

PARLAMENTO Y OPINION PUBLICA

Manuel Ramírez Jiménez
Catedrático de Derecho Político.
Director de la Fundación de Estudios Políticos y
Constitucionales “Lucas Mallada”

Plantear la relación entre los términos Parlamento y Opinión Pública requiere, de entrada, recordar dos afirmaciones de partida.

En primer lugar, existe una unión histórica entre la aparición y consolidación del Parlamento soberano en el Nuevo Régimen y la presencia efectiva de una opinión pública con mayor o menor peso. En efecto, el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen no supone únicamente un cambio sustancial en el sujeto que encarna la soberanía: de los hombros del Rey a la nueva construcción jurídico-política obra de la burguesía triunfante llamada Nación. Supone, de igual forma, que la política, en tanto que proceso elaborador de decisio-

nes, deja de desarrollarse en el oscurantismo de la trastienda regia (Rey, validos, personajes influyentes) para convertirse en materia de atención y preocupación ciudadana. De esta forma, al cambio político acompaña la aparición del denominado *régimen de publicidad*. Publicidad de la vida política, aparición de la prensa política, importancia paulatina de los cronistas o comentaristas parlamentarios, etc. Entre nosotros, el hecho se evidencia palpablemente a partir de 1812 y origina una meritoria trayectoria e influencia de la prensa política, aparición de Cátedras, discusiones en Ateneos, que recorre todo el siglo XIX, como han analizado con pulcritud los estudiosos de nuestra historia político-constitucional, encabezados por el maestro Sánchez Agesta. La política deja de ser patrimonio de unos pocos y pasa a ser objeto de libre comentario y opinión entre los ya ciudadanos y otrora súbditos.

Por supuesto que, al hacer esta afirmación, no es posible olvidar los precedentes. Como en tantas otras ocasiones en el campo de las ciencias sociales, lo que ocurre es que se fija una fecha histórica y hasta una denominación para aludir a algo que, con otras o similares características, ya se conocía en el pasado más o menos remoto. Permítaseme traer a colación dos ejemplos. La aparición de los llamados grupos de presión suele fijarse en un momento dado de las elecciones norteamericanas y con esa denominación pasan a ser sujetos más o menos reconocidos en la vida política y en la ciencia que la estudia. Pero, si bien lo pensamos, ¿puede haber alguna duda sobre el hecho de que, desde siempre, en la voluntad del llamado a tomar una decisión política han influido o intentado influir intereses concretos?. El concepto y su reconocimiento resultan nuevos. Pero la realidad a que se alude, acaso sea tan vieja como el mismo gobierno de la *polis*. O, en otro supuesto, pocos campos de tan rabiosa actualidad como los estudios sobre la llamada socialización política. Es decir, el proceso a través del cual los ciudadanos asimilan y practican los valores que sostienen un régimen político y hasta garantizan a su través su permanencia más allá del nudo recurso de la fuerza. Pues bien, la idea de educar “según el régimen” está nada menos que en Platón y Aristóteles. “Lo que quieras para la ciudad, ponlo en la escuela”, afirmaba el primero. Y en Libro VII, Capítulo 9 de su *Política* escribía el segundo al analizar las causas de la inestabilidad de los regímenes y abordar las medidas para obtener su permanencia: “Pero entre todas las medidas mencionadas para asegurar la permanencia de los regímenes políticos es de la máxima importancia *la educación de acuerdo con el régimen*, que ahora todos descuidan. Porque de nada sirven las leyes más útiles,

aun ratificadas unánimemente por todo el cuerpo civil, si los ciudadanos no son entrenados y educados en el régimen”. Y desde ahí, pasando por gran parte de los clásicos del pensamiento político, hasta los modernos estudios sobre los calificados “aparatos ideológicos del Estado”, en terminología marxista, o “las agencias de socialización” en expresión liberal-capitalista. Un fenómeno antiguo que recibe un nombre o un tratamiento nuevo.

