

Lluís Aguiló Lúcia

LETRADO MAYOR DE LAS CORTES VALENCIANA. PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

# EL PARLAMENTO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

## SUMARIO

- 1 UNA INSTITUCIÓN DEL XIX, QUE ACTÚA EN EL XX Y QUE DEBE PREPARARSE PARA EL NUEVO SIGLO.
- 2 EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN: LAS DESVIACIONES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU REFLEJO EN LA COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS.
- 3 EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO: EL FORMALISMO JURÍDICO Y LA FALTA DE ESPONTANEIDAD.
- 4 EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO O LA FALTA DE AGILIDAD.
- 5 FUNCIONES TRADICIONALES Y FUNCIONES NO TRADICIONALES.
- 6 LA SUPUESTA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DEL PARLAMENTO.

La aprobación en 1978 de la Constitución y como consecuencia de ella y de las previsiones de su artículo segundo, la entrada en vigor de los diecisiete Estatutos de Autonomía, ha configurado un sistema político en España basado en una interpretación flexible del principio de división de poderes que supone un sistema parlamentario en el que las Cortes Generales se configuran como el Parlamento a nivel de todo el Estado y en el que cada una de las Comunidades Autónomas tiene su propio Parlamento. Con la recuperación de la normalidad política en España, el Parlamento aparece como la institución más simbólica de lo que supone recuperar las libertades básicas para todos los ciudadanos. Por ello, el Parlamento cobra a finales del siglo XX una relevancia en todo el Estado español muy importante después de varias décadas de ausencia del mismo y precisamente por ello, por no tener Parlamento, de ausencia también de libertades y de un sistema constitucional y democrático.

## 1 UNA INSTITUCIÓN DEL XIX, QUE ACTÚA EN EL XX Y QUE DEBE PREPARARSE PARA EL NUEVO SIGLO

Si analizamos la vieja historia europea y la propia historia española veremos que el origen del Parlamento se encuentra en épocas bien remotas, por lo que podemos hablar de unos orígenes preconstitucionales del Parlamento. En este sentido conviene recordar que hubo Parlamentos en la época medieval, como fueron las propias Cortes Valencianas desde finales del siglo XIII hasta su desaparición con los Decretos de Nueva Planta en 1707, o incluso la existencia de unos Parlamentos diferentes durante el antiguo régimen. Sin embargo, la concepción moderna del Parlamento surge como planteamiento teórico a lo largo del siglo XVIII y como plasmación práctica a partir de la Revolución francesa cuando desaparece la representación estamental para surgir la representación simplemente del pueblo. El cambio de súbditos a ciudadanos responde a la existencia de un Parlamento que tiene sus orígenes teóricos en el principio de división de poderes que tanto Locke como Montesquieu habían elaborado. Frente a la concepción absoluta del poder, esta teoría pretendía distinguir en el ejercicio del poder político aspectos diferentes pero al mismo tiempo complementarios. Sabida es la concepción de que había que distinguir un primer poder que era el que hacía la ley y correspondía a un órgano diferenciado que era precisamente el Parlamento; que se distinguía, en segundo lugar, un poder ejecutivo que es el que aplica las leyes y que se encomendaba igualmente a un órgano diferente que es el gobierno; y finalmente, se entendía por poder judicial el ejercicio del poder para solucionar los conflictos prácticos que planteara la aplicación de las leyes y se encomendaba igualmente a un órgano diferente que eran los jueces. En esta concepción tripartita, como puede observarse, el Parlamento es el desencadenante de alguna manera del ejercicio del poder político y fue precisamente al Parlamento al que se le encomendó como asamblea o poder constituyente, la elaboración de las primeras Constituciones, uno de cuyos principios básicos iba a ser precisamente el de división de poderes.

El siglo XIX fue el gran siglo del constitucionalismo en un origen netamente europeo, a partir de las Constituciones francesa de 1791, ya en los albores del siglo como la americana de 1787 y la española de Cádiz de 1812. A través de todo el desarrollo y la expansión que tiene en Euro -

pa primero y en América después el modelo constitucional, se va configurando un esquema de parlamentarismo que a grandes rasgos se mantiene hasta nuestros días y que en muchos de sus aspectos como vamos a ver, es claramente decimonónico. Por el contrario, en el siglo XX se ha producido el fenómeno de la universalización del constitucionalismo, de tal manera que un modelo genuinamente europeo ha sido exportado como modelo de organización política a Estados y a culturas políticas bien diferentes en otras partes del mundo. Y en la medida en que se universaliza el constitucionalismo, también se universaliza el modelo parlamentario.

Sin embargo, ya en el siglo veinte la configuración del Parlamento comienza a no responder a las pautas del siglo pasado en la medida en que aparece el predominio del poder ejecutivo, ocasionado fundamentalmente por la existencia de mayorías parlamentarias, por la teoría del parlamentarismo racionalizado y por el temor al gobierno de asamblea.

Las experiencias en pleno siglo veinte de algunos países llevaron a un cierto encorsetamiento del Parlamento. Este fue el caso de Francia después de la experiencia de la III y la IV República, o en el periodo de entreguerras la agitada existencia de la República de Weimar en Alemania. Más tarde, después de la segunda guerra mundial, la evolución política de países como Italia, Bélgica, Holanda o Israel, con una fragmentación política muy importante y su correspondiente reflejo en sede parlamentaria, da lugar a mayorías inestables y a una situación constante de crisis de gobierno, de la que se culpabiliza inmerecidamente al Parlamento.

En todo caso nos encontramos ante una institución creada en el siglo XIX que se ha desarrollado en el siglo XX y que aborda con un carácter reivindicativo el siglo que se avecina, en la medida en que el Parlamento está reclamando ese papel de centralidad que formalmente las Constituciones y los sistemas democráticos le conceden, pero que en la práctica deja mucho que desear.

## 2 EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN: LAS DESVIACIONES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU REFLEJO EN LA COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS

En las bases jurídicas del constitucionalismo se encuentran tres principios que son el de la soberanía nacional, el de la división de poderes y el de la representación política. Son tres principios que inciden en la configuración constitucional del Parlamento. Pero especialmente es el principio de la representación el que nos interesa abordar en este momento porque es la clave y, en última instancia, la justificación jurídica de la existencia de los Parlamentos.

