanto arraigue el convencimiento social sobre esta relación entre la realidad y el debate político, se incrementará el grado de legitimidad no ya de las instituciones parlamentarias sino de los sujetos políticos en su conjunto.

Se indicaba en líneas anteriores como los parlamentos autonómicos reprodujeron en sus orígenes casi hasta la mimesis las formas de funcionamiento de las Cortes Generales. Si bien este inicio fue natural y necesario, pronto se observó la necesidad de adecuar el funcionamiento de estas instituciones autonómicas a algunas singularidades. Consecuencia de esta necesidad fue la reforma de los Reglamentos de los parlamentos de Aragón, Andalucía y Comunidad Valenciana en los años 1992, 1994 y 1995. Se iniciaba con estos textos una segunda etapa en la normatividad de las Cámaras autonómicas. A este proceso, se fueron incorporando sucesivamente las restantes Cámaras

autonómicas. En virtud de estas reformas, su proceder comienza a singularizarse y se ensayan nuevas fórmulas procedimentales. Tras la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 1996 y del de las Cortes de Aragón de 1997, se ha advertido el inicio de una fase de transición hacia una nueva etapa. Una nueva etapa que, forzosamente, no supondrá solamente una acomodación de los tradicionales preceptos reglamentarios sino que supondrá la progresiva acomodación de estas Cámaras a una nueva realidad dominada por las transformaciones tecnológicas.

En esta última etapa se ha producido también una circunstancia de interés no sólo para las Cámaras autonómicas sino también para el hecho parlamentario en su conjunto. Es ésta la relación, tímida todavía, que se ha establecido entre las Cámaras autonómicas y el Parlamento europeo y entre los distintos parlamentos que en la Unión Europea ejercen la potestad legislativa. No es éste lugar adecuado para explicar este proceso. Diversos trabajos doctrinales se han encargado ya de ello. Lo que sí es preciso es resaltar como estas relaciones no son sino reflejo de la nueva dimensión que posee el hecho parlamentario. Una dimensión que es forzoso aprovechar para multiplicar la potencialidad del ser parlamentario.

Junto a este dato, la reciente vinculación entre los parlamentos autonómicos y el Parlamento europeo ofrece otras consideraciones que no pueden olvidarse. En primer lugar lo que puede y debe tener de adición a la labor de control que a estas Cámaras corresponde. Es lo cierto que muchos de los temas hoy objeto de debate en un Parlamento autonómico están afectados por la política comunitaria. Y nadie desconoce la tendencia al crecimiento para los próximos años. Por ello, es casi obligado que la política comunitaria se encuentre presente de manera activa en las Cámaras autonómicas. Si esto no es así, importantes aspectos de la vida política autonómica quedarán exentas ya no del control de la Cámara autonómica sino, incluso, de su conocimiento. Hay que decir que para hacer efectivo este control las Cámaras deberán también acondicionar adecuadamente sus medios para la consecución de este objetivo.

Junto a ello, hay que subrayar que sólo cabe considerar como normal y deseable lograr la integración de los parlamentos regionales de Europa en el proceso de construcción europea. Ello no sólo redundaría en beneficio de las Cámaras regionales sino en el de la propia construcción europea. Los parlamentos autonómicos deben ser un instrumento eficaz para la legitimación de las políticas comunitarias y para paliar el

manido pero real déficit democrático de la Unión. No es difícil aventurar que la profundización en la relación entre los parlamentos autonómicos y el proceso de construcción europeo será una de las cuestiones centrales del futuro inmediato de estas Cámaras. No es un proceso sencillo pero la inexcusable necesidad del mismo acabará imponiéndose forzosamente. Desde esta relación, las Cámaras autonómicas adquirirán un notable incremento en su natural espacio político. Fortaleciendo esta relación, los parlamentos autonómicos profundizarán en su tarea de fortalecimiento del principio democrático. El progresivo e imparable desplazamiento del poder nacional hacia las instancias comunitarias obliga a los parlamentos nacionales y autonómicos a reconsiderar de manera radical algunas cuestiones. En esta apuesta los parlamentos autonómicos tienen una misión de particular importancia.

Esta muy breve reflexión sobre las Cámaras autonómicas y su función en el obligado proceso de transformación de la realidad parlamentaria, debe finalizar aludiendo a la necesaria labor de divulgación y comunicación que han de asumir para alcanzar con eficacia sus objetivos. En una sociedad radicalmente dominada por la importancia de la comunicación los parlamentos no pueden encerrarse en el interior de sus muros por mucha que sea la importancia de los principios que les sustentan. La idoneidad del actual quehacer parlamentario pasa por hacerse presente en la realidad social. El Parlamento ha de atravesar las barreras de incomunicación que con el tiempo se han construido en su derredor y hacerse presente en el centro de la realidad social. Así. Los parlamentos autonómicos han de asumir como reto principal e inexcusable hacerse con un lugar protagonista y respetado en la vida no sólo política sino también social de la Comunidad. Sólo desde esta perspectiva logrará esos espacios de centralidad que tan necesarios le son para su función de legitimación política.

Los parlamentos autonómicos son el escenario ideal para la realización de lo que el Presidente del Congreso de los diputados denominó diplomacia parlamentaria. En este sentido no puede olvidarse que en la mayoría de las Comunidades Autónomas, sin tradición parlamentaria, las Cámaras se encuentran obligadas a realizar un sobre-esfuerzo para asentar social y políticamente la idea parlamentaria. Un esfuerzo de divulgación y comunicación no sólo ayudará a la consecución de este objetivo sino que casi emerge como condición inexcusable para su consecución. Junto a esta perspectiva de cuasiobligación, no debe olvidarse el cuanto ayuda a esta tarea las condiciones materiales de estas Cámaras. Desde su ubicación en edificios emblemáticos de las Co-

munidades como el Palacio de la Aljafería en Aragón o el Hospital de las Cinco Llagas de Andalucía hasta su facilidad natural para una mayor comunicación social, todo es propicio para lograr esa presencia social a la que se debe esa labor de divulgación y comunicación institucional. Desde esta perspectiva, las Cámaras autonómicas no compiten con ninguna otra Institución. Se trata de convertir a las Cámaras parlamentarias autonómicas en auténticos referentes sociales. Porque no debiera olvidarse que la primera condición para que se conviertan en referentes políticos protagonistas es que socialmente existan y existan desde una perspectiva principal.