Similar acaecer ocurre con la opinión pública. En el cap. IX de su obra *El Príncipe*, escribe Maquiavelo lo que sigue: “Quien llega a ser Príncipe por la voluntad del pueblo debe conservar esa amistad, cosa fácil, puesto que el pueblo sólo pide no ser oprimido; pero quien contra los deseos del pueblo y sólo por el apoyo de los nobles se hace Príncipe, debe empezar *ganándose el afecto del pueblo*, lo cual tampoco ha de serle difícil desde el momento que esté en situación de protegerlo. Como los hombres cuando reciben bienes de quien esperaban males *son más agradecidos al que los dispensa*, el pueblo es más adicto al Príncipe que lo trata bien que si él mismo lo hubiera puesto en el principado. Puede el Príncipe *ganarse la voluntad del pueblo de diversos modos*, que varían según las circunstancias, y a causa de ello no cabe dar reglas fijas”. Estamos ante una de las afirmaciones más sagaces del auténtico padre de la moderna ciencia política. Quien, desacralizando el poder, convierte en *técnica* el menester de obtener obediencia.

Curiosamente, esta necesidad de contar con la opinión y el apoyo de los súbditos para obtener una estabilidad y fortaleza en su gobierno es asumida incluso desde nuestra hispánica corriente del antimaquiavelismo. Quienes no podían ceder ante las “heréticas afirmaciones” del florentino, no pueden por menos que rendirse ante la evidencia de algunas de sus afirmaciones. Francisco Murillo lo estudió a fondo en la obra de Saavedra Fajardo, quien se preguntaba de esta guisa: “¿Qué otra cosa es *la reputación* sino un ligero espíritu encendido en *la opinión de todos*, que sustenta derecho el cetro. Y así cuide mucho el Príncipe de que sus obras y acciones sean tales que vayan cebando y manteniendo estos espíritus (...) *No hay monarquía tan poderosa que no la sustente más la opinión que la verdad, más la estimación que la fuerza*”¹. Y José Antonio Maravall, en su obra *La teoría española del Estado en el siglo XVII*. (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944) ha rastreado en esta

(1) Véase Francisco Murillo: *Saavedra y Fajardo y la política del barroco*, Madrid, 1957, pag. 285.

curiosa paradoja del antimachiavelismo hispano, según tuvimos la oportunidad de analizar no hace mucho².

Pero, apuntando este breve *excursus* por los antecedentes, vayamos a la segunda de las afirmaciones anunciadas.

Y el segundo aserto va en el camino de señalar la doble dirección que, desde el mismo nacimiento del Parlamento, se establece entre éste y la opinión pública.

Por un lado, el Parlamento es el lugar, el *situs*, en el que se ha de reflejar la opinión pública. El parecer de la sociedad. Y ello desde la misma aparición de la institución que ahora analizamos. Hasta el hemicycle se piensa que llega dicho parecer y que allí encuentra debido eco. Cuando Alf Ross escudriña la victoria del Parlamento sobre la monarquía absoluta en una obra de permanente vigencia, escribe así: “Ése turbulento siglo XVIII, que en todo el continente estuvo bajo el signo de la monarquía absoluta, concluyó así en Gran Bretaña, con la victoria del Parlamento. Claro está que el Parlamento no era democrático, en cuanto no representaba a las grandes masas populares de Gran Bretaña. Pero para una evaluación histórica, de miras amplias, ello no es de importancia decisiva. *Lo esencial es que el Parlamento era visto, en principio, como el vocero de la nación* y que la soberanía era pensada, en principio como el pueblo”³. El “vocero de la nación”. Una primera dirección que lleva la voz de la calle, en forma de demandas de la opinión pública, hasta los escaños parlamentarios. Y de aquí la presumible influencia de dicha opinión en el actuar político.

Por otro, algo que se define como una de las funciones propias del Parlamento. Los debates parlamentarios sirven a la vez para orientar, formar y dar riqueza a la opinión pública. La publicidad ínsita a su funcionamiento y aludida en la conocida expresión de “luz y taquígrafos”, las crónicas parlamentarias, el reflejo de las actitudes de los diputados constituyen, desde siempre, un elemento conformador de la opinión pública del país. Allí se debaten los grandes problemas, se oyen las voces de los protagonistas políticos, se reflejan las actitudes ante esto o aquello. Y el ciudadano medio

(2) Manuel Ramírez: “La teoría del Estado español en la obra de J. A. Maravall”, en *Libro Homenaje a José Antonio Maravall (1911-1986)*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1988. Pag 103 y ss.

