

SALVAR EL PARLAMENTO¹

Retrieving Parliament

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

Desde hace veinte años, José Tudela ha contribuido de forma impagable al desarrollo de la democracia parlamentaria en España y en América Latina mediante el estudio del derecho parlamentario y el derecho autonómico. Al frente de la Fundación Manuel Giménez Abad, organizando y acogiendo jornadas, seminarios y cursos por los que ha desfilado lo más granado de la academia, ha disfrutado de un observatorio privilegiado para reflexionar, entre otras cuestiones, sobre la crisis del Parlamento, o a la inversa, sobre *el Parlamento en tiempos críticos*, título de la obra que recoge —bajo el subtítulo *Nuevos y viejos temas del Parlamento*— el fruto del trabajo de varios años: siete artículos publicados y tres escritos *ex profeso*, todos prácticamente rehechos para obtener la unidad del volumen.

Como él mismo señala en la introducción, no pretende escribir un libro de derecho parlamentario, sino sobre el Parlamento, en el que la condición académica se mezcla con la experiencia profesional (profesor en la Universidad de Zaragoza, es letrado de las Cortes de Aragón) y la perspectiva jurídica, con la politológica, que no contamina la primera.

Continúa así el camino de otras obras anteriores (*El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, 2008, y *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, 2015) que tienen como trasfondo la preocupación por la calidad democrática de nuestro país, sobre la que también ha trabajado en escritos y proyectos de investigación.

El Parlamento en tiempos críticos describe la crisis ya veterana de la institución en una época en que la democracia se encuentra sometida a tensiones crecientes y el orden social cambia de forma acelerada. De ahí que no quepa hablar ya solo de crisis del Parlamento, ni siquiera de crisis de la democracia, sino de tiempo que es etimológicamente crítico.

¹ Comentario al libro de José Tudela Aranda *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

Así, el título del libro se reproduce en el epílogo, donde el autor nos recuerda que fue escrito antes de la actual crisis por excelencia —la provocada por el covid-19, que afectará a la política, al Parlamento y al propio modelo económico-social— y habría sido el mismo sin la pandemia, pretendiendo llamar la atención sobre el núcleo de problemas: la inadecuación de las formas vigentes de los modelos democráticos, y en general de la gobernanza, para hacer frente a los retos de la sociedad emergente en paralelo a la revolución científica y tecnológica; en suma, la crisis de la democracia.

La obra que comentamos se divide en tres partes y una reflexión final en el epílogo. En todas ellas se presenta la situación actual de la cuestión y se formulan propuestas para su mejora, enfoque positivo que hace tanto más útil el estudio.

La primera parte se aproxima a las funciones del Parlamento: legislativa, de control y de información política.

En cuanto a la debida renovación de la función legislativa, toma como punto de partida una cita de nuestro querido profesor Rubio Llorente, según la cual el concepto de ley que hemos heredado no se adecúa a sus necesidades actuales. En una sociedad en transformación, cualquier esfera pública o privada ha evolucionado hasta las fronteras de la revolución, y en ese conflicto ha de insertarse la reflexión actual sobre la ley y la función legislativa.

La denuncia sobre la crisis de la ley es antigua, basta leer a Santamaría Pastor, en 1988, cuando expone su evolución desde los presupuestos clásicos del Estado liberal. No obstante, la antigüedad de la crisis y el mal hacer de los actores políticos, que habrían degradado la ley, explican solo parcialmente la gravedad de la situación actual, en la que se ha perdido el respeto a su significado y función, como ya denunciara Sartori.

La crisis que afecta al ejercicio de la función legislativa ha de situarse también en el clima generalizado de desafección hacia las instituciones, que afecta gravemente a la relación ciudadano/legislador/ley.

Afirma el autor que, en estos tiempos en los que lo que hoy es válido mañana puede no serlo, no se trata de luchar por certezas, sino de levantar velos y adquirir dudas. De las graves carencias que impiden a la ley cumplir sus funciones, destaca la aceleración del tiempo en los últimos años, velocidad a la que acontecen los cambios que tiene consecuencias sobre la acción del legislador, tan profundas como inevitables. En efecto, un presupuesto implícito —hoy impensable— del arte de legislar era la estabilidad de la materia regulada. La problemática de la institución del decreto-ley, denunciada expresión clara de la crisis de la ley, está relacionada con esa transformación de los ritmos, aunque no solo.

El autor enuncia otros factores que influyen en la crisis de la ley, a los que se suele prestar menos atención: el lenguaje (que ha de enfrentarse a nuevos

retos de tecnicismo y concreción hasta hacerse incomprensible), la pérdida de la vocación de generalidad de la ley o la hiperproducción normativa, los problemas que estos defectos provocan en la relación entre ley y poder judicial. Y en último término, como problema esencial, la dificultad de regular la nueva realidad social.