En unos términos utópicos lo ideal sería que todos los ciudadanos participáramos directa, constante y continuamente en la adopción de las decisiones políticas que nos afectan. Sin embargo, la vida cotidiana y sobre todo las dimensiones demográficas, junto a la complejidad de las decisiones políticas, todo ello ha hecho que el principio de la representación lo que pretendamos sea que el conjunto de los ciudadanos en el marco de un Estado elijamos a unos representantes que en nuestro nombre adopten las decisiones políticas. En la medida en que nos encontramos en un sistema democrático, esos representantes son periódicamente elegidos, por lo que su acción es sometida a la consideración del conjunto de los ciudadanos, de tal manera que depende de su gestión el que sigamos dándoles o no nuestra confianza. Todo ello ha llevado a que las elecciones, que son la plasmación jurídica y práctica del principio de la representación, sean la forma habitual de participar en la vida política por parte de los ciudadanos. Frente a ello las instituciones de gobierno directo van teniendo un carácter residual y sólo periódicamente se plantean formas muy concretas o muy vagas como pueden ser la convocatoria de plebiscitos y referéndums, o como por ejemplo, la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder judicial a través de la institución del jurado. En todo caso, la sensación que pueden tener los ciudadanos es que las elecciones es el único método posible para participar en la vida pública. De ahí, que las formas alternativas para el ejercicio del poder político y para la participación surjan como paralelas e incluso a veces contrapuestas al sistema formal que constitucionalmente regula el ejercicio y la práctica del principio de la representación.

Todo ello es importante tenerlo en cuenta para hacer algunas consideraciones sobre los sistemas electorales. No olvidemos que éstos son los instrumentos para aplicar el principio de la representación en la medida que son la forma jurídica que en el marco de cada Estado se adopta para que los ciudadanos elijan a sus representantes. La historia del derecho electoral en el marco del constitucionalismo abarca una gama de posibilidades muy amplia que va desde el sistema mayoritario puro al más radicalmente proporcional, es decir, del negro al blanco o del blanco al negro, como se quiera, pero sobre todo con una amplísima gama de grises. Es difícil en derecho electoral comparado encontrar hoy un sistema exactamente igual al de otro Estado. Ello nos lleva por tanto a la conclusión de que las posibilidades son muchas pero, al mismo tiempo, de que no hay un sistema electoral perfecto. Efectivamente es difícil plasmar, concretar y sintetizar la opinión de cientos, de miles o de millones de ciudadanos en unas pocas decenas o centenares de escaños. Es verdad que los partidos políticos ejercen esa función catalizadora de reducir las grandes ideas políticas de los ciudadanos a cinco, seis, siete, ocho, o apenas unas decenas de opciones, de tal manera que éstos, cuando se celebran elecciones, -si desean votar- deben elegir aquella candidatura que les ofrece un programa electoral que más cercano esté a su ideario personal. Difícilmente los ciudadanos encuentran una correspondencia entre sus planteamientos políticos y la fuerza política por la que votan al cien por cien. Pero en todo caso los partidos políticos cumplen, o al menos han cumplido hasta ahora, este papel de catalizador de la opinión pública al convocarse las elecciones.

Dentro de los sistemas electorales hay factores determinantes que, según sea el criterio que se adopte, pueden producir unas consecuencias bien diferentes. Nos estamos refiriendo al tamaño de la circunscripción, a la distribución de escaños territorialmente y, finalmente, a las diversas fórmulas de atribución de los escaños. Con relación al tamaño de la circunscripción, es importante puesto que la proporcionalidad solamente podrá jugar a partir de un cierto tamaño que los técnicos cifran entre cinco y seis escaños, de tal manera que, cuando en una circunscripción hay que elegir más de cinco o seis escaños, sólo entonces – si se trata de un sistema proporcional– éste funciona. Cuando, por el contrario, son menos los escaños a cubrir, es indiferente que se trate de un sistema proporcional o no, puesto que en éste la proporcionalidad no funciona. Así ocurre, por el ejemplo, en el Congreso de los Diputados, donde más de la mitad de las circunscripciones eligen menos de cinco o seis diputados, con lo que el supuesto sistema proporcional deja de funcionar en la medida en que sólo las dos fuerzas políticas más votadas se reparten todos los escaños de la circunscripción y sólo la proporcionalidad y, por tanto, los terceros partidos y la propia expresión de la proporcionalidad, surge en aquellas circunscripciones, que son las pocas, en que se eligen más de seis diputados. Con relación a la dis-

tribución de los escaños territorialmente es otro aspecto realmente importante en la medida en que haya o no una correlación a la población. Si como ocurre, y volvemos al caso del Congreso de los Diputados, que se distribuyen dos diputados por circunscripción con independencia de la población, la proporcionalidad en el reparto de los escaños desaparece en la medida en que son muchas las circunscripciones pequeñas que resultan premiadas a costa de las grandes demográficamente hablando. A nivel de Cortes Valencianas sucede exactamente igual, ya que automáticamente a cada una de las tres circunscripciones están atribuidos veinte escaños, de tal manera que de los actualmente ochenta y nueve diputados, sesenta están distribuidos sin ningún tipo de criterio de proporcionalidad y sólo se aplica ésta a los veintinueve restantes. En otras Comunidades Autónomas existen situaciones semejantes, por poner ejemplos sin salir del marco del Estado. Finalmente, en cuanto a las diversas fórmulas de atribución de los escaños, es verdad que existen muchas y variadas. En España tanto a nivel de Estado como de Comunidades Autónomas la que se utiliza es la fórmula D'Hondt, que si bien busca proporcionalidad lo es de manera relativa, en la medida que prima siempre al partido o a los dos partidos más votados.

Estos tres factores, según varíen, pueden dar resultados diferentes, ya que aumentando el tamaño de la circunscripción, estableciendo criterios de distribución proporcional y una fórmula de atribución de escaños como puede ser, por ejemplo, la irlandesa, o la que se aplica en Israel, todo ello da como resultado un sistema muy proporcional en el que efectivamente, salvando las distancias, el Parlamento sea en la medida de lo posible reflejo reducido de la opinión política manifestada por los ciudadanos. Por el contrario, si los criterios son los opuestos, nos encontraremos con un Parlamento poco representativo pero, al mismo tiempo, que permite — y ésta es la finalidad— una estabilidad gubernamental.

Todo ello ha llevado a contradicciones en los sistemas electorales y como en alguna ocasión se ha denominado, a resultados «contra natura» como efectos perversos. Quizá el ejemplo más llamativo fue que en un sistema mayoritario puro como el que hay para la elección de la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña, en dos ocasiones — hace ya algunas décadas— en que habiendo ganado el voto popular en una ocasión los laboristas y en otra los conservadores, sin embargo en escaños ganó el partido contrario que fue el que finalmente acabó for-

mando gobierno, teniendo la mayoría parlamentaria pero no el voto popular.