Hoy las Cámaras autonómicas son referentes políticos necesarios y protagonistas en su territorio. Hoy son instrumentos fundamentales de escuela política, pedagogía, legitimación y ensayos procedimentales. Existe el deber de arriesgar en estas Cámaras al objeto de fortalecer los principios esenciales de nuestro sistema político y de renovar la tradición parlamentaria. Desde estas premisas se puede dibujar el futuro de estas Cámaras.

IV UNA IDEA REPETIDA. LA CRISIS DEL PARLAMENTO

Si alguna frase ha hecho fortuna en referencia a la institución parlamentaria en los últimos años es la de la *crisis del Parlamento*. La generalización de esta expresión es casi absoluta. No hay estudio que no se refiera a esta circunstancia. Sólo por este hecho parece preciso detenerse en esta afirmación. Una reflexión sobre el Parlamento debe situarse frente a la misma. Aunque sea para discrepar o para matizar con claridad, hay que detenerse en una expresión que, por lo demás, es lo suficientemente amplia como para englobar facetas muy diferentes del funcionamiento de la institución, así como opiniones muy diversas frente a la misma. Si bien no es posible realizar un examen de profundidad si es necesario situar esta afirmación en su justo contexto. Sólo desde esta premisa será posible extraer de la misma alguna consecuencia significativa. Precisamente, la misma generalización de la afirmación la ha acercado peligrosamente al vacío. De tanto hablar de *crisis del Parlamento* se corre el riesgo de hacer de esta situación norma aceptada.

Así, lo primero que parece necesario preguntarse es por aquello que se quiere denunciar cuando se llama la atención sobre esta situación de la institución parlamentaria. La crisis de esta institución puede tener dimensiones muy diferentes. La crisis puede ser una crisis de sus funciones, de la idea y técnica de representación que la soporta, de la forma de relacionarse con las restantes instituciones del sistema político, de su presencia social, de su propia forma de funcionar... o bien de todas ellas. Son demasiadas y no forzosamente similares las cuestiones de las que se puede predicar la crisis. Por ello, habría que intentar concretar. Ahora bien, también parece cierto que más que referirse a una cuestión concreta, lo que se suele pretender al realizar la comentada afirmación es describir una realidad caracterizada por una progresiva e imparable pérdida del protagonismo político del Parlamento. Y sobre este punto sí existe consenso. De hecho, con los matices que se desee, esta no es una cuestión valorativa. Una simple descripción del funcionamiento del sistema político es suficiente para concluir que la significación real del Parlamento en nuestra vida política es escasa. La racionalización del sistema parlamentario ha concluido en un escenario dominado casi en su totalidad por la posición de fuerza del poder ejecutivo. La lectura de las memorias de Manuel Azaña puede ser un elemento útil de reflexión sobre la evolución histórica de la institución parlamentaria y de la diferencia entre su pasado y su presente.

Muchas son las circunstancias que han coadyuvado a esta evolución. La ya citada racionalización de la forma de gobierno parlamentario, la consolidación radical del denominado estado de partidos, la evolución de la relación entre la opinión pública y los medios de comunicación que la conforman, son, entre otras, alguna de esas causas. Lo cierto es que la imagen comúnmente aceptada es la de la subordinación del Parlamento al poder ejecutivo. El Parlamento no sería sino el escenario en el que se representan solemnemente las decisiones preacordadas. Ciertamente es que esto no es así en todas las ocasiones. Pero también es cierto que sí lo es en las ocasiones más significativas. También lo es que incluso cuando no es así no consigue transmitir adecuadamente a la sociedad su exacta posición en el sistema político. Y en este punto tan importante es lo que es como lo que semeja. Desde esta perspectiva puede decirse que la idea de crisis de la institución parlamentaria es cierta. Lo es porque la sensación casi universalmente percibida por los ciudadanos es que el Parlamento carece de vida propia, no siendo sino un apéndice más testimonial que otra cosa del sistema político.

Pero antes de hablar de verdades o mentiras sería preciso detenerse en el significado de la palabra crisis. La definición lexicográfica de crisis es extremadamente útil para delimitar el análisis de su aplicación al Parlamento. En efecto, es preciso afirmar con rotundidad que en ningún caso la referencia a la crisis y la coincidencia con esta opinión puede identificarse con una situación de quiebra, de riesgo para la pervivencia misma de la institución. En realidad, ni los analistas más ácidos han llegado a propugnar su desaparición. Este extremo no deja de ser de singular importancia. Incluso debe recordarse que en encuestas de opinión pública, el Parlamento sigue manteniendo aceptables cuotas de aceptación. Cuotas que no se deben a la valoración que se realiza de su eficacia. Por eso es preciso acercarse a los diccionarios para buscar indicios sobre la situación descrita. En el diccionario del español actual del profesor Seco Serrano se encontrarían estas acepciones de interés para nuestro análisis: a) Situación difícil o delicada; b) Momento en que se produce un cambio importante. Por su lado, en el diccionario de uso del español de María Moliner podemos leer las siguientes acepciones: a) Momento en que se produce un cambio muy marcado en algo; b) Situación momentáneamente mala o difícil. De estas definiciones se extraen dos ideas fundamentales. Son éstas las de identificación con una situación difícil y las que la relacionan con la idea de cambio. Ideas que bien pueden aceptarse como ciertas en una descripción objetiva de la institución. En efecto, es fácil aceptar que se trata de una situación de cambio, de cambio sustancial y, derivado de esta condición de cambio, un momento ciertamente difícil. Bien podría decirse que las referencias tradicionales de la institución parlamentaria no han acabado de perecer y las necesarias claves de renovación no han acabado de elaborarse.