De ahí la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos normativos y de realizar cambios sustanciales en los existentes. Desde esta visión, Tudela se aproxima al procedimiento legislativo, con el que en buena medida se identifica la función legislativa de un Parlamento. En su opinión, pese a las reformas relevantes introducidas en los reglamentos de los Parlamentos autonómicos, no se ha encontrado el cauce que logre adecuar el tramitar parlamentario de las leyes a las nuevas exigencias sociales. Sería necesaria una reforma en profundidad del procedimiento legislativo, desde el control sobre la idoneidad de la decisión misma de legislar, pasando por el debate con transparencia y la diferenciación de la forma de tramitación de las leyes en función de su contenido.

Además, para que la ley pueda seguir siendo lo que es y no reducirse a retórica, debería reelaborarse la función legislativa desde la perspectiva del propio contenido de la ley —que tiende a elevar materia reglamentaria—, lo que exige modificar el reparto de cometidos entre Ejecutivo y Legislativo. Asimismo, habrán de examinarse las exigencias técnicas de la función legislativa: la calidad de la ley y del ordenamiento, en directa vinculación con la eficacia que se debe exigir a aquella. En conexión con lo anterior: ni la forma de elaborar las leyes ni el reparto de papeles entre Ejecutivo y Legislativo benefician la eficacia final de la ley, que se ve afectada también por los cambios en los ritmos y el lenguaje.

Desde la premisa de que rigor y eficacia son dos términos indisolublemente unidos, el autor critica el exceso de retórica en las leyes y la hiperproducción legislativa, fragmentación de la legalidad —en palabras de Muñoz Machado— asociada a la dinámica política, a la valoración cuantitativa de la labor de un Parlamento y a la invasión del ámbito reglamentario.

Desde el procedimiento, para lograr la mayor calidad técnica posible de la ley, en espera de una revisión total, puede buscarse el rigor normativo a través de la mejora en los informes que acompañan al texto y en la evaluación *ex ante* de su necesidad e inserción en el ordenamiento y viabilidad económica; asimismo, deben cumplirse las exigencias de la técnica legislativa y el control y evaluación *ex post* de la norma, algo hasta ahora considerado ajeno al Parlamento.

El autor se ocupa también en este capítulo de alguna cuestión concreta, en especial del binomio legislación y urgencia (la multiplicación del decreto

ley y la relación entre el acto administrativo y el reglamento), así como de las consecuencias que para el concepto de ley tiene el vigente modelo de descentralización política (proliferación normativa indeseable, decretos leyes autonómicos, banalización de la ley y pérdida de eficacia), para concluir que son crisis paralelas la decadencia de la ley y la del Parlamento, reivindicando la vieja categoría de las leyes de bases —y de los textos refundidos, añade la comentarista—, demandando una revisión en profundidad del procedimiento legislativo que incluya la ampliación del control en relación con la función legislativa.

El segundo capítulo que afecta a las funciones del Parlamento se titula «De nuevo, el control parlamentario». El autor aúna la visión jurídico-constitucional con un análisis más politológico y sociológico, que parte de la dialéctica (no Gobierno/Parlamento) mayoría/minoría. La mayoría, por definición, no controla al Gobierno, sino más bien al revés.

¿Por qué volver al control parlamentario, sobre el que tanto y tan bien se ha escrito? Porque en la realidad los Parlamentos españoles continúan ejerciendo esa función de manera ineficaz. Poco se ha hecho para mejorar la efectividad del control político, en el que se combinan el anacronismo creciente de los instrumentos con la debilidad de medios con que cuenta el Parlamento, lo que motiva que suela ir a remolque de otros poderes públicos, señaladamente el Poder Judicial (y, añadido yo, de los medios de comunicación social), en la anticipación o denuncia de asuntos que crean alarma social.

Los presupuestos imaginativos de una transformación necesaria, en un nuevo escenario social dominado por la velocidad y en el que satisfacer las demandas de la sociedad es cada vez más urgente so pena de provocar fisuras de confianza en el sistema constitucional, se sitúan por el autor en las posibilidades que la tecnología pone a disposición del Parlamento, que transforman su posición como receptor de información, determinante para el ejercicio del control, y que permiten crear una relación bidireccional con los ciudadanos. Ahora bien, la calidad de la información importa, y ello conecta con las nuevas necesidades administrativas del Parlamento.