Decimos todo esto porque entendemos que el Parlamento representa al pueblo y que esa representación del pueblo no debe ser según lo establezca el sistema electoral. Entendemos que los sistemas electorales deben buscar una correspondencia con el voto y nos inclinamos por una mayor proporcionalidad que permita que haya una sintonía entre quien está en el Parlamento y tratándose de un sistema parlamentario quien gobierna, y los ciudadanos a quien representan.

### 3 EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO: EL FORMALISMO JURÍDICO Y LA FALTA DE ESPONTANEIDAD

Si pasamos ya a los aspectos internos del Parlamento hay que hablar de su Reglamento. En este sentido, no vamos a discutir la necesidad de una norma jurídica que regule el funcionamiento interno del propio Parlamento. Si el Parlamento hace leyes la primera ley que necesita es la que regule su propio funcionamiento. Por el contrario, lo que nos parece mal es que esa norma necesaria para el funcionamiento del Parlamento vaya contra la espontaneidad del debate, contra la eficacia de la institución e impida la conexión del Parlamento con los ciudadanos, es decir, de los representantes con sus representados.

Por ello la primera polémica que se ha planteado siempre a la hora de elaborarse un nuevo Reglamento, en cualquier Parlamento democrático, ha sido si se quería hacer un Reglamento extenso o un Reglamento breve, pero teniendo en cuenta que estos calificativos dimensionales están referidos desde la óptica que a la hora de distinguir los tipos de Constituciones hizo Bryce hace ya algunos años. En este sentido entendemos por Reglamento breve aquél que se circunscribe a fijar sencilla y únicamente los principios básicos que han de regir el funcionamiento del Parlamento. Por el contrario, entendemos por un Reglamento extenso o largo aquél que va más allá y en su texto pretende regular hasta el último detalle toda la organización y el fun-

cionamiento de un Parlamento. Por tanto, no se trata de que tenga más o menos artículos, sino del contenido de los mismos. El prototipo de Reglamento más breve ha sido siempre el de la Cámara de los Comunes donde predomina la tradición y la costumbre y que supone una gran agilidad para el funcionamiento de esta Cámara. Desde que hace pocos años se permitió el acceso a las cámaras de televisión en los Comunes británicos, todos hemos observado el peculiar procedimiento de intervención en el debate que rige en aquella Cámara que aparece siempre como el prototipo del parlamentarismo. Por el contrario, en España, en Francia, en Italia y en otros países la tradición ha sido de Reglamentos extensos donde se pretendía que cualquier mínimo detalle estuviese regulado en el propio Reglamento. Todo ello desde la perspectiva del principio de seguridad parece óptimo e incluso cualquier duda que pueda surgir el propio Reglamento prevé en muchos casos, como en el español, que a través de Resoluciones de Presidencia éstas vayan a interpretar o a suplir las lagunas que puedan surgir de la aplicación práctica del Reglamento. Sin embargo, entendemos que este tipo de Reglamentos extensos y tan detallados, uno de los efectos perniciosos que tienen es, como decíamos antes, quitar espontaneidad al debate.

Ahora bien, se opte por un tipo de Reglamento u otro lo que es conveniente, es que la aprobación de un Reglamento o las posibles modificaciones al mismo, se obtengan a partir del máximo consenso de la Cámara. No es en absoluto nada conveniente que en un momento concreto y, por tanto, con una correlación de fuerzas políticas determinadas en el seno de un Parlamento, la mayoría que hay en ese momento imponga una modificación del Reglamento o uno nuevo al resto de la Cámara. Las reformas han de procurarse que sean siempre por consenso y, si fuera posible, por unanimidad. En este punto quisiéramos destacar especialmente como un ejemplo positivo, la experiencia habida en las Cortes Valencianas desde 1982 hasta ahora. Ya el primer Reglamento que se aprobó en 1983, que era bastante mimético con el del Congreso de los Diputados, fue aprobado por la unanimidad de los diputados de las Cortes Valencianas. Con ese mismo espíritu se abordaron en situaciones de correlación política diferentes, las reformas de 1989 y 1994, con igual consenso y unanimidad. En este sentido conviene recordar que si bien cada una de las fuerzas políticas existentes en las Cortes Valencianas en cada uno de esos momentos tenía sus puntos de vista y sus prioridades de cara a una reforma del Reglamento, sin embargo todas fueron capaces de poner en común aquello en que estaban de acuerdo dejando aparcadas las propuestas que no tenían el respaldo de los demás grupos, aún cuando para cada una de ellas fueran básicas y esenciales. Esta experiencia es un buen ejemplo de lo que queremos

decir: que el Reglamento, que es la norma básica que hace posible el funcionamiento del Parlamento, sea aceptado por todos desde el mismo momento en que se aprueba.

Sin embargo, la generalización en nuestro contexto de los Reglamentos extensos ha provocado lo que podíamos denominar una cierta normativización de la vida parlamentaria. Si bien el Reglamento a la hora de su aprobación puede y debe serlo por consenso y, si es posible, por unanimidad; sin embargo en la vida cotidiana y en los momentos de su aplicación a veces se convierte en arma arrojada de unos grupos parlamentarios frente a otros. Y por otro lado, la necesidad de que cualquier actuación en sede parlamentaria tenga el apoyo normativo en el Reglamento, provoca esa falta de espontaneidad a que nos venimos refiriendo.

Por ello una de las peculiaridades que se producen en la vida parlamentaria es la aparición de prácticas contrarias o al margen del Reglamento. Para los juristas más formalistas esto es algo absolutamente rechazable y que incluso pudiera dar lugar allí donde está previsto a la impugnación ante la jurisdicción correspondiente, sea la ordinaria, sea la constitucional, de determinados actos parlamentarios en la medida en que han sido procedimentalmente realizados en contra o al margen del propio Reglamento. En este punto quisiéramos apoyar la tesis, sobre la que insistiremos más adelante, de la necesaria flexibilidad en la aplicación del Reglamento. Entendemos que cuando, por ejemplo, mayoritariamente la Cámara decide adoptar una determinada decisión para la cual no se han cumplido estrictamente la totalidad de los pasos y procedimientos que el propio Reglamento de esa Cámara establece, no debe argumentarse que esa decisión no puede ser tomada por esta causa; es decir, entendemos que no se pueden aducir razones reglamentistas para impedir que un Parlamento democrático adopte una determinada decisión. Es verdad que esta afirmación que acabamos de hacer en algunas ocasiones habría que ponderarla ante los casos concretos, pero como criterio general nos mostramos partidarios de una cierta flexibilidad del procedimiento parlamentario y, por tanto, del Reglamento, que nunca puede impedir que el máximo órgano de expresión de la voluntad del pueblo como consecuencia del principio de la representación, que es el Parlamento, pueda manifestarse.