Así, por un lado puede hablarse de fortaleza del Parlamento, fortaleza basada en el convencimiento de su necesidad y por otra, de crisis, en cuanto se enfrenta a una compleja circunstancia de cambio. Es momento de detenerse en la fortaleza del Parlamento. Sólo desde su recordatorio y desde su reivindicación incondicional puede afrontarse con posibilidades reales de éxito su reforma. Desde el consenso sobre la idea y principio democrático, nadie puede negar y nadie niega que es preciso la existencia de una institución que sirva a los valores a los que sirve el ser parlamentario. Puede pensarse en formas diferentes de hacer realidad esos principios. Pero no se puede cuestionar los mismos sin cuestionar las raíces mismas del sistema democrático. Existe una radical vinculación entre el sistema democrático y la institución parlamentaria. Aunque es ésta una relación sobradamente conocida en muchas ocasiones

no parece dársele la importancia que posee. En ocasiones parece desconocerse que la profundización real en el principio democrático pasa, como cuestión fundamental, por extraer del Parlamento todas sus posibilidades. Y en un momento en el que se abren importantes expectativas para el desarrollo de fórmulas renovadas de democracia directa o semidirecta, hay que decir que ello no es óbice en absoluto a la importancia que para un adecuado funcionamiento del sistema democrático tiene el lograr la renovación del Parlamento. El Parlamento ha de seguir siendo o, si se prefiere, ha de recuperar su condición de foro político fundamental, del lugar en el que por definición la decisión política se adopta por mayoría y la minoría posee los suficientes instrumentos y garantías con los que desarrollar con eficacia su capacidad de ofrecerse como alternativa de gobierno. El Parlamento ha de ser el principal escenario político para los ciudadanos. Es el lugar por excelencia del debate, publicidad, participación y control de la política. Por los políticos. Pero hoy también directamente por los ciudadanos. Y es que quizá en la necesaria incorporación de los ciudadanos al espacio parlamentario esta la llave del futuro de la institución.

Por todo ello, no tiene sentido hacerse eco de pronunciamientos agoreros ni catastrofistas. Nada hay en la situación descrita que nos conduzca al pesimismo radical. Ni siquiera aceptando la idea de crisis en los términos expuestos parece posible ver la botella más vacía que llena. Ahora bien, ello no hace menos necesaria la reflexión y con ella el cambio profundo en la institución. Si no es realista ver en el Parlamento una institución agonizante tampoco lo es verlo libre de mácula. Es indiscutible la radical inadecuación de muchas de las actuales formas parlamentarias a las necesidades democráticas del estado y de la sociedad de nuestros días. Es por ello preciso responder con inmediatez a un déficit que bien puede acabar dañando las raíces de la institución y con ellas los fundamentos del sistema democrático.

Es bien cierto que el comentado desfase no es en modo alguno exclusivo de la institución parlamentaria. Más bien habría que ponderarlo en el contexto la deficiente evolución que las formas y teoría política ha tenido en este siglo. Como ya se ha indicado, si en casi todos los campos sociales este ha sido un siglo de profundas transformaciones, no puede decirse lo mismo de la teoría política. Es indudable que se han producido cambios y muchos de relieve. Sin duda, la consolidación del parlamentarismo racionalizado es el más significativo de los referidos al Parlamento. Pero los cambios habidos no han supuesto la introducción de esos conceptos y formas que serían nece-

sarios para adaptar el sistema político, y con él su institución principal, a las nuevas circunstancias sociales. No parece muy arriesgado señalar que desde la formulación en las postrimerías del siglo XVIII de sus conceptos fundamentales, la teoría política es una de las ciencias sociales que menos cambios radicales ha tenido. Y aunque las principales ideas y fórmulas planteadas hace doscientos años puedan seguir siendo sustantivamente válidas, es lógico pensar en la necesidad de cambios que permitan adaptar con rotundidad esos principios a una sociedad en la que no sólo han cambiado pautas y valores sociales sino suprimido fronteras y límites de todo tipo. Por ello, premisa de cualquier reflexión sobre el futuro mediato e inmediato del Parlamento debe ser tanto la necesaria consideración de los valores esenciales que lo inspiran desde la revolución francesa como la urgencia de unos cambios que permitan a la ciudadanía identificarse cotidianamente con esos valores a través del actuar parlamentario. Es así necesaria la continuidad en valores esenciales. Pero también en toda una serie de símbolos que conforman parte de la áurea de la institución. Y es preciso el cambio, en ocasiones por sustitución otras por adición, para ensayar respuestas a problemas nuevos y a problemas viejos que hoy no encuentran respuesta posible en los procedimientos y conceptos tradicionales.

En este punto se antoja precisa una reflexión sobre la relación entre la comentada idea de crisis y los parlamentos autonómicos. Es premisa de estas páginas entender el hecho parlamentario autonómico como continuidad y complemento del hecho parlamentario en su conjunto pero también entender que posee suficientes matices como para merecer una reflexión singularizada. Matices que siempre habrá que entender como enriquecedores de la teoría parlamentaria en su conjunto. Los parlamentos autonómicos nacen cuando la doctrina lleva ya algunos años hablando de crisis del Parlamento. Desde esta consideración bien puede decirse que su nacimiento no se produce en el momento más afortunado al coincidir con tiempos tristes de la institución. Ahora bien, los parlamentos autonómicos nacen como la expresión más rotunda de un deseo de autogobierno firmemente vinculado a la libertad y democracia recién recobradas. Desde esta perspectiva, eran instituciones privilegiadas para calar hondamente entre sus ciudadanos y desde esta situación enriquecer la idea parlamentaria en su conjunto. Y entre lo positivo y lo negativo habría que analizar su naturaleza de institución neonata. Si bien es cierto que en escasa medida la liturgia y tradición parlamentaria legada por la historia podría parar sus errores también lo es que como institución de nuevo cuño nacía con unas posibilidades de cambio y adaptación

desconocidas para aquellas insertadas ya en la historia. Incluso la propia necesidad de construir sus sedes era un elemento positivo para la comentada adaptación.