(3) Alf Ross: *¿Por qué democracia?*, aparecido en 1952. Citamos por la harto deficiente traducción de Roberto Vernengo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pag 32.

aumenta, mediante el conocimiento de todo ello, su cultura política y va definiendo su propio parecer. Va elaborando y tomando sentido su opinión con respecto al amplio elenco de temas que experimenta la vida nacional.

Hasta aquí, lo que podría ser la historia de un perfecto matrimonio. Dos sujetos bien avenidos. Parlamento y opinión pública, que transitan buena parte de la historia del Nuevo Régimen en suficiente armonía.

Hemos de llegar a nuestro siglo para que comiencen los problemas. Y ello por un cambio sustancial que Murillo definiera con acierto en estas palabras: “Que exista un público político es resultado de la información, pero es también resultado de que dicho público tenga *la posibilidad estructural de participar* por alguna manera en la vida política”⁴. Y en la democracia de nuestros días esos canales de participación pasan a ser los partidos políticos.

Poco alcance tendría el problema si los partidos, de nuevo ratificados como piezas insustituibles en la moderna concepción democrática, se hubieran quedado en canales favorecedores de dicha participación. En máquinas llamadas a simplificar el proceso de participación y representación. En instancias encauzadoras y, a la vez, simplificadoras y ordenadoras, del universo de demandas siempre existentes en la sociedad y, por ende, en la opinión pública. O, desde otro punto de vista, en canales filtradores de las mil posibles opciones existentes en un proceso electoral, tal como ocurre desde el punto de vista estrictamente constitucional y por sólo traer a colación un ejemplo, en la elección del Presidente de los Estados Unidos. Pero, como hemos analizado con detalle en otro lugar⁵, han ido mucho más lejos. En la actual fórmula del llamado Estado de Partidos, en cuyo detalle no podemos entrar aquí, estos sujetos han penetrado y hasta han puesto en solfa toda la construcción teórica del Estado de Derecho cuando han implantado su hegemonía en estas tareas, sobre todo en las llamadas democracias representativas como es la española de nuestros días.

Cuando los partidos, a veces desde la misma invitación del texto constitucional, como ocurre entre nosotros en virtud del, a nuestro entender, excesivo énfasis en su día querido al redactar el

(4) Francisco Murillo: *Estudios de Sociología Política*, Madrid, Ed Tecnos, 1963, pag 102.

(5) Ver Manuel Ramírez: “Problemática actual del Parlamento”, en *Revista de Estudios Políticos*. Nueva Epoca, nº 87, Enero-Marzo, 1995, Madrid, Pags 53 y ss.

artículo 6 de nuestra vigente constitución en forma que en otro de nuestros trabajos hemos criticado⁶, llegan a monopolizar esas funciones, comienzan a derivarse los males:

a) Por el juego de mayorías-minorías se acaba en la esterilidad de los discursos parlamentarios.

b) Los debates en los plenos han perdido valor en la medida en que acaban siendo meras cajas de resonancia de acuerdos previos tomados en las famosas Juntas de Portavoces, figura harto premiada en el acontecer de nuestro funcionamiento parlamentario. Los asuntos llegan al Pleno bien atados y, de antemano, casi siempre se sabe el final antes de comenzar la discusión. El riesgo de sorpresa es casi nulo, sea cual sea la altura o brillantez de las intervenciones y sean cuales sean los argumentos que se crucen en el debate.

c) Midiendo las fuerzas de los partidos, la fundamental tarea del control parlamentario suele convertirse en estudiado espectáculo de cara a las próximas elecciones y, habitualmente, con ausencia de sanción política o jurídica. Montero Gibert y García Morillo han destacado, por demás, el papel meramente simbólico de la existencia constitucional de la llamada moción de censura constructiva, sobre todo en el caso español⁷. Y el mismo Klaus Von Beyme hace tiempo que, con datos comparados, demostró la inutilidad de tal instituto, señalando su escasísima incidencia a la hora de ser causa de la caída de un gobierno⁸.

d) La disciplina de voto, el imperio del grupo parlamentario y la hegemonía de los partidos a través de la configuración de las listas cerradas y bloqueadas en los procesos electorales, apuntillan la debilidad del proceso político antes de llegar al Parlamento y durante sus sesiones.