No obstante, a esta afirmación que acabamos de hacer tendríamos que realizar asimismo algún tipo de matización, cuando se pretende generalizar este espíritu con una práctica, ésta sí en muchas ocasiones, negativa que se da en nuestros Parlamentos. Me estoy refiriendo a una práctica también al margen del Reglamento que es la del precedente, o como nos gusta denominar la falsa teoría del mal precedente. Nos estamos refiriendo a que en ocasiones los avatares políticos de la vida parlamentaria llevan a la adopción de determinadas decisiones y actitudes que en un contexto determinado son aceptables dentro de lo que planteábamos anteriormente, es decir, que en ocasiones pueda aceptarse una práctica contraria o al margen del Reglamento. Pero lo que no se puede en ningún caso aceptar es que esta situación coyuntural concreta y determinada se utilice o aduzca como un precedente para casos supuestamente semejantes. Como puede observarse, aquí hay siempre un problema de difícil equilibrio entre la necesidad de que el Parlamento funcione y desde luego para funcionar requiere una norma básica, sea extensa o breve, y que sin embargo esto no impida la espontaneidad del debate. Pero lo que está claro es que ese apoyo que realizamos a favor de la espontaneidad en ningún caso debe suponer la tergiversación del propio sentido que tiene el Parlamento a través del intento de utilizar falsos precedentes en situaciones totalmente distintas.

Así, pues, en orden al Reglamento acabaríamos haciendo dos consideraciones, una de tipo teórico y otra de tipo práctico. Desde una perspectiva teórica decir que siempre nos han parecido bastante estériles todas las polémicas sobre la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario. Entendemos que son polémicas interesantes en el campo de la doctrina pero estériles desde el punto de vista de la realidad, en la medida en que no han venido a aclarar lo más importante que hay en un Parlamento y es que éste sea de manera rápida, directa y eficaz la caja de resonancia de la sociedad política a la que representa. Y desde el punto de vista práctico queremos acabar esta parte de nuestro trabajo abogando, con los límites necesarios pero con la voluntad decidida, por una interpretación siempre flexible del Reglamento.

## 4 EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO O LA FALTA DE AGILIDAD

Uno de los residuos claramente decimonónicos del Parlamento que plantea más problemas en la hora presente y de cara al futuro, son determinadas prácticas en su funcionamiento que tienen su reflejo en el propio Reglamento de la Cámara. Sin ánimo exhaustivo pero solamente por llamar la atención sobre algunos de los aspectos más curiosos, -siempre desde la perspectiva del derecho parlamentario español-, comenzaremos hablando de los periodos de sesiones y de las mal llamadas vacaciones parlamentarias.

El origen de la actual distribución del año parlamentario se encuentra en momentos históricos ya superados en que la dificultad de las comunicaciones impedía que un parlamentario pudiese al mismo tiempo compatibilizar su función política en sede parlamentaria con la atención necesaria en la circunscripción de su residencia. Es por ello, por lo que el año parlamentario tiene una estructura semejante al año académico comenzando en septiembre y finalizando al inicio del verano, sin correspondencia con el año natural del uno al treinta y uno de diciembre. Se suelen distinguir dos periodos de sesiones, uno que comprende desde finales de verano hasta la Navidad y otro comenzando a partir de febrero hasta el inicio del verano. Son los dos tradicionales periodos de sesiones que responden, como decíamos antes, a que el parlamentario a principios de siglo o en el siglo pasado, tenía una cierta dificultad — si no todos muchos de ellos—, para combinar su permanencia en sede parlamentaria y su residencia habitual en su circunscripción. Es por ello, por lo que existían dos periodos de sesiones en los que se entendía que los parlamentarios acudían a la ciudad — normalmente a la capital—, sede del Parlamento, de tal manera que trasladaban su residencia durante ese tiempo — en el caso de España, a Madrid—, desde su circunscripción donde permanecían desde el mes de septiembre hasta la Navidad, época en que volvían para pasar ésta en familia y tener durante el mes de enero un cierto contacto con los electores de su circunscripción, correligionarios, etc. etc. Por otro lado cuando llegaba el verano — a finales del mes de junio— se interrumpía la actividad parlamentaria durante dos meses para permitir, no solamente el periodo vacacional estival, sino además de nuevo la posibilidad de que ese parlamentario pudiese contactar con su propia familia, con sus correligionarios, con sus vecinos, con sus electores en última instancia.

Así, pues, esta estructura tenía sentido en épocas pasadas, pero no lo tiene hoy cuando por

ejemplo cualquier parlamentario en pocas horas — desde Canarias, desde A Coruña, o Almería, o Huelva, o Girona— puede estar en Madrid para asistir a la sesión parlamentaria e incluso si lo desea regresar -y en muchos casos ello es posible- a su lugar de residencia.

Por ello, la estructura de los dos periodos de sesiones y las vacaciones parlamentarias tan prolongadas en verano como las absurdas del mes de enero, es una rémora del pasado que, en última instancia da una mala imagen a los ciudadanos porque entienden que cuando todos están trabajando los parlamentarios tienen el mes de enero y los de julio y agosto de vacaciones, a diferencia del resto de los ciudadanos. Por tanto éste es un aspecto que quizás habría que modificar y seguir las pautas de otros Parlamentos, como puede ser el Parlamento Europeo, que ha adaptado su actividad parlamentaria no a las viejas rémoras decimonónicas del primer parlamentarismo, sino, por el contrario, a las necesidades de un Parlamento que mira al siglo XXI.

