

# **REPRESENTACIÓN Y PARLAMENTO: LA REPRESENTATIVIDAD NECESARIA**

José Tudela Aranda

*Letrado de las Cortes de Aragón.*

*Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad*

## I. LA LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA Y EL ROL DEL PARLAMENTO

En estas páginas pretendo condensar una reflexión fruto tanto de mi experiencia profesional como del aprendizaje académico. También, de mi interés si no pasión por la Institución parlamentaria. Por su mística, pero también por el ingenioso equilibrio de valores y técnicas que la sustentan. No va resultar posible extenderme como sería preciso para argumentar con la solvencia necesaria todas mis afirmaciones. El objetivo es lograr, al menos, transmitir con coherencia y rigor una reflexión que persigue situar al Parlamento como eje de un debate trascendente: el que plantean las reformas precisas en el sistema institucional para que la democracia siga siendo presente.

La crisis es rutina para el Parlamento. Se afirma, con razón, que el Parlamento no ha dejado de estar en crisis. Por no remontarnos demasiado lejos, podemos reiterar una pregunta clásica: un Parlamento ¿para hacer qué?<sup>1</sup>. Antes de adentrarnos en las circunstancias de lo que bien puede calificarse como una nueva etapa de esa crisis permanente, es oportuno subrayar como el Parlamento moderno se entiende desde dos presupuestos que lo condicionan: por un lado, la emergencia de los partidos de masas; por otro, la consolidación del Estado social en paralelo a una creciente e intensa tecnificación de los modelos políticos. Son rasgos más nítidos de los Estados de Europa occidental con forma parlamentaria de gobierno, que es el modelo bajo el que se escriben estas páginas. Sin embargo, con una u otra intensidad, son aplicables a una descripción universal. Como es sabido, una de las consecuencias de la sustitución del Estado liberal por modelos más intervencionistas, fue un progresivo fortalecimiento de los poderes ejecutivos, muchas veces en coherencia con las demandas sociales. Poco a poco, sin conciencia, el Parlamento perdía relevancia entre una ciudadanía para la que la eficacia en relación con la ejecución de las políticas públicas se convertía en la razón fundamental de la legitimación política.

Sin posibilidad de extenderse, es preciso recordar que la raíz de esa crisis permanente es aún mayor. La misma debe buscarse en las extraordinarias dificultades inherentes a cumplir su función fundamental: la representación política de los ciudadanos. Se trata de la eterna cuestión de la representatividad<sup>2</sup>. Más allá de un impecable diseño jurídico y realización material de la representación, el Parlamento está obligado a hacerla efectiva mediante la conexión material con los ciudadanos. Es condición de salud de un sistema democrático que los ciuda-

---

1 CHANDENAGOR, A., *Un Parlement, pour quoi faire?*, Gallimard, París, 1967.

2 PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, CEC, 1985.

danos se sientan realmente representados. Por ello, una crisis política que tiene como bandera un eslogan como ¡No nos representan!, no puede ser vista como una crisis más<sup>3</sup>. Nunca el Parlamento ha tenido fácil el garantizar la efectividad de su representación formal. Posiblemente, haya habido tiempos en los que las dificultades objetivas han sido iguales si no mayores que las actuales. Pero hoy se pueden encontrar circunstancias novedosas que obligan a un diagnóstico (y a unos remedios) singulares. Como intentaré argumentar, la crisis que caracteriza al Parlamento contemporáneo posee rasgos suficientemente particulares como para distinguirla de su rutina y poder calificar el presente como un tiempo nuevo que exige análisis y respuestas diferentes. Para avalar esta afirmación, ampliaré el espectro del análisis. En concreto, me interrogaré por la salud del sistema institucional en su conjunto y, en particular, de la democracia.

Establezco como premisa que el Parlamento es la Institución que hace efectiva la delicada y compleja síntesis entre libertad y democracia que sostiene la democracia constitucional. Desde otra perspectiva, que no hay democracia sin Parlamento. Al menos, hasta hoy, el ingenio humano no ha sido capaz de diseñar un sistema institucional que responda a las exigencias de la democracia constitucional sin una institución que cumpla las funciones que tiene asignadas la Institución parlamentaria. En el Parlamento se proyectan los dos veres esenciales del sistema democrático: por un lado, es traducción de su presupuesto democrático: el poder pertenece al pueblo, el Parlamento es el pueblo; por otro, la democracia como forma de gobierno: al Parlamento le corresponde garantizar la esencia de la virtud de un gobierno al servicio de los ciudadanos. Ello se traduce en sus dos funciones esenciales: por un lado, previene excesos y limita y controla al poder del ejecutivo; por otro, da respuestas a los desafíos sociales con el único instrumento con el que se puede hacer: la ley. Así, puede convenirse que una primera manera de aproximarse a su estado de salud es contrastar la realidad con estas premisas. No parece muy exagerado decir que hoy el Parlamento no logra identificarse plenamente con la síntesis de democracia y libertad que es su razón de ser. Al menos, se encuentra en un proceso en el que su legitimidad parece erosionarse día a día. Es plausible pensar que, cómo inmediatamente se dirá, esa erosión tiene causa básicamente de los déficits de funcionalidad. Sin duda, se trata de un factor relevante. Pero distintas circunstancias permiten preguntarse si el debilitamiento de su legitimidad no tiene raíces más profundas (y peligrosas). De forma necesariamente simple, no se duda ya sobre la eficacia del Parlamento sino sobre la propia democracia. Se cuestiona si no es preferible un sistema que garantice (presuntamente) una mayor eficacia del poder público. Modelos autoritarios emergen

---

3 Sobre el auge de los populismos y el cuestionamiento de la representación política: TORREBLANCA, J. I., *Asaltar los cielos*, Debate, 2015; VALLESPÍN, F., BASCUÑÁN, M., *Populismos*, Alianza Editorial, 2018.

como referentes y se alaba su “determinación”. No es sólo la búsqueda de eficacia o los miedos que plantean las incertidumbres. Otras características de la sociedad contemporánea, como la tendencia a la simplificación; la prisa; la polarización inducida por factores muy diversos; o la debilidad de los intermediarios clásicos, entre otras, coadyuvan poderosamente, aunque sea de forma inconsciente, a ese cuestionamiento de los presupuestos del orden constitucional democrático.