(6) Véanse los trabajos de Manuel Ramírez: "El reforzamiento de la participación política" en *Revista de Derecho Político* nº 36, Madrid, Universidad de Educación a Distancia, 1992 y "Partidos políticos en España: Hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual", en el libro *Régimen Jurídico de los Partidos Políticos y Constitución*, coeditado por el Centro de Estudios Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, pags 13 a 31.

(7) Véase José R. Montero y J. García Morillo: *El control parlamentario*, en la col "Temas claves de la Constitución Española", Madrid, Ed Tecnos, 1989.

(8) Klaus V. Beyme: "El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado", en el libro *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Manuel Ramírez (Edit.), Barcelona, Ed Labor SA, 1978, pags 375 y ss.

Si a todo esto se une la pobreza misma del discurso parlamentario que por doquier estamos contemplando, lo del flujo y reflujo de la opinión pública en el Parlamento queda puesto en solfa. Pedro de Vega lo anunció con su habitual lucidez cuando nuestro texto constitucional tenía pocos meses de vigencia: “El Parlamento va a dejar de ser el lugar donde se discute y, en consecuencia, donde a través de la discusión puede obtenerse la verdad”. Y ello en un doble sentido. Primero, por la ausencia de una auténtica discusión achacable a defectos generales del sistema. Y segundo, porque en el Parlamento ya no se busca, mediante la confrontación de pareceres, “una especie de verdad objetiva” de carácter general y universal. Y termina así su engarce con la opinión pública: “Cuando se discute en los Parlamentos lo que se busca es el aplauso, es la ratificación. Frente a la opinión pública crítica aparece entonces la opinión pública manipulada”⁹.

Cuando el divorcio acontece, aparecen con él dos consecuencias. La primera está ahí y, en principio, no resulta tan dañina para la relación entre Parlamento y opinión pública. Me refiero al hecho de que, en la actualidad, el papel formador e informador hacia la opinión ha sido asumido por los diversos medios de comunicación social. La tenaz línea política de un periódico, el enfoque de una tertulia radiofónica y, sobre todo, la aparición en un espacio de televisión han acabado por ser mucho más importantes que un debate parlamentario. De ahí la conciencia general de la trascendencia de estos nuevos “formadores de la opinión” y su inevitable empleo en las campañas electorales. Nos movemos en lo que Sartori ha llamado con acierto “videopoder”, entendido como el poder de la imagen. La conclusión a que llega el maestro Sartori es realmente grave: “La erosión de la cultura escrita y su sustitución por una cultura visual produce un “hombre ocular”, la persona video-formada que es cada vez menos un animal mental capaz de abstracción, de comprender más allá de ver. Mientras nosotros nos preocupamos por quien controla los media, es el instrumento en sí y por sí mismo, dejado a sí mismo, quien controla la propia formación del *homo sapiens*”¹⁰. Y, por demás, el tema se complica ante el fenómeno de los manejos de

(9) Pedro de Vega: “Parlamento y opinión pública”, en la obra *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Cátedra Derecho Político, 1980, pag 26.

(10) Giovanni Sartori: *Elementos de teoría política*, Edición en castellano de Alianza Editorial, Madrid, 1992, pag 316.

los medios de difusión y hasta en el actual proceso de concentración de medios que muy recientemente ha estudiado entre nosotros Joaquín Estefanía al analizar la problemática general del derecho a la información¹¹. En nuestro país, este imperio de los actuales formadores de opinión aparece ineludiblemente unido tanto a la pobreza de los elaboradores del machacante discurso, auténticos “sabelotodos” con frecuencia nada objetivos, cuanto a la casi total ausencia de auténticos intelectuales de cierta altura capaces de suscitar focos de atención, preocupación por problemas serios y espíritu de crítica.

Mayor gravedad posee la segunda consecuencia. La aparición de la idea y hasta del argumento de la “doble legitimidad”. La del hemiciclo por un lado y la “de la calle” por otro. Conocidos son no muy lejanos casos en nuestro país en los que, ante la aprobación parlamentaria de ciertas medidas laborales, los sindicatos no han dudado en acudir al expediente de ese peligroso argumento.

Sin duda estamos ante la consecuencia más grave que al juego parlamentario puede asestar la estructura de partidos, sus mayorías o sus pactos. Hablar de “otra legitimidad” distinta y hasta opuesta a la que posee la institución depositaria de la soberanía es poner en cuestión algo más, mucho más, llegaríamos a decir, que el punto concreto de quién tiene mayor grado de razón ante un aspecto determinado.