Otro aspecto del funcionamiento del Parlamento que precisamente lo que patentiza es la falta de agilidad, son las prácticas que provocan un cierto pero necesario desorden en el debate parlamentario: es la mala utilización, el uso desmedido o simplemente el abuso, de las mal llamadas cuestiones de orden o de los procedimientos de réplica y alusiones que permiten todos los Reglamentos. Es verdad que el debate parlamentario debe ser ágil, donde el parlamentario debe tener todas las posibilidades de expresarse, pero evidentemente lo que no puede es monopolizar ni mucho menos introducir prácticas del llamado filibusterismo parlamentario. En este mismo sentido comenzaremos hablando de las cuestiones de orden que de entrada hay que explicar que no existen como tales en ningún Reglamento y que, sin embargo, constituyen un punto de referencia constante en todo debate parlamentario. Cuando un parlamentario solicita o plantea una cuestión de orden es simplemente para poder explicar en pocos segundos lo que el Reglamento parlamentario no le posibilita, es decir, una nueva réplica cuando ya han acabado todas sus posibilidades. Normalmente a los pocos segundos de iniciar su intervención el parlamentario, los miembros de los grupos diferentes al suyo suelen manifestar sus protestas y la presidencia debe tener la habilidad de dejarle decir algo para que quede satisfecho, pero no lo suficiente para levantar las iras del resto de la Cámara. Se trata de una práctica habitual que si bien no está prevista en el Reglamento, o incluso podría interpretarse que está en contra de éste, sin embargo hay que reconocer que es una válvula de escape dentro del debate parlamentario muy conveniente.

Junto a ello hay que hacer referencia tanto a las réplicas como a las alusiones. Con relación a las primeras existen dos aspectos contradictorios. Por un lado la réplica es necesaria puesto que en el curso de un debate parlamentario siempre pueden haber como es lógico argumentos contrapuestos, lo que necesariamente debe dar pie al menos a una nueva intervención llamada réplica, o como se dice en otros Parlamentos, réplica y contrarréplica. Se trata de un aspecto necesario que tiene una parte negativa y es que en muchos Parlamentos el parlamentario entiende que la réplica es siempre necesaria y en ocasiones el propio debate no da para sí a una réplica, sin embargo parece que si no se utiliza este turno no se está ejerciendo correctamente la función parlamentaria. Por ello aquí sería conveniente que hubiese una cierta moderación en el uso de la réplica que, siendo siempre necesaria, habría que utilizarla sólo cuando así procede. Por el contrario, el famoso turno de alusiones debe llevar una práctica realmente restrictiva. Ya en el curso del debate el aludir a otro diputado, incluso a otro grupo parlamentario, es normal cuando se está en un sistema democrático en el que participan y por tanto en el debate intervienen, diputados y portavoces que pertenecen a fuerzas políticas contrarias. Por ello, el mero hecho de aludir a otro diputado de la Cámara o a otro grupo parlamentario, no requiere necesariamente que se le otorgue un turno de alusiones, ya que éstas están circunscritas para cuando esa referencia que se hace a otro diputado o incluso a otro grupo va con una carga peyorativa, negativa u ofensiva, en un elevado nivel, que en todo caso ello debe ser considerado por la presidencia de la Cámara. En resumen, sí a las cuestiones de orden, moderación a las réplicas y restricción a las alusiones, serían las consideraciones que podrían enriquecer el debate en un Parlamento haciendo éste más ágil y más eficaz.

Desde el punto de vista de la organización interna de la Cámara el funcionamiento del Parlamento se distribuye entre sesiones de toda la Cámara, como se suele decir en la Cámara de los Comunes, o del Pleno, como se suele decir en el parlamentarismo continental europeo y, por otro lado, las comisiones. A veces se olvida la importancia que tienen éstas últimas en el sentido de contribuir a hacer posible en sede parlamentaria el principio de división del trabajo. Evidentemente si un Parlamento todo lo que le corresponde realizar quisiera hacerlo a través del Pleno de la Cámara, no habrían días suficientes ni horas en un año para llevar a cabo este cometido. Por ello las comisiones desempeñan dos funciones: o bien descargar al pleno de muchos de los procedimientos parlamentarios y de gran parte de su actividad, o bien preparar

para el pleno muchos debates, de tal manera que es ya la parte final del procedimiento la que se realiza en pleno. Sin embargo, hay una imagen que suelen tener los parlamentarios en el sentido de que las comisiones son algo inferior al pleno y que políticamente son menos relevantes e importantes, cuando en ocasiones es precisamente lo contrario. La trascendencia que tiene a través de los medios de comunicación una sesión de comisión suele ser exactamente igual que la del pleno, pero con un aspecto más importante y es que la comisión por su especialización por razón de la materia permite una mayor profundización en los temas y además los Reglamentos suelen dar más tiempo para el debate que se realiza en ella. Por otro lado, no hay que olvidar que la convocatoria más rápida de comisiones frente a la acumulación de trabajo pendiente en sesiones plenarias permite además que determinadas cuestiones -si lo que se busca es que sean tramitadas con rapidez por el Parlamento-, es conveniente que vayan a la comisión correspondiente por razón de la materia, puesto que es la manera de garantizar en un breve tiempo que la Cámara va a debatir ese tema.

A caballo entre plenos y comisiones están las ponencias. En este sentido queremos reivindicar la ponencia como un instrumento básico totalmente desaprovechado en sede parlamentaria. Ponencias existen normalmente en los Parlamentos de dos tipos: o bien aquéllas que se crean siempre dentro del procedimiento parlamentario como una fase previa para el debate en comisión de la iniciativa legislativa correspondiente, o bien en otro tipo de comisiones cuando para llevar a cabo algún estudio previo, se constituye en su seno una ponencia que prepara el trabajo que luego debatirá o tratará la comisión. Esto suele ser habitual en comisiones de tipo de investigación pero, sobre todo, en las de estudio. Pues bien, casi siempre en el caso del procedimiento legislativo éstas se encuentran totalmente desaprovechadas ya que la labor de estudio que debería realizar la ponencia de las enmiendas presentadas a una iniciativa legislativa, en una primera lectura a puerta cerrada sólo con el apoyo del servicio jurídico y con la libertad de poder negociar, pactar y discutir tanto la iniciativa legislativa como las enmiendas presentadas a la misma, se transforma en una sesión, en general muy rápida, en la que se viene a dar simplemente la conformidad a la ordenación de enmiendas preparadas por el letrado correspondiente y poco más que intercambiar algunos anuncios o unos buenos propósitos de realizar transacciones en el curso del procedimiento legislativo. Por tanto, hay un desaprovechamiento muy importante de la ponencia que en una reestructuración del Parlamento debería convertirse en uno de los instrumentos más importantes, ya que es aquí y en ese momento donde podían iniciarse esas negociaciones, esos pactos, que en ocasiones se van retrasando y que acaban rea-

lizándose ya cuando la iniciativa legislativa se está debatiendo en última instancia en el pleno y donde hay que interrumpirlo en ocasiones para llevar a cabo transacciones que podían haber estado hechas anteriormente cuando, al inicio del procedimiento legislativo, se reunió la correspondiente ponencia.