También se puede hacer un juicio pesimista tanto en relación con su legitimidad como con su funcionalidad. Se puede decir que los déficits en la resolución de los problemas de la ciudadanía en la sociedad contemporánea no son imputables al Parlamento, que no es la Institución directamente responsable de los mismos. Es cierto. Pero no deben ignorarse dos cuestiones: por una parte, que esa incapacidad general provoca, necesariamente, también un juicio negativo sobre el Parlamento, al fin y al cabo, una institución esencial del sistema; por otro, que esa percepción se puede agravar porque dentro del conjunto de las instituciones, el Parlamento emerge como una de las más “inútiles” para la opinión pública, una de las que menos aporta en cuestiones visibles para los ciudadanos. Si el Parlamento aprueba leyes y las leyes bien no se cumplen bien no resultan eficaces o, al menos, los ciudadanos no perciben que lo sean y si el Parlamento controla y a pesar de ello no logra siquiera limitar los supuestos de corrupción y otras malas prácticas, la pregunta es inevitable ¿Para qué sirve el Parlamento? No es, por supuesto, nuestra pregunta. Pero sí es la que se realizan demasiados ciudadanos que, simultáneamente, no se ven identificados ni con la agenda ni con los debates que protagonizan los trabajos de las Cámaras.

Con todo, el problema no se concentra en el mejor o peor funcionamiento de la institución parlamentaria. Ni siquiera en el mejor o peor funcionamiento del sistema institucional democrático en su conjunto. Y en este punto me refiero a sus dinámicas internas, incluyendo el buen o mal hacer de sus protagonistas. Por supuesto, todo ello es relevante. Muchos años acumulando malas prácticas y desdeñando al ciudadano como auténtico protagonista de la vida pública, han contribuido a los lamentos del presente. Pero el núcleo del problema son las dificultades del orden institucional clásico para adaptarse al nuevo modelo social.

Me parece importante subrayarlo como presupuesto de todo el trabajo: la crisis contemporánea del Parlamento es diferente por qué, en sentido estricto, no es una crisis del Parlamento. Es una crisis del sistema institucional entendida como inadecuación en relación con sus objetivos (representatividad y eficacia). En todo caso, es preciso recordar que no es la primera vez que sucede. Cada modelo social necesita encontrar su modelo institucional. En un espacio de tiempo muy reducido, el modelo al que responde el diseño institucional vigente ha sido sus-

tituido por otro que si bien no se encuentra plenamente consolidado, sí tiene ya la suficiente singularidad como para reclamar nuevas respuestas institucionales. Respuestas que, a día de hoy, no se han articulado. Ha de decirse que no es tarea sencilla. Entre otras cosas, porque la característica esencial del tiempo presente es la mutabilidad.

De momento, en lo que parece haber acuerdo, y ello afecta de manera esencial a una reflexión sobre el Parlamento, es que la respuesta que se articule debe estar asentada sobre los valores que fundamentan nuestra concepción actual de la democracia. Pero no debe olvidarse que las transformaciones contemporáneas no afectan sólo a cuestiones técnicas, procedimentales u organizativas. También transforman valores. La comprensión de los valores tradicionales, esencialmente libertad, igualdad, justicia, cambia. Las relaciones sociales se transforman y la relación con el poder se asienta sobre nuevos paradigmas. Se podrían destacar muchos rasgos de ese nuevo modelo social que afectan al ejercicio del poder político y a una institución basada en la representación. Por su importancia, destacaré las relativas a la identidad y a la exigencia.

Si bien con raíces en las últimas décadas del Siglo XX, las políticas de identidad han recibido un muy notable impulso en los últimos años en los que se ha consolidado una concepción social basada en la identidad con la consiguiente aparición de dialécticas de difícil resolución. El éxito de estas políticas se refleja bien en el descubrimiento constante de nuevas identidades. Lo significativo desde el punto de vista político es que se da relevancia pública y se convierten objeto de atención de las políticas públicas a algunos rasgos identitarios que pertenecen básicamente a la vida privada. La identidad es un actor político y filosófico fundamental del mundo contemporáneo e, inevitablemente, ello afecta a Parlamento como institución representativa. Si esta tendencia permanece, responder satisfactoriamente a esa fragmentación del cuerpo común, será uno de los retos más relevantes para el Parlamento contemporáneo. Y un reto de difícil resolución, ya que los presupuestos sobre los que descansa la Institución parlamentaria, y la democracia en general, plantean dificultades procedimentales e ideológicas para dar una respuesta satisfactoria a esa visión fragmentarista de la comunidad. La política de identidad tiene necesariamente un presupuesto de fractura y escisión que concilia mal con la homogeneidad esencial en la que descansa una comunidad política y a la que el Parlamento da respuesta.

Los ciudadanos somos cada vez más exigentes. Una exigencia que se traduce en perseguir una solución rápida, si no inmediata, a los distintos problemas, incluso a los más complejos y demandar que se concilie lo inconciliable. Ello sucede cuando los problemas a los que se ha de enfrentar el poder público son crecientemente

complejos. En muchas ocasiones, incluso, se plantean demandas en relación con cuestiones novedosas frente a las que es difícil tener respuesta porque ni siquiera se posee un adecuado estudio de las mismas y de sus posibles implicaciones. Un hecho que se agrava porque los instrumentos tradicionales a disposición del poder público para la resolución de los problemas, resultan muchas veces inoperantes. Y entre aquellos que dan una mayor muestra de debilidad hay que citar a la ley, lo que implica un nuevo desafío para el Parlamento. Finalmente, por no alargar estas consideraciones, la respuesta a esos ciudadanos exigentes se complica por la ya comentada fragmentación del interés general. No es que se ignore que siempre han existido intereses contradictorios y que la mera existencia del interés general puede calificarse de juego de ilusionista. Pero quién desarrolló el juego sabía lo que hacía: una sociedad para ser políticamente viable requiere que se alimente lo común. Reconocer la diversidad y dar cauce a los intereses contrapuestos es un avance irrenunciable de la democracia constitucional. Mas no debería olvidarse la comunidad política y una adecuada gestión de la misma exige que se haga de forma equilibrada con el presupuesto de unos valores compartidos.

Se han descrito circunstancias que alimentan el descontento ciudadano y aquello que se ha venido en llamar desafección política. Los ciudadanos se alejan de una política que entienden lejana e ineficaz para resolver sus problemas. De hecho, muchos consideran que se alimentan a sí mismos, que la política es para los políticos. Los factores que alimentan esta percepción son muy diversos. Algunos son más reales que otros. Pero lo relevante ni siquiera es ello: lo que no puede ignorarse es la percepción generalizada. Y cualquier forma de gobierno no puede traspasar un umbral de descontento ciudadano sin riesgo para su supervivencia<sup>4</sup>. El Parlamento es la institución política por excelencia e, inevitablemente, sufre más que ninguna esa erosión. En las líneas precedentes se ha querido describir tanto los presupuestos sociopolíticos sobre los que se deberá acometer la renovación de la Institución como las dificultades principales a las que se enfrenta.

## II. LAS SOMBRAS DEL PARLAMENTO CONTEMPORÁNEO

### 1. Presupuestos

En numerosas ocasiones, hemos estudiado y reflexionado sobre la crisis del Parlamento desde reflejos concretos en el ejercicio de sus funciones. Así, la crisis de la función legislativa y la debilidad del control, pueden considerarse lugares comunes cuando se estudia la institución parlamentaria. Habrá tiempo de examinar esas y otras manifestaciones de la disfuncionalidad del Parlamento contemporáneo.