La idea de control va unida a la de responsabilidad, y también aquí los instrumentos parlamentarios de rendición de cuentas son hoy escasamente eficaces. El ejemplo paradigmático son las proposiciones no de ley, que, una vez aprobadas, dormirán en un cajón, presumiendo que ello no tiene efecto sobre la opinión pública, pues —grave y certera afirmación— la acción del Parlamento apenas tiene impacto en ella, y porque la desobediencia no tiene consecuencias políticas.

Ergo, ha de reforzarse la responsabilidad en sede parlamentaria como objetivo primario en la tarea de reconstrucción de la institución, trabajando

sobre el valor eficacia para mejorar su imagen pública. Frente a otros sujetos demandantes de responsabilidad (los medios de comunicación social), el Parlamento ha de reclamar el protagonismo. Es cierto que los instrumentos de responsabilidad existen (véase la moción de censura de 2018), pero —y en este caso habla la comentarista— estamos pensando en instrumentos más cotidianos y menos extraordinarios de rendición de cuentas.

Una última reflexión sobre el protagonismo judicial en relación con la acción política (judicialización de la política y politización de la justicia): hace flaco favor al Poder Judicial y al propio Parlamento.

Como en el capítulo anterior, el autor concluye con algunas pautas de cambio —tomando como punto de partida la auténtica dialéctica parlamentaria mayoría/minoría y la vinculación estructural de la política de comunicación con el control— referidas al control del programa de gobierno (la evaluación de la acción del Gobierno y de las propias leyes); a la función electiva, que debe vincularse con la transparencia; a las comisiones de investigación, que deberían ser fruto de una revisión serena desde una nueva cultura; al propio papel del debate parlamentario y su traslación a la sociedad, y a otras posibles formas de control, como las oficinas de control presupuestario, el estatuto de la oposición, el enfoque territorial o la rendición de cuentas del propio Parlamento por sus órganos, grupos parlamentarios y diputados.

El control puede ser el gran instrumento para fortalecer no solo la institución parlamentaria, sino la democracia en su conjunto: democracia es control.

El capítulo final de la parte dedicada a las funciones del Parlamento se destina a la de información política, más olvidada en los estudios tradicionales, pero que ha sufrido una profunda transformación paralela a la de los circuitos de transmisión de la información. La reflexión servirá de enlace con la segunda parte, que se ocupa del Parlamento abierto.

Desde la premisa tradicional de la publicidad —luego transparencia— del trabajo parlamentario, el autor afirma que el principio de transparencia no puede ser separado de la función de información política que debe asumir el Parlamento, siendo la comunicación un déficit tradicional de la institución parlamentaria, por mucho que la situación haya cambiado en las dos últimas décadas, en las que ha adquirido importancia la política de comunicación parlamentaria, con un esfuerzo notable paralelo a la multiplicación de medios. Ello permite afirmar que en la actualidad el Parlamento cumple con los parámetros mínimos que exige la transmisión de información, pero que esos mínimos no se corresponden con las exigencias de la sociedad contemporánea, y, en concreto, con lo necesario para que desempeñe un rol protagonista en las dinámicas políticas.

Examinado el papel del Parlamento como transmisor de la información política, distinto de lo que corresponde realizar a los medios de comunicación social, se recuerdan y analizan los instrumentos de desarrollo de esta función: páginas web, portales parlamentarios, canales de televisión —no dudemos que con el objetivo no de captar audiencias, sino de informar—, publicaciones oficiales, cuya función ha variado pero que subsisten como herramientas adicionales, en particular los diarios de sesiones, cauces de relación con los medios, etc.

Todo ello para que la institución parlamentaria ocupe un lugar preeminente en el mapa informativo y sin excesiva demora: si no, lo harán otros desde presupuestos diferentes.

La segunda parte de la obra que comentamos, bajo el epígrafe *El Parlamento abierto*, examina desde una nueva óptica el derecho de petición ante las Cámaras (el cual debería ocupar una posición relevante en un derecho al Parlamento), la participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley, que debe ordenarse dotando de la necesaria publicidad y transparencia a lo que hoy se desarrolla entre bastidores, y la transparencia y el derecho a la información (ya objeto de estudio en otros trabajos del autor, como *El Parlamento necesario*), con una crítica al desarrollo del tan en boga Parlamento abierto, que debe ir más allá de la transparencia y el acceso a la información, reivindicando el concepto de permeabilidad parlamentaria como síntesis expresiva de la renovación de la institución.