Por todo ello, pasados cerca de veinte años desde el inicio de su andadura bien puede pensarse que un análisis sobre la misma ha de contribuir a aportarnos datos sobre la comentada crisis de la institución parlamentaria. Y sin poder profundizar en este extremo parece que puede decirse que si bien su consolidación social es en general aceptable y que desde ella la idea social general sobre el Parlamento no se ha deteriorado también es cierto que su funcionamiento no ha deparado la energía suficiente como para limar la consideración global de crisis. Los parlamentos autonómicos se han insertado en la tradición parlamentaria con gran eficacia. Y con ella en la debilidad de su presente. No han conseguido contribuir desde una posición a la renovación. No lo han hecho desde una posición que bien podía considerarse especialmente proclive para esta tarea. En descargo hay que decir que parece prudente haber dedicado lo que históricamente no es sino un periodo reducido a la consolidación. Una consolidación que podía considerarse reñida con fórmulas experimentales. Pero sí esta es una afirmación que fácilmente puede compartirse no menos cierto es considerar que quizá haya llegado el momento de pensar seriamente en la adaptación de estas instituciones al nuevo contexto político, social y tecnológico y con este proceso contribuir seriamente a la necesaria renovación de la institución parlamentaria en su conjunto. Como ya se ha señalado, las facilidades que ofrecen estos parlamentos los hacen especialmente aptos para idear y ensayar el cambio. Pero no debe olvidarse que esas mismas características que hacen en ellos más sencillos los cambios, se volverán indefectiblemente en su contra si los cambios no se producen. Las instituciones autonómicas por ser las más cercanas son también las más expuestas a la erosión en la consideración social.

No parece preciso subrayar que el cambio sólo será posible desde la firme convicción política sobre su necesidad. Un cambio que en ningún caso puede ser una reflexión al hilo de una situación coyuntural sino que debe realizarse siempre teniendo presente la reflexión sobre el conjunto del sistema político. Un cambio que debe tener presente la necesidad perentoria del hecho parlamentario, las raíces a las que se debe y las nuevas demandas a las que se ve obligado a responder.

V UNA REFLEXIÓN GENERAL SOBRE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

La naturaleza generalista de estas páginas sobre el Parlamento hacían inevitable el encuentro con las funciones parlamentarias. Y como en cualquier reflexión generalista, un encuentro lleno de dificultades. La imposibilidad de analizar siquiera con un mínimo detenimiento esas funciones hace del encuentro un difícil ejercicio de equilibrios. En efecto, sin estudiarlas ni describirlas hay que intentar ofrecer alguna reflexión de interés, siempre ligada al objetivo de estas páginas. Pero no es posible obviar el encuentro porque, en buena medida, el Parlamento es lo que son sus funciones. Por ello, si queremos pensar el Parlamento del mañana habrá que examinar sus funciones del presente y su posible incardinación en ese futuro que ya es todo menos lejano.

Son funciones tradicionales del Parlamento la legislativa, la presupuestaria y la de control e impulso del gobierno. Bien puede decirse que éstas conforman su estructura esencial y que son estas funciones las que identifican su singularidad. Junto a estas funciones que bien pueden llamarse primarias, las cámaras parlamentarias han venido desarrollando otras como la electiva o la de estudio. La enumeración de estas funciones secundarias sería larga y, finalmente, al menos en la mayoría de los casos, sólo serviría para llegar a la conclusión de que se trataba de aspectos específicos de alguna de las funciones tradicionales. Son funciones que en ningún caso han alterado la esencia parlamentaria. El Parlamento sigue siendo el ejercicio de la función legislativa, la aprobación del presupuesto y el control e impulso de la acción de gobierno.

No es posible en estas páginas detenerse siquiera en estas funciones. Sólo puede ser su objetivo ligar estas funciones al objetivo de las mismas, al pensar sobre un Parlamento en cambio. Y desde esta idea de cambio se antoja como cuestión necesaria extraer aquello que de esencial hay en las funciones relacionadas, aquello que constituye la auténtica razón de ser de la institución parlamentaria. Es en este punto en el que emerge el control como auténtico, y quizá único, protagonista de la vida parlamentaria. Si se quiere con el importante matiz añadido de la idea de impulso. Pero no más. El Parlamento contemporáneo tiene su razón de ser y la respuesta a sus necesidades en la idea de control e impulso de la acción de gobierno. Esta afirmación obliga, en primer lugar, a cuestionar la realidad de la función legislativa y presupuestaria. Son és-

tas funciones que hoy se encuentran alejadas del Parlamento en su sustantividad. Nadie desconoce que es el gobierno quien realmente aprueba las leyes y el presupuesto. Además, en el actual modelo social difícilmente puede ser de otra manera. La creciente complejidad financiera y de las materias objeto de legislación son argumentos incontestables en favor del protagonismo del ejecutivo en estas materias. Ello no quiere decir que el Parlamento sea en la actualidad inexistente en relación con estas funciones. Con fuerza debilitada, pero existe. Ahora bien, existe básicamente en cuanto ejerce control político sobre el presupuesto y las leyes que se aprueban. Lo que realmente existe de parlamentario en el trámite legislativo y presupuestario es el debate y la publicidad, es decir el control. El resultado final es, desde luego, en muy escasa medida parlamentario. Y además, como se ha dicho, seguramente así debe ser. Cuerpos legislativos de extraordinaria complejidad técnica y lectura cuasi imposible, como son muchos de los que actualmente se aprueban, sólo pueden ser fruto del ejecutivo.

Mantener la ficción de que el Parlamento legisla al igual que lo hacía hace sesenta años no hace ningún bien a la institución. Por ello, es preciso reflexionar sobre este punto. Desde la realidad incontestable de la posición privilegiada del ejecutivo en la función legislativa y presupuestaria se hace forzoso estudiar en qué extremos puede y debe incidir el Parlamento. Más parece que la responsabilidad del Parlamento debiera ir ligada no tanto a la aprobación de la norma como a la publicitación y debate de la misma y, fundamentalmente, al control de su ejecución. No parece osado decir también al concepto tradicional de ley se encuentra dañado por unos cambios sociales y tecnológicos que casi nada respetan. Son daños referidos a su significación social pero también a la forma de su elaboración y a su propio lenguaje y formas. Es perentorio reflexionar sobre estas cuestiones y encontrar el lugar del Parlamento en relación con las mismas. Un lugar que deriva de una idea que tiene tanta vigencia hoy como hace doscientos años. No es otra y no podía ser otra que la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de control del poder. Si las leyes y los presupuestos son expresión directa del poder, al Parlamento le corresponderá la fundamental función de controlar las mismas. Control que puede ser previo, estableciendo los criterios fundamentales que han de presidir el texto final y control posterior, control sobre la ejecución. Sin olvidar la extraordinaria importancia de la función de comunicación y divulgación que al Parlamento debe corresponder. Una función que no se circunscribirá tanto a la difusión del contenido exacto del texto como a la difusión de las distintas posturas políticas que en relación con el mismo se suscitan.