---

4 GUILLÉN LÓPEZ, E., *Repensando la forma de gobierno*, Marcial Pons, 2019, p. 66.

neo. Pero antes resulta preciso detenerse en las afecciones que están minando los cimientos de la institución. En muchos casos, se trata de enfermedades compartidas con el sistema democrático en su conjunto. Pero al reflejarse sobre el Parlamento, adquieren perfiles propios que es preciso subrayar.

El primero de los factores que debe mencionarse, es la crisis de los intermediarios políticos clásicos: partidos y medios. Un hecho que debe ser analizado desde dos perspectivas: la decadencia de su rol en las dinámicas democráticas y las causas de esta situación. No es posible analizarlas en estas páginas. Me debo limitar a subrayar su impacto sobre la Institución parlamentaria. Así, los cambios acaecidos en los medios de comunicación conllevan la emergencia de nuevos modelos de opinión pública. Modelos caracterizados por la volatilidad, la radicalidad y la polarización. Necesariamente, estas características acaban por contaminar con mayor o menor intensidad el debate parlamentario. Cuando el cuerpo social rehúye el debate racionalizado, sosegado y tolerante, es difícil que su Institución representativa se identifique con esos rasgos. No son menores los cambios acaecidos en los partidos. En su caso, el sustrato es la profunda transformación social acaecida en los últimos años. De forma excesivamente simple, se puede afirmar que los partidos no han sido capaces de captar las esencias del modelo emergente. Han perdido capacidad de empatía y no han sabido atraer el nuevo talento. Señalarlos como uno de los principales problemas del orden democrático es un lugar común. La emergencia de nuevas formas de organización política sería una de las principales consecuencias de este fenómeno<sup>5</sup>. Pero los síntomas de la crisis van más allá de los estudios demoscópicos. Los sistemas de partidos se han hecho inestables y en muchos países son irreconocibles. Las consecuencias sobre el Parlamento son evidentes. Su incapacidad para aglutinar las demandas sociales, para identificar correctamente las corrientes de opinión y sus dificultades para una adecuada selección de líderes se trasladan directamente al Parlamento, en forma de fragmentación, erosión del liderazgo que cabe predicar de la institución y distancia con los ciudadanos.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la polarización como una constante de la política contemporánea. Polarización y democracia son términos de difícil convivencia y que, en última instancia, pueden resultar mutuamente excluyentes. La polarización tiene causas muy diversas que van desde la mencionada crisis de los intermediarios a la consolidación de las redes sociales como auténticos campos de batalla o la reducción de la complejidad a dialécticas tan simples como falsas. El Parlamento se convierte, una vez más, en un mero reflejo de lo que sucede

---

5 BUSTOS GISBERT, R., *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Marcial Pons, 2017, pp. 63-98.

fuera de sus muros. Pero en este caso el daño es estructural y afecta a dos características esenciales de la Institución: ser foro de una deliberación racional y ser cauce para lograr acuerdos esenciales sobre el devenir de la comunidad desde el pluralismo que la caracteriza. Hoy, la deliberación racional escasea y la tendencia del debate parlamentario es convertirse en trasunto de las redes; por otra parte, el acuerdo no es que sea de difícil consecución: es que ya no se persigue como objetivo del trabajo parlamentario.

En tercer lugar, es preciso volver a traer a colación una idea ya mencionada: la excesiva fragmentación de la identidad colectiva, la ruptura del presupuesto de una homogeneidad que era base de muchas de las respuestas organizativas y de fondo de las que disponíamos para organizar el sistema político. Como se indicó, las comunidades políticas descansan sobre acuerdos previos subyacentes, sobre un “contrato social” que en última instancia las hace posible y les da sentido. Uno de los riesgos más graves para el orden político vigente es que presupuestos esenciales de ese orden se encuentran profundamente cuestionados. Me refiero a aspectos esenciales del orden social como la desigualdad; la racionalidad de las expectativas de ascenso social; o la percepción de seguridad por las clases medias. Junto a ello, fundamentos ideológicos que se ponen en cuestión. Las reivindicaciones identitarias han dejado de ser el espacio para la reivindicación de viejas injusticias para pasar a convertirse en dialécticas de oposición que pueden servir para enfrentar a unos con otros, para dividir el espectro social en quienes está a un lado y quienes se encuentran al otro. La cohesión social se diluye y, necesariamente, representación y representatividad se convierten en voces más caras.

Finalmente, cabría esperar que se realizase una mención a la generalización de líderes y formaciones populistas. No en balde hay coincidencia generalizada en subrayar como la generalización de los mismos es uno de los rasgos de la política contemporánea<sup>6</sup>. Un presupuesto que comparto, pero con algún matiz que estimo reseñable. Creo que hoy ya no cabe hablar de partidos populistas. La política contemporánea se ha hecho populista. Si bien, como es lógico, es posible encontrar formaciones que pueden resultar una excepción, son eso, excepciones que confirman la regla. Tanto hemos usado y de maneras a veces tan diversas la expresión populista que resulta necesario dar un paso más. En lo que a estas páginas importa, asumo como rasgos relevantes de esa política la dialéctica amigo/enemigo y la frivolidad y simplificación máxima del debate. Dos características, como es fácil comprender, de gran relevancia para el Parlamento. Ahora bien, el populismo y los rasgos señalados más que un problema del primer nivel

---

6 CASTELLÁ, J. M. (ed.), *Populism and contemporary democracy in Europe*, StudenVerlag, 2021.



deben entenderse como consecuencia de los rasgos de la sociedad contemporánea antes reseñados.

Junto a estas bacterias corrosivas que podríamos definir como estructurales, hay que mencionar una de carácter más coyuntural pero no por ello menos relevante. Me refiero a la reiterada incapacidad de la Institución para cambiar con la radicalidad suficiente sus procesos e instrumentos, de forma que pudiesen llegar a ser más funcionales. Se trata de una circunstancia relevante por sí misma por las consecuencias generales que tiene para la eficacia de las distintas funciones parlamentarias. Pero es reflejo de algo más importante. Por un lado, de la inercia conservadora de la Institución; por otro, y aún más destacado, de su incapacidad de pensar, de su ausencia de autocritica. Si bien no es un fenómeno nuevo ni mucho menos exclusivo del Parlamento, no deja de sorprender que los únicos que no parezcan advertir la crisis y el deterioro social de la Institución sean sus protagonistas.