La tercera parte del libro se dedica a otras cuestiones aparentemente inconexas, pero que no lo son:

- a) La posición del diputado en el Parlamento español y los estatutos de los grupos parlamentarios, presentando una hoja de ruta para el cambio que supere la confrontación entre el modelo teórico de democracia liberal y el real de democracia de partidos, ambos sostenidos por presupuestos constitucionales, de cuya contradicción quien más sufre es la institución parlamentaria.
- b) La evolución de los Parlamentos autonómicos —otro tema de estudio típico del autor—, cuya imagen de estabilidad ha cambiado en los últimos años con una paulatina erosión de aquellos frente a una deriva presidencialista de la forma de gobierno, que se refleja en la debilidad de las funciones parlamentarias: leyes de contenido retórico, cuasidesaparición del control con la mayoría como obstáculo insalvable, carencia de control de la política económica, subordinación a la regla de la mayoría en la función electiva..., aún en grado desigual en los distintos Parlamentos.

Frente a este debilitamiento, y habida cuenta de los retos que se plantean a la nueva composición de muchos de aquellos fruto de la fragmentación política, coincido con Tudela en que el Parlamento autonómico es un espacio aventajado para el ensayo de nuevas fórmulas de funcionamiento —como ha ocurrido ya con reformas parlamentarias pasadas, por ejemplo, en materia de transparencia y participación ciudadana— que hoy no son una opción, sino una necesidad.

- c) La Administración parlamentaria es presentada desde la nueva realidad, debiendo afrontar el cambio necesario para fortalecer el Parlamento como institución.

Sin perjuicio de los cambios notables experimentados en los últimos treinta años, que han introducido complejidad, la renovación del modelo administrativo debe, en todo caso, preservar la autonomía parlamentaria, y en consecuencia la administrativa y financiera, incorporando los principios de transparencia y ejemplaridad.

La asistencia a los grupos parlamentarios no debería olvidar a los diputados; el diseño administrativo debe tener en cuenta la demanda de un Parlamento transparente y permeable: en suma, los problemas del Parlamento anteriormente desarrollados en la obra encuentran su reflejo en las necesidades de cambio de la Administración parlamentaria.

Es esta una reflexión desde el interior, compleja y detenida, que tiene en cuenta muchos factores, incluido el estudio del personal necesario, tanto de la institución como de los grupos y diputados. En relación con una de las direcciones apuntadas por Tudela, la necesidad de oficinas de asesoramiento científico, cabe citar el reciente acuerdo firmado por el Congreso de los Diputados con FECYT.

La reflexión final del autor sobre la Administración parlamentaria incide, obviamente, en la necesidad de su independencia y neutralidad, principio esencial que debe mantenerse a través de cualesquiera renovaciones que se planteen.

El epílogo del libro ofrece un valor independiente como reflexión general final con el mismo título que aquel. Partiendo de la resistencia de la institución al cambio (tradicción e inercia) y del comprobado falso protagonismo del Parlamento en tiempos de fragmentación política, se exponen los fundamentos tradicionales que deben conservarse en la reconstrucción del Parlamento, la cual, a su vez, debe enmarcarse, como pone de relieve Innerarity, en las que se realizan para la salud de la democracia, sin adjetivo alguno.

La relación de elementos que conservar, basada en la relación entre Parlamento y democracia (no hay democracia sin Parlamento), integra lo esencial:

institución representativa y plural, que publicite el debate y la divergencia política, y que controle el ejercicio del poder y traduzca en normas la voluntad de los ciudadanos.

Desde estos fundamentos debe abordarse el cambio en las funciones, con una visión diferente de la participación, atendiendo al significado contemporáneo de la publicidad, transparencia y acceso a la información, y tratando de asegurar la legitimidad del Parlamento mediante la eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus funciones, que han de percibir los ciudadanos.

La globalización impone nuevos retos, con la progresiva expansión de los poderes de la Unión Europea en detrimento de los ejercidos por los Estados miembros. Ello afecta a la agenda parlamentaria y también a la necesidad de reforzar la colaboración interparlamentaria, entre otras vías, a través de la diplomacia parlamentaria.

La reflexión final parte del título de otra obra del autor ya citada publicada en 2008 —*El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*—, en la que reclamaba una renovación global de la institución frente a una anacronía creciente.

En diez años, los presupuestos se han modificado y se ha transformado el escenario de la política y de la democracia constitucional de forma inimaginable; incluso antes de la pandemia, la gravedad de cuyo impacto solo puede intuirse.

Ante tamaña transformación de la democracia constitucional, repensar el Parlamento puede hacerse también proponiendo cambios viables y urgentes ante necesidades imperiosas. Esto es lo que hace José Tudela en su obra: la reflexión teórica se enriquece con propuestas prácticas y factibles.

Una amplia bibliografía, en muchos casos reciente, revela la preocupación por la problemática de la institución parlamentaria en nuestro país, a la que este libro constituirá un aportación relevante. Esperamos que su autor siga contribuyendo en la teoría y desde la realidad de la actividad de la Fundación Manuel Giménez Abad a la mejora de nuestra democracia parlamentaria en tiempos difíciles.