Por ello no es tan arriesgado como parece señalar que, sustancialmente, la única función real que en la actualidad ejerce el Parlamento es la de control y, en menor medida, la de impulso del gobierno. Se coincida o no se coincida con este análisis, sí parece plausible pensar que es el control la función que da y, sobre todo, que puede dar, identidad y presencia social al Parlamento. Si junto a la idea de eficacia y eficiencia un valor social ha crecido en los últimos años éste es el de control de la vida pública. Un control cuya necesidad crece perentoriamente en la misma medida que crece la complejidad la intervención pública y que se diluyen las barreras entre lo público y lo privado. Y es al Parlamento a quien en primera instancia le debe corresponder atender a esta demanda social y principio constitucional. Y si bien ello en absoluto excluye la presencia de otros medios también precisos de control, en ningún caso debiera renunciarse a la primacía de este control institucional.

Para alcanzar resultados satisfactorios deberán repensarse, como se ha señalado, el ejercicio de las restantes funciones tradicionales y hacerlo desde la primacía casi absoluta de la idea de control en su presencia parlamentaria. Pero, evidentemente, deben trabajarse otros muchos aspectos. Deben trabajarse los actuales mecanismos específicos de control, debe trabajarse la relación de la institución con los ciudadanos y con los medios de comunicación, debieran incardinarse adecuadamente en el trabajo parlamentario las funciones control que corresponden al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo y, sobre todo, debieran aprovecharse sin recato las extraordinarias posibilidades que la actual revolución tecnológica ofrece a una institución como la parlamentaria. También será preciso, sin duda, estudiar el alcance de ese control sobre esferas de la actividad formalmente privadas. No es sencillo adelantar criterios en este particular. Pero sí parece preciso subrayar la insuficiencia de los criterios tradicionales de exclusión de aquello que formalmente es privado cuando la realidad muestra cruce, confusión y, en definitiva, una nueva relación.

Reconducir las funciones parlamentarias a la idea de control no beneficia exclusivamente a la minoría. Ni siquiera principalmente. El principal beneficiado será el sistema político. Y con él, desde luego, el Parlamento. Pero también el ejecutivo. Fortalecer el Parlamento también contribuye a diversificar el poder en los partidos políticos con las naturales ventajas para su funcionamiento. Con las limitaciones lógicas derivadas de las reglas esenciales de funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria, hay que entender y ejercer el Parlamento como un poder en sí mismo, como un poder

cuyo ejercicio corresponde tanto a los representantes de la mayoría como a los representantes de la minoría.

Ahora bien, el examen y consideración del Parlamento como institución de control y publicidad política no puede reducirse en ningún caso al examen de sus funciones. Existen otras cuestiones de extraordinaria importancia y que no pueden pasarse por alto, cuestiones que en muchas ocasiones han sido obviadas al examinar la institución parlamentaria. Si bien podrían citarse más, por su importancia se reflexionará sobre dos de ellas. Sobre la primera, la relación del Parlamento con los medios de comunicación, sí existe abundante bibliografía, aunque es poco lo que ha llegado materializarse al respecto. Sobre la segunda, los medios materiales necesarios para el desempeño del trabajo parlamentario, se ha hablado y escrito bastante menos.

En relación con la primera de estas cuestiones, es premisa señalar que la evolución sufrida por los medios de comunicación es precisamente una de las circunstancias que hace del todo imposible mantener las estructuras parlamentarias de forma similar a sus orígenes contemporáneos. En efecto, en este punto es muy escasa hasta la fecha la evolución sufrida por el Parlamento. Su comunicación sigue siendo básicamente instrumentada a través de sendas publicaciones oficiales y su consideración en este aspecto es, básicamente, de agente pasivo al que se va a buscar información. En la actualidad, en muchos parlamentos de nuestro País no existe siquiera un gabinete de comunicación institucional, al menos un gabinete de medianas dimensiones. De esta forma, el Parlamento existía socialmente en la medida que los medios de comunicación le otorgaban, a su leal saber y entender, protagonismo. Por su parte, las distintas formaciones políticas y el ejecutivo, conscientes de esta situación, centraban el debate político en los medios de comunicación que eran los que servían directamente a la comunicación con la sociedad. El funcionamiento del Parlamento parecía obviar que su presencia social y, con ella, la efectividad de su función de control e impulso, dependía en gran medida de ser capaz de ejercer el atractivo suficiente sobre esos medios.

Es en fechas recientes cuando la importancia de la cuestión parece haber logrado romper barreras que se antojaban imposibles. Algunos parlamentos, españoles y extranjeros, comienzan a plantearse con seriedad la necesidad de un canal de televisión de gestión propia. Pero lo que se antoja fundamental es la generalización de Internet. La irrupción de esta tecnología ha obligado a pensar sobre nuevas fórmulas de comu-

nicación. Seguramente su aparición es lo que más poderosamente va a contribuir a la ruptura de barreras que han sido tradicionales para el Parlamento. Convencido de la gloria inmanente a la soberanía y representación, tan bien simbolizada en sus ritos y lenguajes, el Parlamento no sólo no ha considerado necesario relacionarse abiertamente con la sociedad sino que lo ha considerado inconveniente. De esta forma, no podía ser sino inevitable que el aislamiento prendiese y que la sociedad viese como lejana la institución que más cercana le debiera ser. Sin duda, la importancia de Internet, como se verá, va más allá de su capacidad para modificar la política de comunicación de los parlamentos. Pero en la medida en que corroe implacablemente la denunciada política de aislamiento contribuirá a articular una nueva relación con los medios de comunicación. El Parlamento modificará sus hábitos tradicionales en esta cuestión creando canales propios de comunicación y lo hará modificando su relación con los existentes. No debe existir frontera previa en este particular. El Parlamento sólo debe guiarse por la importancia que para la efectividad del cumplimiento de sus funciones tiene esta cuestión.