## 2. Algunos reflejos

La situación descrita se refleja en el quehacer cotidiano de la Institución, llegando en algunos casos a generar auténticas categorías “disfuncionales”. A continuación, sin el mínimo de elaboración que sería necesario, enunciaré alguna de esas circunstancias, las que estimo más significativas. Mas antes estimo pertinente destacar una paradoja de la Institución en la forma de gobierno parlamentaria que ayuda a comprender mejor algunas de esas disfunciones: por un lado, le sitúa como contrapoder y límite del poder ejecutivo; por otro, le hace partícipe del gobierno, hasta el extremo de que una de sus primeras funciones es la de generar gobierno y dotarle de la mayoría necesaria para garantizar un gobierno eficaz. Las dos funciones esenciales del Parlamento, hacer posible el gobierno y controlar el poder, son funciones con fuertes dosis de antagonismos y que tienen exigencias diversas. Hasta el punto de que bien pueden llegar a considerarse incompatibles y asumirse que es necesario priorizar una de esas facetas, aunque sea a costa de erosionar severamente la otra. No a otra cosa responde el modelo de parlamentarismo racionalizado: desde la convicción de que, para un adecuado funcionamiento del sistema democrático, sino para su supervivencia, era más importante garantizar la estabilidad y eficacia del ejecutivo, se estableció un modelo que limitaba severamente la capacidad de control de la Institución, en particular en relación con el reclamo de la responsabilidad política. Esta situación se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial hasta el extremo de poder afirmar que era el modelo de parlamentarismo propio del tiempo contemporáneo.

Hasta no hace demasiados años, el reto del Parlamento hubiese sido recuperar eficacia y protagonismo en relación con el control, sin llegar a poner en riesgo

la estabilidad del ejecutivo. La balanza se había inclinado demasiado y si bien el objetivo de la estabilidad se había alcanzado, el precio pagado por la Institución había sido demasiado elevado: su rol en la dinámica política era cada vez más marginal y su eficacia en relación con el ejercicio de la función de control, se encontraba muy disminuida. Lograr un adecuado equilibrio entre estas dos exigencias innatas al Parlamento en la forma parlamentaria sigue siendo hoy uno de los primeros desafíos a los que ha de hacer frente la Institución. Pero los presupuestos han cambiado notablemente. Los problemas de representatividad que enfrentan los partidos y la consiguiente fragmentación del mapa político y su contingencia, provocan que hoy también el hacer del Parlamento en relación con la eficacia de la acción de gobierno se encuentre erosionado. Ya no es suficiente con una reconstrucción parcial del sistema de equilibrios que define a la Institución. Hoy, es precisa una reconstrucción total que garantice el deseado equilibrio que caracteriza al Parlamento. Una tarea que debería tener como uno de sus objetivos fundamentales no sólo elevar los niveles de eficacia en el control, tanto preventivo como en relación con el control/sanción, sino también mejorar de forma significativa la información y comunicación a la ciudadanía de los resultados obtenidos en el ejercicio de los distintos instrumentos de control.

En mi opinión, junto a lo anterior, es en el devenir de la función legislativa donde se puede apreciar con mayor claridad el carácter estructural de la crisis de la Institución. Si bien hay que olvidar presupuestos ideales que nunca fueron reales, lo cierto es que en la actualidad se advierten señales que permiten singularizar el presente de esta función. Me extenderé siquiera brevemente en la reconstrucción de la función legislativa como uno de los primeros retos a los que ha de enfrentarse la Institución. En este momento, tan sólo deseo subrayar que entiendo como premisa la necesidad de trascender visiones más “técnicas” centradas en posibles modificaciones de aspectos procedimentales para centrarse en una concepción amplia de la función legislativa. Es decir, se trata de responder a la pregunta de cuál debe ser el quehacer del Parlamento en relación con la ley en la sociedad contemporánea, en una sociedad profundamente diferente a aquella para la que se estableció el rol y la forma de trabajar Parlamento/ley, aun esencialmente vigente. Una pregunta que necesariamente aboca a interrogarse por el deber ser de la ley.

Como eslabón entre el final de este epígrafe y el inicio del siguiente, es posible recordar la idea de centralidad del Parlamento. De nuevo, un mito sale de la caverna para iluminar el camino. El Parlamento encuentra anudada su existencia a una serie de mitos y creo que no debe dejar de ser así, a salvo de su necesaria actualización. Esto es precisamente lo que sucede con la reivindicación de su centralidad en el orden político. Hoy, su reivindicación teórica se continúa realizando

do en relación con aquello que simboliza y representa: tiene que ocupar necesariamente ese espacio protagonista porque representa la voluntad popular. Es así y debe insistirse en ello. No nos deberíamos cansar al respecto. Pero también es preciso ser consciente de que se trata de una cualidad demasiado abstracta para una sociedad que apenas cree lo que ve. No se trata tanto de reivindicar la centralidad del Parlamento como de construir una nueva centralidad. Por supuesto, desde la premisa de su ser. Pero también por su posición efectiva en el orden político. Para ello, es preciso que el ejercicio de las funciones tradicionales mejore de forma significativa, introduciendo cambios profundos en la forma de ejercicio de las mismas y que asuma nuevas funciones que respondan desde las cualidades inherentes a la Institución (pluralismo, pluralidad, deliberación) a las necesidades y demandas sociales emergentes.

### III. LAS NUEVAS FRONTERAS Y RETOS DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA (I): RETOS CONTEMPORÁNEOS DEL PARLAMENTO CLÁSICO

En ocasiones he escrito que, sobre la democracia y el Parlamento, puede aplicarse la máxima del Príncipe de Lampedusa: todo tiene que cambiar para que todo siga igual. Es decir, hay que acometer las transformaciones necesarias, que han de ser profundas, para poder seguir disfrutando de un sistema político que descansa en la legitimidad popular del poder y en la materialización de los valores de igualdad y libertad. Hoy, matizaría al Príncipe, entre otras cosas, porque es materialmente imposible que todo siga igual. Las transformaciones sociales y económicas derivadas de la revolución científica son tan profundas que no es posible pensar en términos similares a los de un pasado del que no nos separan demasiados años. En todo caso, no debería olvidarse la máxima: el núcleo de nuestra meta sigue siendo el mismo.

Bajo estas premisas, creo que los retos que se le plantean al Parlamento bien pueden dividirse en dos. Por un lado, estarían aquellos relativos a garantizar su núcleo tradicional: representatividad, legislación, control. Por otro, los relacionados con una organización social profundamente diferente a aquella que vio nacer los presupuestos del Parlamento clásico. Inevitablemente, unos y otros se encuentran relacionados. Como es natural, como presupuesto de los mismos se encuentra garantizar una representatividad efectiva. Pero ahora me referiré a los relacionados con las funciones tradicionales: legislación, control y presupuestario, para analizar como colofón los desafíos relacionados con la representatividad.