El peligroso riesgo de la doble legitimidad puede llevar a la guerra abierta entre quienes creen defender unos intereses fuera del Parlamento y quienes, por contra, creen haber monopolizado esa defensa dentro del mismo. Entonces es cuando de verdad el divorcio resulta alarmante tanto para la subsistencia del Estado social y democrático de Derecho, cuanto para la misma estabilidad del sistema democrático. Cuando aquí se llega, la crisis deja de ser pasajera y reclama, con urgencia, eficaces terapias que intenten recomponer la relación dañada.

Hablar de estas terapias comporta la previa autosituación de quien habla o escribe. Me explico. Supone partir del compromiso intelectual y ciudadano de entender el divorcio aludido como uno

(11) Joaquín Estefanía: “La concentración de medios”, en *El Derecho a la Información. Teoría y Práctica*, Cuadernos “Lucas Mallada” nº 1, editados por la Fundación de Estudios Políticos y Constitucionales “Lucas Mallada”, Libros Pórtico, Zaragoza, 1995, pags 87 y ss.

de los posibles males de un régimen democrático en el que se cree, que de por sí y por lo que comporta de utopía, acaso nunca puede ser perfecto. Pero sí perfeccionable, mejorable. Ahí se sitúa el autor de estas líneas. Sin asomo de anti-sistema y, por supuesto, sin vanagloria del nefasto y engañoso pseudoanarquismo a la sazón tan al uso entre algunos de nuestros sedicentes intelectuales. No se olvide por demás y entre paréntesis, que en estas actitudes de “anarquistas multimillonarios” han solido tener y encontrar buen terreno de abono los movimientos fascistas o fascistoides. Criticar la democracia “desde dentro” constituye empresa noble dentro y fuera de España. Lo otro, ya sabemos lo que esconde y al triste fin que conduce.

Y, a más de esta previa confesión, por lo demás absolutamente voluntaria, el problema debe conducir aunque solamente sea citándolos a los posibles medios para superar el divorcio que hemos descrito. Lo he hecho con detalle y para el conjunto del sistema participativo en dos recientes ocasiones a las que remito al lector¹². Valga como síntesis estos enunciados:

a) El rescate del protagonismo de la sociedad civil, viejo concepto ahora retomado por la literatura científica anglosajona bajo la denominación del “corporatismo” (que no es el viejo corporativismo de los sistemas o regímenes autoritarios), que no daña el principio democrático y del que lleva hablando hace algún tiempo el profesor Salvador Giner.

b) La ampliación del concepto y la esfera del pluralismo, acaso como insoslayable consecuencia del Estado de Asociaciones (Verbandestät) que cualifica al moderno Estado Social y Democrático de Derecho. Junto a los partidos, sin el menor asomo de su exclusión, el nuevo pluralismo de la sociedad.

c) El compromiso de intentar, al menos, el consenso de los afectados, oyendo sus pareceres, “su opinión” antes de adoptar gubernamental o parlamentariamente la decisión política. Menester que, haya o no mayoría absoluta parlamentaria, lejos de causar debilidad, llena de riqueza a la misma decisión posterior y, sobre todo, garantiza su permanencia por encima del lógico recambio gubernamental.

(12) Ver Manuel Ramírez: “Problemática actual del Parlamento” y “Partidos políticos en España: Hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual” ya citados.

d) En fin, el reforzamiento de las llamadas vías directas de participación otrora tan temidas en tiempos de elaboración constitucional y, a mi entender tanto más necesarias cuanto más se quiera acercar la política al ciudadano.

Pues bien, incorporar todo esto, de lo que no es momento de hablar en profundidad, al sistema de toma de decisiones, en nada daña la soberanía del Parlamento y en mucho refuerza el papel de la opinión pública. Lograríamos “refrescar” la democracia, manteniendo los partidos su fundamental papel de canales electorales y cauces de demandas y, por supuesto, manteniendo el Parlamento la última palabra derivada de su propia legitimidad en tanto que supremo depositario de la soberanía de un pueblo en democracia.

Estamos ante un reto importante para filósofos de la política, constitucionalistas y científicos de la política. El reto de la democracia mejorable, empresa de la que lo hoy expuesto, es una parte nada despreciable.