Ello nos lleva precisamente a denunciar esas constantes suspensiones de las sesiones, sobre todo de pleno y en menor medida de comisiones, que se aprovechan para hacer la auténtica negociación política sin luces ni taquígrafos en salas a puerta cerrada en la que participan unos pocos parlamentarios mientras que el resto de la Cámara, o de la comisión, espera pacientemente a que la negociación acabe para que pueda continuar el trabajo parlamentario. Por tanto, se trata de una de las críticas mayores que se hace hoy día al Parlamento y es esa negociación de pasillos a puerta cerrada, de tal manera que luego el debate parlamentario se acaba convirtiéndose en una cierta escenificación de una decisión presabida, preacordada y ya negociada. Así, en el momento en que se produce, sobre todo en negociaciones importantes, el debate parlamentario, todo ha sido ya hablado y bien hablado y cualquier innovación no puede ser tenida en cuenta porque, como se suele decir, ya está todo pactado. Por tanto, el Parlamento a veces se convierte a causa de estos problemas de funcionamiento, en una teatralización de algo que ya ha sido previamente debatido, acordado y al que le falta únicamente la escenificación de ese debate y la votación que es lo único que de verdad, en última instancia, se realiza públicamente.

## 5 FUNCIONES TRADICIONALES Y FUNCIONES NO TRADICIONALES

Históricamente a los Parlamentos les correspondían tres funciones, que luego acabarían convirtiéndose en cuatro, que son las que hoy entendemos como funciones tradicionales. En primer lugar, siguiendo la estructura histórica del principio de división de poderes le correspondía al Parlamento la función legislativa, el hacer las leyes. Es verdad que todavía hoy en un Estado de derecho el papel de la ley, el papel de la norma, es un aspecto básico ya que permite regular la convivencia pacífica de los ciudadanos. En todo caso desde la perspectiva parlamentaria hay que decir que, sin menoscabar en ningún momento la importancia que tiene la función legislativa, es evidente que ha perdido comparativamente peso en sede parlamentaria. Y eso ha sido así por un lado porque las otras funciones de impulso y control, a las que nos referiremos a continuación, han ido cobrando cada vez más importancia. Pero es que, además, desde la perspectiva estricta de la función legislativa, el Parlamento ha perdido el monopolio ya que el Gobierno también legisla. El Gobierno puede legislar, tanto desde la perspectiva de la legislación de urgencia a través de los decretos-leyes, como de la legislación delegada mediante los decretos-legislativos. Pero es que todavía más, desde la perspectiva del Estado nacional decimonónico, tampoco aquí hay un monopolio legislativo en la medida en que la mayoría de los Estados europeos, como es el caso de España, han tenido una pérdida de soberanía en el sentido más clásico hacia fuera y hacia dentro y en estos momentos decisiones que podemos denominar forzando el concepto- legislativas, son adoptadas a nivel europeo y, por tanto, no son monopolio de las Cortes Generales. Pero es que, por otro lado, internamente el proceso de descentralización política de la Constitución de 1978 ha llevado a que exista no un poder legislativo sólo, centrado en las Cortes Generales en Madrid, sino que además hay diecisiete Parlamentos autónomos que cada uno con su capacidad legislativa según su propio Estatuto de Autonomía, legislan en plano de igualdad, eso sí, en su ámbito competencial propio, con las Cortes Generales. Por tanto, hay un poder legislativo no solamente perdido desde el punto de vista del principio horizontal de poderes en beneficio del poder ejecutivo, sino además, desde la perspectiva del principio de división vertical del poder, desde la perspectiva española estamos hablando, tanto en beneficio de la Unión Europea como de las Comunidades Autónomas.

Pero como decimos el proceso de democratización y todavía más de profundización de la democracia que hemos vivido en los últimos años, ha llevado a que cada vez sea más importante desde el punto de vista de las funciones tradicionales de los Parlamentos, las de impulso y control como más relevantes en un sistema democrático. Es verdad puesto que lo importante del Parlamento, sobre todo desde la perspectiva de un sistema parlamentario como el nuestro, es por un lado impulsar la acción del Gobierno a partir precisamente de la investidura de su Presidente y de los diversos mecanismos que se tienen luego de impulso, como asimismo y de manera paralela, de controlar desde el Parlamento, de posibilitar el control desde el Parlamento, el ejercicio de esa función. Por tanto, funciones de impulso y control que hoy se distinguen perfectamente, son las que constituyen la base más importante y, en última instancia, las que tienen una mayor relevancia en la opinión pública. Es verdad que todos los ciudadanos saben o creen que las leyes, aunque no todas como ya sabemos, tienen un origen parlamentario. Pero lo que es importante es cómo el Parlamento impulsa y cómo el Parlamento controla la acción del Gobierno.

Junto a estas funciones existe una última que sigue siendo importante, que es la la cuarta de las tradicionales, la presupuestaria. Esta ha ido relativizándose puesto que en principio si la circunscribimos a lo que es la ley de presupuestos, es una ley como sabemos con unas características y unos privilegios en su tramitación especiales. Lo que pasa es que en estos momentos la función no se debe circunscribir exclusivamente a la ley de presupuestos, sino también, a las demás funciones colaterales que conlleva, o, por ejemplo, al estudio de los informes que remita el órgano de control exterior público llamado, según los casos, Tribunal de Cuentas, o Sindicatura de Cuentas o Cámara de Comptos

Pues bien, a la vista de estas cuatro funciones nos centraríamos sobre todo en las tres primeras, las de impulso y control y la legislativa, y en este sentido habría que reivindicar precisamente lo contrario de lo que pasa. Entendemos que debe haber una mayor rapidez en el ejercicio de las funciones de impulso y control y una mayor calma a la hora de legislar. Sin embargo, la situación suele ser curiosamente la contraria. El procedimiento legislativo es rápido, excesivamente rápido, de tal manera que en ocasiones las leyes que salen de nuestros Parlamentos tienen graves defectos desde el punto de vista de la técnica legislativa. La ley hay que hacerla bien y para ello no requiere prisa. Es verdad que en algunas ocasiones sí que hay una cierta premura y para ello existen los procedimientos legislativos de urgencia, o los de lectura única, o los de delega-

ción en comisión, pero en todo caso éstas deben ser situaciones absolutamente excepcionales. Por el contrario, las funciones de impulso y control que requieren que el Parlamento sea la caja de resonancia de lo que pasa en la sociedad, en ocasiones se ralentizan, o bien por una falta de estrategia por parte de la oposición al presentar una gran gama de iniciativas, lo que provoca necesariamente la paralización en la débil y limitada administración parlamentaria; o bien por el contrario, es la mayoría parlamentaria la que a través de su fuerza democráticamente mayoritaria dificulta y paraliza ciertas iniciativas, con lo que los efectos son precisamente los contrarios. Es por ello por lo que reivindicamos como decimos, una mayor rapidez en las funciones de impulso y control y una mayor calma en el procedimiento legislativo.