Por su posición entre las funciones características de la Institución y por la profundidad de la crisis que la afecta, parece lógico comenzar el análisis por la fun-

ción legislativa. Un examen mínimamente detenido de esta cuestión crucial excede de las posibilidades de estas páginas. Pero es necesario subrayar alguna de las cuestiones más relevantes que plantea y, en todo caso, distinguir entre lo que es la crisis de la ley como categoría normativa de las funciones del Parlamento en relación con la misma. Por supuesto, son dos cuestiones relacionadas. Pero son diversas y exigen reflexiones particulares. En todo caso, el presupuesto de cualquier reflexión sobre la ley es recordar que no es sólo sustento de un sistema democrático: por encima de todo, es el sostén de una convivencia civilizada. Si la ley no cumple satisfactoriamente las funciones a las que se la vincula, si los ciudadanos desconfían severamente de la misma, la democracia y la convivencia se verán necesariamente afectadas.

El debilitamiento de la función legislativa no es algo novedoso. Más bien, lo que sucede en la actualidad es una etapa más de un proceso iniciado hace bastante tiempo. Pero como sucede en general con la crisis del Parlamento, los rasgos de esta etapa son suficientemente singulares como para dedicarle una atención específica. Entre ellos, tiene especial relevancia la creciente impotencia de las normas y, en particular, de la ley. En numerosas ocasiones, las leyes no acaban de ser efectivas, sus preceptos no se cumplen, sus objetivos no se alcanzan<sup>7</sup>. Las causas son muy diversas. Alguna es antigua como la expansión del Estado social con una consiguiente expansión de los ejecutivos en demérito de la institución parlamentaria. Otras, son más cercanas a nuestros días. Entre ellas poseen singular relevancia la aceleración como característica de la sociedad emergente y la creciente sofisticación de las materias objeto de regulación. La primera de estas notas posee una importancia singular ya que la ley, el derecho en general, requieren de una estabilidad que parece imposible en el vigente modelo social. Ello tiene dos consecuencias sobre la norma: por un lado, incrementa exageradamente las urgencias del legislador; por otro, aboca a la ley a una provisionalidad incompatible con su ser. En paralelo, ese modelo social que ha acelerado hasta lo inimaginable su discurrir, también ha transformado los ámbitos de acción de las normas de manera radical. Emergen nuevas realidades sobre las que el legislador apenas tiene un conocimiento intuitivo y se transforman sus viejos ámbitos de acción hasta ser irreconocibles. Las recurrentes dificultades para encontrar un lenguaje adecuado, para adecuar el lenguaje de las normas a las exigencias que les son propias en relación con ciudadanos y aplicadores, es una de las principales manifestaciones de esta deriva.

---

7 Lógicamente, se trata de una generalización. Los matices, como siempre, son necesario. Así, por ejemplo, cuando se analiza el presente de esta fuente del Derecho, es imprescindible distinguir entre derecho público y derecho privado, ya que es en relación con el derecho público donde se manifiestan con mayor crudeza sus problemas.

De esta manera, puede afirmarse que el ritmo que caracteriza el devenir de todos los acontecimientos sociales y la transformación del lenguaje como expresión de las nuevas realidades objeto de regulación, son dos de los principales retos que enfrenta la ley, y con ella la función legislativa. Junto a estos dos, y de una manera forzosamente sintética, hay que aludir a otros dos. Por un lado, la dificultad para una institución como el Parlamento de articular un procedimiento que consiga conciliar todos los intereses en juego y pueda hacer frente a esa velocidad del tiempo; por otro, la nueva relación entre poder y territorio. Las dificultades en relación con el procedimiento ejemplifican bien la delicada posición en la que se encuentra el poder contemporáneo. Un procedimiento ideal debería satisfacer intereses y necesidades que sin exagerar pueden considerarse como incompatibles: participación ciudadana; presencia de expertos; transparencia; deliberación racional; pluralismo político; garantías técnicas; celeridad... Desde la imposibilidad de alcanzar el ideal, se entiende que deberá buscarse aquél que garantice aquello que se considere como prioritario y pueda acoger de alguna manera, dosis de las restantes necesidades. Los desafíos que representa para el legislador el nuevo orden global han sido destacados en numerosas ocasiones. Muchos de los problemas que más preocupan a los ciudadanos no tienen una dimensión estrictamente nacional y para acometerlos eficazmente se necesita de acciones coordinadas internacionalmente. Mientras ello no se haga, la percepción de ineficacia de las normas, crecerá. Junto a ello, en Europa se ha de atender a las exigencias de conciliación normativa que representa el creciente poder legislativo de la Unión Europea. Y en los últimos años ha emergido un nuevo desafío para el legislador relacionado con el territorio: me refiero a la consolidación del mundo virtual como espacio esencial para el desarrollo de las actividades humanas. Se aduce que ello no transforma esencialmente la función de la norma. En cualquier caso, es innegable que introduce variantes de suficiente relevancia como para representar por si mismas un nuevo desafío para el legislador<sup>8</sup>.

Estos son solo algunos de los problemas a los que se enfrenta la ley como categoría general. Creo que en particular los referidos al derecho público son de tanta relevancia que exigen meditar sobre una posible reconfiguración general de la categoría. Desde esta premisa, la reflexión sobre el Parlamento es esencial: es esta Institución la única que puede revertir esta difícil situación. Para ello, como en

---

8 Me limitaré a citar tres ejemplos de ámbitos ordinarios de acción del legislador en los que el desarrollo del mundo virtual conlleva profundos cambios: derechos; ordenamiento penal; mundo mercantil. En cualquiera de estas tres cuestiones, el desarrollo de acciones en el mundo virtual plantea desafíos al legislador que requieren de una respuesta específica. Una respuesta que será compleja tanto por las dificultades inherentes a los desafíos planteados como por las propias características de una realidad en una elevada medida inaprehensible.

otros supuestos, hay que innovar incluso con radicalidad. No son suficientes simples modificaciones técnicas. Por supuesto, es preciso estudiar y reflexionar sobre cuestiones procedimentales que puedan contribuir a agilizar y mejorar técnica y cualitativamente las leyes. Una cuestión que debe ir acompañada del examen de las exigencias documentales que deben acompañar a la ley y que hoy debe buscar ayuda en la inteligencia artificial. Pero hay que ir más allá. Hay que construir una ley en la que los ciudadanos puedan volver a confiar. Para ello, es esencial que las leyes sean eficaces. Por supuesto, ello depende en primer lugar de la capacidad del correspondiente poder ejecutivo. Pero ello no resta protagonismo al Parlamento en esta tarea. En primer lugar, porque debe aprobar normas “con acreditada solvencia”, es decir, leyes que estén sostenidas con los recursos suficientes para cumplirse. En segundo lugar, porque una de las funciones más relevantes que el Parlamento debe asumir es un control pormenorizado del cumplimiento de las normas. Se puede alegar que ello es ya una de las manifestaciones de la función de control. Es así. Pero se debe ir más allá. Las leyes, las más relevantes, deben incluir test de cumplimiento y las cámaras deben habilitar debates específicos sobre ello. Para lograr todo eso el Parlamento necesitará de medios adicionales a los que hoy dispone. En este caso, por ejemplo, la idea de una oficina de seguimiento del cumplimiento de las leyes puede ser una ayuda. O, cómo se indicará, se puede asignar esa función a una segunda cámara.