Sin la dimensión ideológica de la cuestión planteada, pero con una importancia no menor en la práctica, emerge la cuestión de los medios materiales y personales de la institución parlamentaria. Sin desconocer el crecimiento experimentado, no es posible obviar una reflexión sobre la necesidad de dotar al Parlamento de aquellos medios que sean precisos para el cumplimiento de sus funciones. Su crecimiento, desde luego, no ha sido proporcional al incremento en cantidad y complejidad de su trabajo. Son medios que deben ponerse en ocasiones directamente al servicio de las instituciones y en otras directamente al servicio de los Grupos parlamentarios y diputados. En todo caso, al servicio de esa función de control por la que en última instancia va a ser juzgado el Parlamento.

En el análisis de las funciones parlamentarias no deben dejar de citarse aquellas que se piensa deben incorporarse por derecho propio al ser cotidiano del Parlamento. Me refiero en este punto a la labor que en torno al encuentro y participación política corresponde a la cámara parlamentaria y a la función de liderazgo político que su naturaleza representativa le otorga.

En el momento de analizar la necesaria modificación de la relación entre el Parlamento y los medios de comunicación se aludía ya al aislamiento que caracterizaba la situa-

ción social de los parlamentos. Sin duda, el acierto en la política de comunicación bien puede ser una manera de acercar la institución a la sociedad y de mejorar la confianza de los ciudadanos en la misma. Ahora bien, el Parlamento de nuestros días debiera ir más allá. El Parlamento debe ser el lugar de encuentro, físico e ideológico, del ciudadano con la política. La política, se decía, no es una abstracción ajena. La política es la forma de conformar la convivencia cotidiana en torno a unos valores comunes. El Parlamento debe ser el lugar en el que los ciudadanos, directamente o debidamente representados, se encuentran con los agentes a los que corresponde articular su convivencia. Quizá para ello sea preciso repensar la relación entre el Parlamento y los partidos políticos. Quizá sea preciso aclarar una relación que hace tiempo debiera haber sido más transparente. Pero nada debe obstaculizar la consolidación del Parlamento como foro de encuentro del ciudadano con la política. Desaprovechar las extraordinarias posibilidades que para este particular ofrece la nueva situación tecnológica puede ser causa de quiebra de la institución. El Parlamento tiene en relación con la participación política una deuda muy especial. Una deuda que no se satisface por el hecho de nacer periódicamente del ejercicio de la representación. La actual relación entre la política y la sociedad exige pensar en la participación como constante. Una participación que si bien puede conformarse en gran medida por procedimientos más o menos informales también debe contemplar procedimientos formales, plenamente insertados en la estructura parlamentaria. Alcanzado con éxito, aun relativo, este objetivo, no sólo la institución parlamentaria crecerá en legitimación social sino todo el sistema político en su conjunto.

Junto a la función que al Parlamento corresponde en relación con la participación política, parece conveniente resaltar la importancia de la función de liderazgo que al Parlamento puede corresponder. Por mor de lo que representa nadie niega al Parlamento un lugar institucional de privilegio. Sin embargo, esta privilegiada posición de partida contrasta, como se ha señalado, con la debilidad de su efectiva posición real. Sin embargo, el Parlamento no puede renunciar a ejercer un liderazgo a la vez social y político. Debe ser objetivo de la institución parlamentaria convertirse en referente ineludible. Sin duda para alcanzar la meta señalada el Parlamento deberá, en primer lugar, ejercer eficazmente las funciones comentadas. En segundo, lugar transmitir con sabiduría su trabajo a la sociedad. El liderazgo le corresponde al Parlamento por representatividad, básicamente por la nota de pluralidad que le es innata. Desde su capacidad de ser foro institucional de todas las voces, la renuncia a ejercer el lideraz-

go es una automutilación inaceptable, aunque sea coherente con la lógica del sistema de partidos.

VI LA ADAPTACIÓN DEL PARLAMENTO A UN NUEVO CONTEXTO TECNOLÓGICO

Puede servir de premisa a las líneas que siguen la afirmación de que la renovación del Parlamento, tantas veces teorizada, se enfrenta de una vez por todas con la verdad como consecuencia de la radical renovación tecnológica acaecida en los últimos años. Como ya se ha expuesto en páginas anteriores, la aplicación de nuevas tecnologías como Internet ha servido de puerta para la ruptura de muchos de los tabúes que desde siempre han acompañado el Parlamento moderno. Es como si, de repente, el Parlamento pudiera mancharse en la realización de tareas que tradicionalmente le han sido ajenas. Si pensamos que la actual revolución tecnológica afecta a áreas tan sensibles del trabajo parlamentario como las de información y documentación, control del ejecutivo, comunicación social o participación de los ciudadanos, se hace fácilmente comprensible la afirmación antedicha y todas las que quieran acompañarla para describir la importancia que para el futuro del Parlamento, de sus conceptos esenciales y no sólo de su forma de funcionamiento, tiene la adaptación al mismo de las nuevas tecnologías.

La institución parlamentaria es en gran parte deudora, como ya se ha señalado, en sus normas y formas de funcionar de tradiciones y antiguos instrumentos. Y no debe olvidarse que esas tradiciones e instrumentos, amen de servir a una determinada etapa histórica, con sus valores y principios específicos, estaban extraordinariamente condicionadas por las limitaciones técnicas del momento. Unas limitaciones materiales que sin duda ponían una barrera en el pensamiento del teórico y del propio político a la hora de diseñar el correspondiente esquema ideal de Parlamento.

El devenir ha traído consigo, y de manera hartó acusada en la última década, vertiginosas transformaciones tecnológicas que si bien han contribuido a transformar nues-

tro modelo social y reforzar de manera acusada el poder del ejecutivo, apenas han tenido, al menos hasta la fecha, incidencia sustantiva en la definición esencial del Parlamento. Tan sólo los hábitos burocráticos de las cámaras parlamentarias se han visto seriamente afectados por el cambio tecnológico. Es cierto también que la información a disposición de Grupos parlamentarios y diputados es cuantitativa y cualitativamente muy superior a la de tiempos pretéritos. Pero no parece que puedan extraerse conclusiones que nos acerquen a cambios más radicales. Sí es cierto que se ha generalizado el convencimiento de que estos se encuentran cercanos. Pero a pesar de percibir su necesidad y la inmediatez del futuro, una cierta sensación de desconcierto parece tener el mando.