Hemos dejado deliberadamente aparte la función presupuestaria sobre la que nos atreveríamos a hablar de la maraña que hay en el procedimiento presupuestario. Si observamos el derecho parlamentario comparado a nivel de España, o a nivel europeo, veremos que en otro tipo de funciones o criterios de funcionamiento hay una serie de aspectos que se suelen repetir con pequeños matices de tal manera que en última instancia siempre acabamos observando que determinados procedimientos coinciden con los de algún otro Parlamento. En cambio en materia presupuestaria la maraña, las contradicciones y las diversidades son totales. Esto es un buen síntoma para llegar a la conclusión de que no se ha encontrado un procedimiento perfecto, técnicamente logrado y eficaz para la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos. En estos momentos cada Parlamento lo hace de una manera diferente con variaciones y modificaciones constantes y sobre todo, esto es lo más importante, con un grado de insatisfacción muy grande. A veces se ha querido complementar esta insatisfacción con la creación de oficinas de control presupuestario en sede parlamentaria que acaban no funcionando a pesar de los modernos medios de informatización que tanto los organismos económicos del ejecutivo como los propios Parlamentos tienen.

Por otro lado, junto a las funciones no tradicionales han ido apareciendo otras nuevas atribuidas a los Parlamentos, que hemos venido a calificar como no tradicionales. Si nos referimos como ejemplo a nuestro ámbito, estas funciones parlamentarias no tradicionales hay que encontrarlas en principio tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, pero no solamente aquí ya que después las leyes, tanto las aprobadas por las Cortes Generales como en

las propias Comunidades Autónomas, han atribuido también estas otras funciones a las Cortes Generales en un caso o a Parlamentos autonómicos en otro.

Dentro de estas funciones parlamentarias no tradicionales distinguiríamos por un lado, aquellas que aparecen mencionadas específicamente bien en la Constitución para el caso de las Cortes Generales, bien en la Constitución y/o en los Estatutos de Autonomía por los Parlamentos autonómicos, y aquellas otras funciones que posteriormente han sido establecidas a veces en el propio Reglamento de la Cámara, en ocasiones por leyes e incluso en otras por Resoluciones aprobadas por el propio Parlamento.

Con relación a la Constitución y desde la perspectiva de las Cortes Generales, las funciones más importantes que están atribuidas a éstas por la Constitución son, por un lado la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad, función atribuida no estrictamente a las Cortes Generales, sino a cincuenta diputados o cincuenta senadores y, por otro lado, la participación de las Cortes Generales en la elección, designación o propuesta de toda una serie de altos cargos correspondientes a otras instituciones del propio Estado. En este sentido recordemos que corresponde a las Cortes Generales en su totalidad o en parte, la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, del Defensor del Pueblo, como ejemplos más importantes. Además, corresponde igualmente a las Cortes Generales por que así lo establecen determinadas leyes, la designación o configuración de otros órganos e instituciones, como puede ser el caso del Consejo de Administración de la Radiotelevisión Española.

Desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, aquí existe una mayor diversificación, ya que hay funciones atribuidas tanto desde la propia Constitución como desde los propios Estatutos de Autonomía. En este sentido destacaremos, por un lado, la posibilidad igualmente de interposición de recursos de inconstitucionalidad, así como de personarse ante el Tribunal Constitucional en aquellos procedimientos en que jurídicamente ello sea posible; pero sobre todo la designación o elección de determinados cargos que vienen igualmente a integrar las instituciones políticas de cada Comunidad Autónoma. Tal es el caso de la designación que de conformidad con el artículo 69 de la Constitución, corresponde a cada Comunidad Autónoma de aquellos senadores que representan a éstas; la elección allí donde haya de los órganos semejantes a los Tribunales de Cuentas; o los comisionados parlamentarios semejantes al Defensor del Pueblo; o bien funciones tan específicas en materia judicial como la propuesta de ternas que han de integrar parte de las salas de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunida -

des Autónomas, o, por ejemplo, también en materia judicial, la concreción dentro de cada partido judicial de cuál ha de ser su capital.

Por lo demás la propia legislación aprobada por los Parlamentos autonómicos ha venido a atribuir a éstos algunas funciones también de designación de cargos, como por ejemplo parte de los miembros de los Consejos Sociales de las Universidades, los Consejos de Administración de las televisiones públicas autonómicas allí donde existan; la designación de los Consejos Asesores de Radiotelevisión Española en cada una de las Comunidades Autónomas, o aspectos más concretos como puede ser el caso en alguna Comunidad de la designación de miembros de organismos específicos, bien porque lo establezcan las propias leyes, o incluso en algunas ocasiones por resoluciones aprobadas por las propias Cámaras.

Como puede observarse estas funciones no tradicionales han ido proliferando en los Parlamentos convirtiéndose éstos en unos instrumentos básicos del sistema democrático, ya que a partir de ellos se constituyen muchas otras instituciones en el ámbito político y por otro lado, se crean otros procedimientos que permiten implicar más si cabe al Parlamento en la vida política por encima o más allá de las funciones tradicionales estrictamente parlamentarias.