Los retos relacionados con la función legislativa del Parlamento no se distinguen del reto de adecuar la ley a la sociedad contemporánea. Las dificultades para lograrlo son grandes. La mayoría están relacionadas con la descripción de la sociedad que se ha realizado en páginas anteriores. Pero, junto a ello, hay que subrayar que también se disponen de ventajas importantes. En este sentido, se aventura fundamental las aportaciones que puede realizar la inteligencia artificial para la consecución del objetivo de disponer de una legislación más eficaz.

El debate sobre la función de control no es muy distinto al que puede plantearse en relación con la ley. Al menos, no es diferente en relación con los presupuestos que fundamentan su crisis y que a la postre obligan a plantear una nueva manera de ejercerlo. El punto de partida es, inevitablemente, la debilidad del Parlamento en relación con el ejercicio de esta función. Sobre ello se ha escrito mucho, y se han establecido con claridad las causas: la fortaleza del poder ejecutivo; las exigencias del Estado social; la posición de la mayoría en relación con la minoría en la sede parlamentaria; y otras muchas cuestiones<sup>9</sup>.

---

9 GUERRERO SOLOM, E., *El Parlamento ¿Qué es, Cómo es, Qué hace?*, Síntesis, 2004, pp. 240-242.

Como ya se ha indicado, es presupuesto de la legitimidad de la Institución parlamentaria su relación con la eficacia: los ciudadanos han de ver al Parlamento como una institución eficaz. En pocas cuestiones puede visibilizarse ello con mayor claridad que con el control. Así, no otra debe ser la hoja de ruta en esta cuestión: lograr que el control que el Parlamento realiza del Poder ejecutivo sea eficaz. Ello se proyecta sobre los tres veres que tiene esta función: de manera preventiva, evitando el irregular comportamiento del Poder ejecutivo y otros actores políticos; a posteriori, publicitando el mal hacer, de forma que los ciudadanos puedan enjuiciar por sí mismos y adoptar las correspondientes decisiones; finalmente, en última instancia, haciendo efectiva la responsabilidad política. La percepción que debe tener el ciudadano se sintetiza con sencillez: el mal hacer en el ejercicio de la política es sancionado conforme a las exigencias de una sociedad democrática avanzada. En este punto es pertinente reiterar una idea que en países como España está lejos de ser lugar común: responsabilidad política no equivale a responsabilidad penal. El comportamiento que ha de sancionar el Parlamento no es el que incurre en un ilícito penal<sup>10</sup>.

En las tres perspectivas mencionadas, el Parlamento puede y debe avanzar. Así, el control preventivo ha sido insuficientemente estudiado por el Parlamento. En relación con el mismo, se puede advertir de la potencia que posee tanto la transparencia como la participación. El Parlamento debe diseñar una política de transparencia orientada tanto a evitar comportamientos irregulares como a dotar a la Institución de una condición de referencia sobre este tema. Por otro lado, la participación ciudadana en este punto bien puede traducirse en la generalización de cauces de relación que permitiesen realizar denuncias sobre posibles comportamientos irregulares. Denuncias que serían formuladas a través de Diputados y Grupos parlamentarios. No es nada que no pueda suceder, incluso que no suceda ya. Pero es preciso sustantivarlo de forma que la ciudadanía perciba con más claridad esta dimensión del trabajo parlamentario y de su relación con sus representantes. No serían los únicos instrumentos útiles para un desarrollo más eficaz del control preventivo. La Institución debe renovar el conjunto de instrumentos y procedimientos a su disposición y en esa renovación debe haber lugar para imaginar los que deben servir a esta manifestación del control.

En segundo lugar, hay que referirse a una dimensión mucho más clásica: el control a posteriori. Una dimensión que es preciso relacionar con los procedimientos e instrumentos que se conocen. Como se sabe, estos instrumentos son hoy prác-

---

10 Un problema habitual en la política (y en la sociedad) española es confundir la responsabilidad penal con la política.

ticamente los mismos que hace cuarenta años<sup>11</sup>. Las modificaciones introducidas han sido escasas y en lo esencial, no los han alterado. De esta manera, la primera tarea a acometer es proceder a su revisión para adecuarlos a unas circunstancias muy distintas a las que los vieron nacer. Es preciso innovar, desarrollando nuevos y más eficaces instrumentos que se adapten mejor a las circunstancias del tiempo presente. Como en relación con la función legislativa, es imperioso mirar hacia el desarrollo tecnológico e interrogarse por aquello que puede aportar para mejorar la calidad de control. Junto a ello, es preciso recordar que la política de comunicación de las Cámaras es parte del ejercicio de la función de control. Precisamente, desdeñar o minusvalorar esta dimensión de la política informativa de la Institución es uno de los errores más graves y comunes cometidos en relación con el control: no hay control si no se realiza una eficaz transmisión a los ciudadanos de lo sucedido en el Parlamento. A pesar de que los esfuerzos de casi todas las instituciones parlamentarias sobre este particular se han multiplicado en las últimas décadas, no es posible afirmar que el éxito haya sido completo<sup>12</sup>. La razón no es otra que el no haber sabido dotar de una estructura ideológica, de una clara definición de objetivos a esos esfuerzos comunicativos. Se ha olvidado que no se trataba de comunicar por comunicar, de transmitir la sensación de que el Parlamento trabaja. En síntesis, se ha desconocido que la comunicación no es ajena, sino que es el último eslabón de las distintas funciones parlamentarias.

Finalmente, hay que realizar una breve mención a la responsabilidad. Se trata de una institución que en demasiadas ocasiones resulta más ficticia que real. El valor de la estabilidad explica que de forma generalizada los ordenamientos la traten con prudencia. Manteniendo esta prudencia, sería posible desarrollarla de forma más efectiva. Hoy, se centra en la Presidencia del gobierno. Una perspectiva interesante podría ser la de ampliar su foco a otras instituciones, a otros cargos del Estado y, específicamente, del poder ejecutivo. Hacerlo tendría una ventaja estructural: no se dañaría la estabilidad del gobierno que se concentra en la figura del presidente y permitiría sancionar malas prácticas de forma efectiva. Una ventaja añadida es que ello facilitaría la percepción por los ciudadanos no sólo de un Parlamento más eficaz sino también de un sistema político en su conjunto más “responsable”. No se desconoce que para extender la responsabilidad más allá del Presidente elegido por el Parlamento se levantan algunos obstáculos teóricos.