Como se ha señalado, la transformación tecnológica bien pudiera haber incidido en las capas más profundas de la institución. Decíamos que a luz de las nuevas posibilidades abiertas es posible reconsiderar cuestiones tan esenciales como las relaciones con el ejecutivo o con los ciudadanos. Respecto al ejecutivo cabe decir que una aplicación eficaz de las nuevas tecnologías rompería con facilidad las fronteras materiales que hoy se abren al control parlamentario de la acción del ejecutivo. Nadie duda que un adecuado control de la ejecución presupuestaria pasa por el desarrollo de los correspondientes programas informáticos. Y lo mismo podría decirse de cualquiera de las líneas de acción del ejecutivo sometidas al control parlamentario. Seguramente, el establecimiento de posibilidades omnímodas de control introduciría también disfunciones inconvenientes en la acción de gobierno. Pero este hecho debe reconducirse a una reflexión previa sobre la intensidad y extensión del control que corresponde al Parlamento. Ahora bien, desde la premisa que se alcance no hay otra opción que dotar al Parlamento de todos los medios posibles para ejercer eficazmente ese control.

Si importante es el cambio que puede introducirse en las relaciones con el ejecutivo, no menos significativo es el cambio que pueden sufrir las relaciones con los ciudadanos. La informática permite derribar prácticamente todas aquellas barreras materiales que hasta la fecha separaban a los ciudadanos de los recintos parlamentarios. Es cierto que con cada vez mayor frecuencia los despachos de los Grupos parlamentarios se han convertido en escenario habitual de encuentros entre los Grupos y los intereses sociales. Pero la aplicación de esas tecnologías permiten hacer ese encuentro constante e inmediato no ya sólo con los Grupos sino también con los diputados. El Parlamento bien puede convertirse en un sujeto poroso receptor de inquietudes e informa-

ción social y suministrador del cotidiano producto de la política. Desde la institución se debe suministrar eficazmente esa información que sirva a los ciudadanos para entender la política como algo cercano a sus intereses y no como algo lejano y abstracto. De esta manera, se erigiría en el gran instrumento que oponer al declive de una política decadente, alejada del sentir de los ciudadanos y contribuiría poderosamente al desarrollo difuso del principio democrático.

Bien puede decirse que el acercamiento de los ciudadanos a la institución, en última instancia, el desarrollo del principio de participación política, puede ser tanto como el que se desee. Lógicamente, la articulación de estas ideas no puede realizarse sin matices. Será necesario diferenciar entre unos y otros aspectos del trabajo parlamentario, será preciso diferenciar con contundencia las fronteras entre la participación y la decisión, será preciso definir los límites que han de delimitar la relación entre la institución y los ciudadanos. El camino se inicia ahora. Pero lo que resulta del todo imprescindible es estudiar el futuro del Parlamento desde la incidencia que en sus raíces y en su funcionamiento cotidiano pueden tener las nuevas tecnologías. Y es de resaltar que, por importante que puedan parecer las transformaciones posibles en el trabajo administrativo, incluido el de los propios diputados y Grupos, lo realmente significativo es que los cambios que se anuncian afectan a los fundamentos mismos de la institución, en sí misma considerada y en el contexto de su relación con el ejecutivo.

Como resulta evidente, la adaptación del Parlamento a la nueva realidad tecnológica, se encuentra profundamente relacionada con la reflexión pendiente sobre los medios precisos de la institución para cumplir adecuadamente sus funciones. Mención especial merece en este punto el esfuerzo pendiente en relación con la política de comunicación institucional. La eficacia de los esfuerzos parlamentarios por acercar dinámicamente la institución a los ciudadanos dependerá en gran medida de que se acierte con una política de comunicación. El Parlamento deberá hacer un esfuerzo por presentar en sociedad las nuevas vías abiertas a la participación, sus nuevas formas de trabajar. En realidad, la importancia de la política de comunicación radica precisamente en su significación en relación con la efectividad de la nueva realidad institucional que la tecnología parece imponer. Desde esta perspectiva, la política de comunicación merecería una reflexión singular, una reflexión que la otorgue la importancia que hoy realmente posee.

El camino que se abre no es un camino regular. Habrá avances y retrocesos. También habrá lugar para la elección de opciones equivocadas. Pero es un camino necesario. Un camino que sólo podrá alcanzar su plenitud cuando todos los ciudadanos accedan con normalidad a la tecnología informática. Y junto a la utilización instrumental de la informática, el Parlamento deberá comenzar a impulsar con contundencia los estudios sobre su repercusión sobre los derechos humanos. Sobre el derecho a la intimidad y a la propia imagen, sobre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, sobre el derecho de creación artística y técnica, sobre el derecho de asociación y el derecho de participación. Y, sobre todo, sobre el riesgo cierto del nacimiento de una sociedad fracturada por el grado de acceso al conocimiento informático. El Parlamento no puede permanecer ajeno a estas cuestiones y debiera ser uno de los motores que impulsasen su estudio. Sobre todas estas cuestiones tienen los Parlamentos autonómicos una deuda especial por la posición de privilegio que les otorga su proximidad con los ciudadanos y la flexibilidad derivada de su menor tamaño. Cabe exigir de los mismos que adoptan posiciones de avanzada en la forzada renovación del Parlamento.

VII CONCLUSIÓN

En el estado actual del ser parlamentario la primera cuestión a destacar es la necesidad de estudiar el mismo simultáneamente desde su unidad y desde su diversidad. En efecto, la realidad parlamentaria se conforma en la actualidad desde los parlamentos nacionales, pero también desde el Parlamento europeo o desde los parlamentos regionales, autonómicos en nuestro País. Es una visión plural de una misma institución. Una institución con raíces comunes que alimentan los diferentes escenarios pero con diferencias también relevantes. Una pluralidad que se enriquece mutuamente y que enriquece la teoría general del Parlamento.

En la unidad que representa el hecho parlamentario a los parlamentos autonómicos corresponde una situación singularizada. Singularizada por su necesaria adaptación al desarrollo del principio de autonomía política. Pero singularizada también porque por sus características, especialmente por su proximidad a los ciudadanos, bien pueden

ser avanzada de la renovación de las estructuras parlamentarias, incluidos alguno de sus fundamentos más tradicionales.