Para finalizar este apartado quisiéramos hacer una breve referencia a las comisiones de investigación. La experiencia parlamentaria sobre todo en el ámbito continental europeo, ha sido especialmente negativa para este interesante e importante instrumento parlamentario. Sin embargo, esta experiencia negativa lo ha sido, por un lado, por el mal uso que han hecho los propios parlamentarios de este instrumento y, por otro, por la desinformación y la manipulación con que los medios de comunicación han tratado a las comisiones de investigación. De hecho, en ocasiones éstas se han convertido en tribunales o juicios paralelos donde el ciudadano que era invitado u obligado — dependía de la fuerza jurídica en cada caso— a comparecer ante la misma, ya era un reo convicto y confeso. Las comisiones de investigación se han convertido en sede parlamentaria en arma arrojadiza entre unos grupos de otros, de tal manera que si bien desde la oposición en ocasiones se ha utilizado con esta finalidad la petición de creación de una comisión de investigación, desde la mayoría parlamentaria por su lado se ha intentado impedir por todos los medios su creación. Ello ha llevado a una sensación de frustración constante

ante las propuestas de creación de comisiones de investigación, no sólo por las falsas expectativas previas a su creación, sino, sobre todo, por el poco o nulo resultado de sus trabajos. En el ámbito español la normativa que regula la comparecencia ante las mismas juntamente con la última reforma del Código Penal ha querido dotar de instrumentos jurídicos suficientes para evitar estas tergiversaciones y desviaciones. Sin embargo, es un problema, al menos pensamos así, más de cultura política el que va a impedir sobre todo en la Europa continental la eficacia y el buen uso de estas comisiones de investigación.

## 6 LA SUPUESTA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DEL PARLAMENTO

En todo caso la problemática actual del Parlamento en el umbral del siglo XXI se centra todavía en si es una institución independiente y autónoma. Por ello, se reivindica hoy la recuperación del papel central que en el funcionamiento del sistema político debe desempeñar el Parlamento como institución básica del mismo y como máximo exponente de la esencia del sistema democrático. Hoy ese papel de centralidad que reivindica y reclama como propio y preferente el Parlamento es disputado por los otros dos poderes, el ejecutivo y el judicial. El Gobierno pone en duda la independencia y autonomía del Parlamento desde el momento en que a través de la mayoría parlamentaria pretende minusvalorar la oposición y hacer del Parlamento la caja de resonancia de su política. De alguna manera se produce un trastocamiento del sentido del Parlamento ya que frente a la necesaria potenciación de las funciones de impulso y control, tal y como indicábamos antes, lo que se produce al final es precisamente un efecto contrario, esto es, que el Parlamento no impulse y mucho menos controle al Gobierno, sino que, al revés, el Parlamento se convierta en un instrumento de propaganda política para la acción del Gobierno. De ahí que se busque siempre la existencia de mayorías parlamentarias cueste lo que cueste y donde no hay una fuerza política que tenga suficiente número de escaños se acuda al Gobierno de coalición o al apoyo al Gobierno minoritario desde el Parlamento, con unas condiciones

en las que prima sobre todo que el Gobierno pueda gobernar tranquilo.

Desde la perspectiva del poder judicial hay que reconocer que el corporativismo de sus miembros les lleva a que les cueste aceptar que el poder legislativo es tan independiente -ni más ni menos- como el propio poder judicial. La jurisprudencia europea en este sentido muestra varias veces tanto a nivel de Tribunales Constitucionales como de jurisdicción ordinaria, en los que se patentiza esa desconfianza desde la perspectiva del poder judicial hacia los propios parlamentarios. Los tribunales suelen ser reacios a reconocer la independencia del poder legislativo y la situación de igualdad en que se encuentra juntamente con el Gobierno en una justa y equitativa aplicación del principio de división de poderes. Las experiencias de los mal llamados «gobierno de los jueces», o la aparición por las circunstancias políticas o por las políticas judiciales de los llamados «jueces estrella», no son buenos ejemplos de la necesaria colaboración que debe existir sobre todo cuando la aplicación del principio de división de poderes se hace de una manera flexible, lo que da pie al sistema parlamentario.

Así, pues, la autonomía del Parlamento, la conexión rápida y eficaz con la realidad social y plural a la que representa y la renovación del principio de representación, pueden ser las claves del Parlamento de siglo XXI. El Parlamento debe recuperar no ya la centralidad, sino simplemente su autonomía en el seno de la sociedad política. El Parlamento precisamente por lo que supone y por lo que representa debe gozar de una independencia en su trabajo, en sus decisiones y en su propio «indirizzo» político que también lo tiene. Pero junto a ello, no debe divorciarse de la realidad y cualquier acontecimiento de cualquier tipo que afecte a la sociedad que representa debe tener un reflejo, una repercusión, un eco, en sede parlamentaria, para lo cual el Reglamento debe ser el instrumento y nunca el obstáculo. No hay mayor peligro para un Parlamento que aislarse de la sociedad a la que representa. Pero en derecho parlamentario español actual se es todavía muy reacio a la institución del hearing propia más del derecho parlamentario anglosajón, que bien instrumentalizado permite que la sociedad civil pueda entrar en sede parlamentaria de una manera espontánea, eficaz, ágil y rápida, de tal modo que los parlamentarios y los grupos puedan conocer de manera directa pero al mismo tiempo institucionalizada, cuáles son los problemas, las reivindicaciones, los deseos y también las alegrías y las satisfacciones de los ciudadanos.

Autonomía del Parlamento y conexión con la realidad son dos aspectos importantes y relativamente fáciles de conseguir. Más complicación presenta la renovación del principio de representación. Los partidos políticos, al menos los que hoy conocemos, sometidos todavía a la oligarquía interna y en muchas ocasiones a una falta de democratización en su funcionamiento, están agotando al menos tal y como hoy son concebidos, su papel como instrumento catalizador de la opinión pública a través del principio de la representación como instrumentos además básicos en el funcionamiento del sistema electoral. En Europa y en América asistimos a la aparición de formas alternativas de representación política que unas veces utilizan el propio mecanismo actual de los partidos políticos y en otras actúan al margen de éstos. La sociedad civil se moviliza en movimientos ciudadanos de todo tipo, en organizaciones no gubernamentales, en fórmulas políticas novedosas. Ha habido países, en nuestro contexto político puede ser Italia, que vienen ensayando en los últimos quince años fórmulas diferentes de participación política y, por tanto, de expresión del principio de la representación, que comenzaron ya hace algunas décadas con lo que acabó siendo el Partido Radical, y que hoy presenta un panorama en el mundo político italiano radicalmente distinto sin que por ello pensemos que sea en ningún caso el mejor, pero al menos sí que es diferente. Lo que es evidente es que el principio de representación política debe cambiarse, debe renovarse y debe hacer posible que los ciudadanos nos encontremos mejor y más directamente representados.

En última instancia pensamos que el Estado, que es el instrumento político de convivencia por el que se optó en los últimos tiempos, puede estar agotándose como modelo y que hoy nos vemos abocados a la búsqueda de una alternativa al actual modelo de estado democrático en el que la participación política sea fundamental y en la que un nuevo tipo de Parlamento venga a transformar y a sustituir al viejo poder legislativo decimonónico lleno de formalismos y de símbolos.