---

11 Para cerciorarse de esta continuidad, no hay más que acudir a la primera edición del Derecho Parlamentario Español, de SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, 1984.

12 Sobre estos esfuerzos, y específicamente, en relación con las Cortes Generales, ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2017.



Mas el Parlamento no sólo elige al Presidente. Cada vez elige a más cargos y bien se podría arbitrar mecanismos de sanción en relación con los mismos en determinados supuestos. Junto a ello, por el camino de la convención bien se puede establecer que los cargos reprobados por la Cámara no pueden permanecer en sus puestos.

El examen de las funciones clásicas debe concluir con una referencia a la función presupuestaria. En mi opinión, se debería enunciar una función económica del Parlamento que comprendería la aprobación del presupuesto, pero también otros quehaceres relevantes en relación con la economía. De esta forma, la aprobación del presupuesto se insertaría en un todo integrado fundamentalmente por dos ámbitos: por un lado, la programación de gastos e ingresos y la correspondiente función tributaria; por otro, el ejercicio de la función de control en relación con el desarrollo de las políticas económicas. Para un adecuado ejercicio de esta función, el Parlamento puede disponer de programas informáticos que ayuden eficazmente, a Diputados y Grupos Parlamentarios a enfrentar la complejidad técnica de esta materia.

Un aspecto relevante de esta reconversión de la clásica función presupuestaria sería la construcción de un portal informativo en relación con las cuestiones económicas tratadas por la Institución. Los ciudadanos deben tener acceso a través del Parlamento no sólo a información esencial en relación con las políticas económicas sino también a posibles críticas a las mismas. Esta dimensión informativa de la política económica se conectaría con políticas de transparencia y participación más ambiciosas que las actuales.

La reconversión de la función presupuestaria en una función económica tiene también una dimensión simbólica añadida. Se postula un Parlamento más ambicioso y, sobre todo, un Parlamento moderno, un Parlamento que comprende la relevancia y complejidad de la economía en la sociedad contemporánea. Una función que debe articularse con la unidad y coherencia suficiente como para facilitar la transmisión de su ejercicio a los ciudadanos. De nuevo, se trata de ampliar las vías para incrementar la percepción del Parlamento como una institución eficaz.

#### IV. LAS NUEVAS FRONTERAS Y RETOS DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA (II): LOS RETOS DERIVADOS DE UNA SOCIEDAD EMERGENTE

De nuevo, hay que matizar. Los retos del Parlamento clásico se encuentran directamente relacionados con los retos que proceden de la sociedad emergente. En puridad, no se trata de nuevos retos. El Parlamento siempre ha tenido que

responder a las cuestiones que se van a plantear. Lo que sucede es que, durante décadas, podía considerarse que se había logrado una respuesta al menos parcialmente satisfactoria. Hoy, se han sacudido los cimientos y es preciso volver a plantearse cuestiones clásicas. Como se indicará, todas las cuestiones que se plantean se encuentran vinculadas por un objetivo común: asegurar la legitimación por representatividad del Parlamento.

Una voz que debe ser traída a colación con preferencia es “confianza”: El Parlamento debe tener la confianza de los ciudadanos y es legítimo dudar de que ello sea así en la actualidad. Realizada la afirmación, inmediatamente hay que interrogarse si es posible la escisión entre Institución y Diputados. De otra manera: ¿puede el Parlamento recuperar la confianza de los ciudadanos si los políticos no consiguen disolver la desafección? O de otra forma ¿puede el Parlamento llegar a singularizarse como institución con independencia de sus actores? Se trata de una cuestión esencial. Si se responde negativamente, habrá que convenir que todo se reduce a la mejora de la política, que cualquier análisis institucional se diluye ante la evidencia de que la mejora del ejercicio de la política y de la correspondiente selección de los dirigentes es condición determinante de todo. Desde luego, no es posible minusvalorar la relevancia de este presupuesto. Pero ello no es óbice para pensar que el diseño institucional puede y debe servir a esa necesaria mejora. Por lo que a estas páginas interesa, el Parlamento ejemplificaría esta afirmación.

En última instancia, un Parlamento es lo que sus Diputados hacen con él. Sin Diputados que ejerzan correctamente su función se fracasará aun disponiendo de los mejores medios materiales y personales. Con todo, hay lugar para el matiz: por un lado, existe un espacio para el Parlamento-institución y existe la posibilidad de obligar a los agentes políticos a desempeñarse en ese espacio; por otro, si se adoptan las medidas de reforma necesaria, se puede modular en la dirección correcta el desempeño de los políticos. En todo caso, es esencial que la Institución se independice y por encima de todo ponga en valor su relación con la ciudadanía. Lograrlo es el primer reto. Y para ello debe mejorar las funciones clásicas y asumir nuevas. Sólo desde estas premisas es posible que el Parlamento como institución pueda recuperar la confianza de los ciudadanos.

Para lograr este objetivo, debe ser objetivo de la Institución el reforzar su condición de foro. La teorización del Parlamento como foro y la puesta en valor de esta condición es antigua<sup>13</sup>. Hoy, debe realizarse una lectura contemporánea. En un tiempo de transformación, en el que apenas hay nada estable, es más nece-

---

13 Sobre esta cuestión, y en relación con la función legislativa, RUBIO LLORENTE, F., «Parlamento y Ley», en: *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 1, 1995, pp. 15-28.

sario que nunca el espacio para el debate racional y plural. Por definición, un Parlamento siempre es espacio para ese debate. Pero en demasiadas ocasiones esa condición se diluye velada por el ejercicio de otras funciones. Hoy, el reto es conseguir que la Institución sea referente esencial de los debates contemporáneos. No sólo para reforzar su condición. También porque debe ser así: lo que suceda en el futuro, las políticas que se desarrollen, exigen de las características de la deliberación parlamentaria: publicidad, pluralismo, racionalidad. Se trata de un objetivo muy relacionado con las funciones de estudio y prospectiva que, claramente, el Parlamento contemporáneo debe asumir y potenciar hasta hacer de ellas parte de su esencia. No se trata de ningún monopolio ni de suplantar a nadie. Pero es evidente que debe haber una reflexión política racional sobre las cuestiones estructurales. Para ello, no hay mejor foro que el Parlamento. Los ciudadanos necesitan saber que existe esa referencia.