No debe desconocerse la importancia que tiene la consideración global del hecho parlamentario integrando en el mismo los tres estadios territoriales citados. Debería abocarse por una mayor colaboración entre las diferentes instituciones parlamentarias. Les une el objetivo fundamental de desarrollar el principio democrático, tanto en su vertiente de control del poder ejecutivo como en su vertiente de participación ciudadano. La consideración integral del hecho parlamentario permitiría ahorrar energías y potenciar mutuamente sus cualidades. El ciudadano europeo debe contemplar el hecho en su unidad. Debería percibir con claridad la relación entre esas diferentes instancias parlamentarias. A nadie se le oculta la importancia que para el desarrollo de esta relación tiene la tecnología informática. Existiendo los medios, resta la voluntad de alcanzar una teoría y praxis global del hecho parlamentario.

Junto a la consideración global del hecho parlamentario, la reconsideración del control como elemento identificador de la institución parlamentaria y la aplicación de las nuevas tecnologías para la profundización en ese control y en la participación ciudadana, han de transformar necesariamente la realidad del Parlamento. Esa transformación no debe ser óbice para la salvaguarda de aquellas que son sus esencias en un sistema democrático. Precisamente la renovación del Parlamento debe tener como finalidad dar toda su efectividad a aquellos principios que le resultan esenciales y que en la actualidad no pueden ocultar un cierto decaimiento. Junto a ello, incorporar nuevos valores que la sociedad ha asumido hace ya tiempo.

La consecución de estos objetivos pasa necesariamente por derribar algunas pautas que han adquirido naturaleza sacramental en la vida parlamentaria. La política de relación con los medios, la propia política de comunicación institucional, la superación de su tradicional aislamiento social, la propia forma de organizar el trabajo administrativo y de los propios diputados y Grupos parlamentarios. Todo ello ha de reconsiderarse y de adaptarse a una realidad social radicalmente diferente a aquella que conformó una estructura parlamentaria que en esencia es la misma que hoy sostienen a las cámaras parlamentarias.

Objetivo fundamental de la renovación parlamentaria debe ser la profundización en el

desarrollo del principio democrático. El futuro de la institución pasa en gran medida por saber obtener de las nuevas tecnologías todo su provecho democrático. Las nuevas tecnologías han roto barreras históricas de naturaleza material que separaban la política del ciudadano. El Parlamento debe convertirse en lugar de encuentro físico e ideológico entre los ciudadanos y la política.

VIII BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN GARCÍA GONZÁLEZ, A. M.: «El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria», *Revista Cortes Generales*, nº 18, 1989, pp. 193-205.

AGUILÓ I LÚCIA, LL.: «El Parlamento en el umbral del siglo XXI», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4 extraordinario, 1997, pp. 15-39

AJA FERNÁNDEZ, E., y LARIOS PATERNA, M. J.: «Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes», *Corts. Anuario de Derechos Parlamentario*, nº 6, extraordinario, 1998, pp. 79-100.

ARCE JANÁRIZ, A.: «Unión Europea y Parlamentos regionales», *Parlamento y Constitución*, nº 1, 1997, pp. 77-116.

ARTAGOITIA CALABUIG, F.: «Hacia un Parlamento de puertas abiertas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4, extraordinario, 1997, pp. 39-47.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: «Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, extraordinario, 1998, pp. 113-144

BASTIDA FREIJEDO, F. J.: «Parlamentos regionales e integración europea», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1997, pp. 271-292

CHRESTIA, P.: «La rénovation du Parlement, une oeuvre inachavée», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, nº 30, 1997, pp. 293-322.

- FIGUERUELA BURRIEZA, A.: «Apuntes en torno al significado y funciones de los Parlamentos autonómicos», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1998, pp. 29-53
- GARCÍA MORILLO, J.: «Mitos y realidades del parlamentarismo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 9, 1991, pp. 115-145
- «El Parlamento ante las nuevas realidades», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4, extraordinario, 1997, pp. 141-162.
- LONGLEY D., L.: «Los Parlamentos como instituciones en transformación y como agentes transformadores de los sistemas políticos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Fuerró Ceriol*, nº 11/12, 1995, pp. 56-75
- LÓPEZ GUERRA, L.: «Control parlamentario y minorías», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996, pp. 81-104
- MANCISIDOR ARTARAZ, E.: «Parlamentos autonómicos e integración europea», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, extraordinario, 1998, pp. 177-201
- MANZELLA, A.: «La evolución de las instituciones parlamentarias italianas», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1989, pp. 361-375
- MARCO ABATO, M.: «Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la Ley», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, extraordinario, 1998, pp. 201-227
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: «Democracia, pluralismo y representación. Consideraciones acerca de la reforma del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4, extraordinario, 1997, pp. 239-268
- PAU VALL, F.: «*Democracia e Internet*», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 10, 1998, pp. 195-214.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: *El protagonismo del Parlamento*, Universidad de Lérida, 1997.
- PITARCH I SEGURA, I.: «El Parlamento del futuro», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4, extraordinario, 1997, pp. 279-300

PIZZORUSSO, A.: «Recientes tendencias del parlamentarismo», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 39, 1994, pp. 105-125.

RASTRULLO ROJAS, J. M.: *El Parlamento y los medios de comunicación. Una aproximación a la cuestión de la eficacia del control parlamentario*, Comunicación presentada a las «VI Jornadas de Derecho Parlamentario».

TELL CREMADES, M.: «Los Parlamentos de Europa: una aproximación a su complementariedad en la gestión democrática de la Unión», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 7, 1999, pp. 209-226

TERRÓN MONTERO, J.: «La crisis de un paradigma dominante: nuevas perspectivas del Derecho parlamentario», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 7, 1999, pp. 227-250.

VV. AA.: *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Partido Popular Europeo, Madrid, 1997.

— «Quince años de Parlamentos autonómicos», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 9, 1997, pp. 191-260.

— *Parlamento y control del Gobierno*, Aranzadi-Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 1998.

— *Parlamento y opinión pública*, Tecnos-Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 1995.