Vinculado a lo anterior se encuentra un tema de gran relevancia: la relación entre Parlamento y derechos fundamentales, la relación entre el Parlamento y el estatus del ciudadano en la sociedad emergente. Como es obvio, en última instancia no se trata sino de debatir sobre cuál es, cuál debe ser, el estatus ciudadano en el nuevo modelo social. El Parlamento debe tratar esta cuestión desde dos premisas: por un lado, desde el carácter indeclinable de su relación determinante para con los derechos; por otro, desde el dinamismo, novedad y contingencia que caracterizan a los derechos en el orden social y político contemporáneo. No se trata de limitarse a aprobar, aun modificando, lo que otros impulsan. Se trata de que la Institución impulse. De que lo haga por iniciativa de sus diferentes sujetos, pero también como consecuencia de la creación de espacios que lo propicien. Los derechos tradicionales se ven alterados, afectados incluso con radicalidad; surgen realidades nuevas que exigen respuestas nuevas del poder público, muchas veces articuladas en forma de derechos y libertades. El Parlamento debe convertirse en protagonista de este debate. Al respecto, la comunicación y la participación serán esenciales: participación para activar y modular derechos; comunicación para transmitir a los ciudadanos que es la Institución parlamentaria la que está velando porque su estatus de ciudadano se adapte a las nuevas necesidades

Junto a lo anterior, es preciso hacer referencia a la relación entre Parlamento y tiempo. Al principio de estas páginas ya tuve ocasión de señalar que la característica esencial de la sociedad contemporánea es la velocidad a la que transcurre todo. Bien, la velocidad es, implacablemente, mala compañera del Parlamento. El Parlamento es una Institución casi necesariamente abocada a ritmos lentos. Algunas de las exigencias que se han traído a colación a estas páginas como es la de racionalizar el impulsivo y sectario debate que es propio de los nuevos espacios comunicativos concilian mal tanto con esa velocidad como con las exigencias

de una sociedad acostumbrada a la inmediatez. El Parlamento no sólo necesita pausa. También debe reivindicarla. De hecho, una de sus funciones debe ser la de introducir pausa y razón en el debate público. Pero no puede desconocer que hay cuestiones que no admiten la pausa, que exigen respuestas inmediatas. Conciliar estas exigencias opuestas no será sencillo pero lograrlo es un desafío de supervivencia.

Finalmente, debe recordarse el desafío que supone adaptarse a un entorno tecnológico transformador. La emergencia del Parlamento virtual y la consolidación de la inteligencia artificial, junto a las páginas web, dibujan un contexto técnico que puede y debe influir decisivamente en el diseño del Parlamento. Como siempre, las herramientas se pueden usar bien o mal. Sin duda, representan una gran oportunidad. Pero hay que saber aprovecharlas y evitar las tentaciones asociadas a su mal uso, como puede ser, tal y como se ha podido ver en los últimos meses, el abuso del Parlamento no presencial. En todo caso, hay que reiterar que para hacer frente a las distintas cuestiones planteadas, hay que abandonar tentaciones conservadoras. No es tiempo de simples reformas y algunos cambios deben ser estructurales. En ocasiones, incluso extraños a la tradición de la ortodoxia parlamentaria. Las nuevas herramientas tecnológicas ofrecen grandes oportunidades para las Cámaras y deben ser aprovechadas desde la imaginación y sin miedos, incluso cuando en ocasiones cuestionen algunas premisas clásicas. Por supuesto, ello debe ser compatible con tener la prudencia como guía. El bagaje histórico y simbólico que acompaña al Parlamento no debe ser puesto en riesgo. Pero nada de ello debe ser obstáculo para un cambio que se antoja necesario para cumplir el deseo más conservador: que la sociedad que emerge siga descansando en las premisas de la democracia constitucional.

Aunque no es posible siquiera hacer una referencia con un mínimo de sustantividad, hay tres cuestiones que no querría que estuviesen ausentes de estas páginas por su trascendencia para lograr el objetivo de un Parlamento más y mejor adaptado a la sociedad a la que representa. Por no poder desarrollarlas como merecen, me limito a enunciarlas. La primera de ellas se refiere a la necesidad de repensar la posición del Diputado. No se trata sólo de dotarle de un necesario protagonismo. Se trata también, y sobre todo, de que su trabajo sintonice con las exigencias que se han predicado en relación con las Cámaras. La segunda, hace referencia a la estructura del Parlamento. Frente a lecturas escépticas, creo preciso realizar una defensa cerrada del bicameralismo. La complejidad y amplitud de las tareas que debe desempeñar el Parlamento contemporáneo abocan a disponer de, al menos, dos escenarios para poder ejercerlas. El bicameralismo es una necesidad. Ahora bien, su fundamentación no tiene por qué ser la que le ha sostenido hasta ahora o, al menos, no se tiene que limitar a los argumentos que

hoy lo soportan. Finalmente, es preciso realizar una breve referencia a las exigencias materiales para desarrollar el trabajo parlamentario. Los Parlamentos deben disponer de los medios precisos y suficientes para desarrollar un trabajo que debe ser ambicioso. Junto a ello, deben dotarse de estructuras organizativas flexibles que les permitan adaptarse a las circunstancias mutantes del entorno.

Desde el principio de estas líneas he aludido al desafío de la representatividad. El Parlamento tiene la legitimidad incuestionable que le otorga el ordenamiento jurídico, siempre, claro está, que su conformación tenga origen en buenas prácticas electorales. Pero esa legitimidad de la representación no garantiza que los ciudadanos se sientan representados, no permite automáticamente atribuir a la Institución la cualidad de la representatividad. No otra es la brecha abierta en los últimos años. De forma paulatina, los ciudadanos se han distanciado de la Institución. No debería desconocerse que existe un riesgo cierto de que la distancia se acreciente hasta llegar a territorios peligrosos. La evolución social es intensa, abrupta y no da tregua. Si frente a ello no se reacciona, se abre un espacio de incógnitas con respuestas poco agradables. Por ello, ante todo, en estas páginas se ha intentado diagnosticar problemas y plantear algunos instrumentos para, al menos, reducir el déficit de representatividad. Un objetivo que es síntesis: el reto del Parlamento contemporáneo es garantizar su representatividad en un entorno hostil. Lo que no es distinto de lograr una dinámica del orden político democrático que los ciudadanos sigan considerando como la mejor opción política.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2017.
- BUSTOS GISBERT, R., *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Marcial Pons, 2017.
- CASTELLÁ, J. M. (ed.), *Populism and contemporary democracy in Europe*, Studen-Verlag, 2021.
- CHANDENAGOR, A., *Un Parlement, pour quoi faire?*, Gallimard, París, 1967.
- GUERRERO SOLOM, E., *El Parlamento ¿Qué es, Cómo es, Qué hace?*, Síntesis, 2004.
- GUILLÉN LÓPEZ, E., *Repensando la forma de gobierno*, Marcial Pons, 2019.
- PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, CEC, 1985.

- RUBIO LLORENTE, F., «Parlamento y Ley», en: *Anuario Jurídico de La Rioja*, n° 1, 1995, pp. 15-28.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, 1984.
- TORREBLANCA, J. I., *Asaltar los cielos*, Debate, 2015.
- VALLESPÍN, F., BASCUÑÁN, M., *Populismos*, Alianza Editorial, 2018.