

INTRODUCCIÓN

Cada Parlamento es hijo de su tiempo, lugar y circunstancias y refleja los rasgos de la época, sus características, las del *Demos* y quiénes lo representan. Se ha dicho, con razón, que es una institución viva, dinámica. Desde hace unos años el Parlamento atraviesa un período de dificultad agravado, desconocido antes en nuestra Democracia constitucional. Precisamente, aportar en este período complejo desde el debate científico, y tender puentes entre academia, espacio político y estudiantes universitarios fue lo que impulsó las XXII Jornadas del Aula de Derecho Parlamentario (Parlamento de Navarra-Universidad de Navarra) que se celebraron los días 4 y 5 de noviembre de 2021 bajo el título “El Parlamento a debate en un nuevo escenario”, coincidiendo con el debate sobre el estado de la Comunidad Foral de Navarra. En esas fechas, habíamos pasado el pico más fuerte de la crisis sanitaria, con sus consecuencias en el sistema político, y en particular en el órgano de representación por excelencia; pero estábamos aún en tiempos de pandemia y, en distintos órdenes de la vida cotidiana, lo normal se había convertido en extraordinario y lo excepcional en habitual. Por eso, no faltó en las jornadas una percepción de reunión en un contexto difícil e inquietante que superaba lo coyuntural. En este singular contexto, la riqueza de ideas que suscitaron las ponencias llevó a plantear la publicación de este trabajo colectivo, pues es sabido que *verbi volant, scripta manent*, comprometiendo a los autores a realizar un trabajo adicional. Por eso la publicación presente ha sido posible gracias a la respuesta generosa de los autores, que sólo es explicable desde la amistad y la vocación de contribución científica en defensa de la institución parlamentaria y de la Democracia. Así lo entiende también la Fundación Manuel Giménez Abad desde su labor constante y su Secretario General José Tudela que se implicó

en la publicación de este libro y el Parlamento de Navarra y su Presidente, Unai Hualde. A todos ellos gracias.

Tomando el guante que le fue lanzado para fijar el marco de reflexión, Ignacio ASTARLOA-HUARTE MENDICOA lo hace con maestría, refiriéndose al Parlamento en un tiempo inquietante, una época caliente como recuerda en la expresión de ACKERMAN en lo nacional y en lo internacional. Muestra en una exposición detallada el progresivo deterioro, o, lo que él llama decadencia acelerada de las Cortes Generales. Y lo hace con el declarado pesar de que este mal afecta a la misma institución que fuera capaz de hacer la transición, la Constitución, y que ha protagonizado durante décadas el desarrollo constitucional. En su agudo análisis de la realidad de las Cortes Generales no pone paños calientes. Advierte problemas en el funcionamiento de los órganos rectores, la proliferación de comisiones y subcomisiones, los vicios del procedimiento legislativo, el abuso de la urgencia y los procedimientos abreviados y, desde luego, el abuso desatado del decreto-ley –con todo lo que acompaña al uso en la falta de calidad del producto normativo y la falta de estabilidad de las normas–. Entre sus ricas consideraciones, no falta el apunte agudo a un desajuste de equilibrio: la hiper ejecutivización de las normas no ha ido acompañada de un reforzamiento de la función de control parlamentario, al contrario. Hoy, en el uso de los instrumentos de control, hay más de exhibición polarizada de emociones y de activismo perentorio; la buena oratoria y la argumentación han cedido ante intervenciones de perfil teatral y efectista que han derivado en “la metamorfosis del control parlamentario”. No es menor el desplazamiento del orden en los procedimientos y la relativización de las normas –se refiere al desafío reglamentario–. Todo ello conduce para ASTARLOA a un estado de la institución de quebranto y desolación que comprometen el futuro. El marco es, pues, de honda preocupación.

La profesora María SALVADOR MARTÍNEZ fija la atención en el papel de los partidos políticos en los que, como sabemos, recae prácticamente en exclusiva la función de representación política y de articulación y canalización de la voluntad popular desde mediados del siglo XX: elaboran propuestas políticas, seleccionan y forman líderes y concurren a las convocatorias electorales, entre otras funciones típicas. En este periodo histórico, también los partidos políticos están en crisis y esta crisis impacta inevitablemente en la

institución de presencia de los partidos por antonomasia. Por otra parte, el proceso de transformación es impulsado por el contexto: nuevos medios de comunicación de masas, fragmentación del electorado, aparición de nuevas fuerzas, polarización o desinformación, etc. Y es que, la crisis del parlamento es también la de los partidos políticos.

Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, con un conocimiento detallado de la vida de las Cortes Generales, centra sus reflexiones en el funcionamiento y funciones del Parlamento en las crisis consecutivas, con atención a sus manifestaciones en las consecuencias de la crisis económica de 2008, el final del bipartidismo y, en una segunda parte, a la gestión del estado de alarma y la crisis del COVID-19. Y es que, como refleja en el recorrido exhaustivo que hace en sus páginas, en las últimas legislaturas la crisis se ha convertido en el hábitat de la institución parlamentaria. Los periodos prolongados de Gobiernos en funciones tras tres investiduras fallidas, dos disoluciones del art. 99.5 CE y después en la aprobación por primera vez en la historia de la democracia española de una moción de censura constructiva en el Congreso de los Diputados proyectarán sus efectos en la organización y funcionamiento del Congreso, en las funciones legislativa, presupuestaria o de control (ordinario y extraordinario). La fragmentación ha impactado también en la función de nombramiento, dificultando extraordinariamente alcanzar mayorías parlamentarias reforzadas. El texto de la autora se cierra unos meses antes de los últimos episodios que en diciembre de 2022 llevaron a la crisis de las enmiendas para forzar la renovación del Tribunal Constitucional, pero sus páginas anticipan ya una situación de “experimentos osados” o “tortuosos procedimientos” para la renovación de las instituciones. En lo que se refiere a llegada de la crisis del COVID en semejante escenario, las Cortes entraron en un periodo extraño de paralización legislativa y gobierno por decreto-ley, con la pérdida casi completa de un periodo de sesiones. Piedad GARCÍA-ESCUADERO analiza cómo la gestión de la pandemia impactó en el funcionamiento de las cámaras y obligó a funcionar de otra forma, a veces “haciendo de la necesidad virtud”, con soluciones imaginativas en situaciones excepcionales, si bien, la excepción debe ser excepción, y no es escenario adecuado para modificaciones reglamentarias, al menos en Congreso y Senado, y así lo deja claro en sus consideraciones, previniendo de aquéllas que no sirvan para mejorar el funcionamiento de las Cámaras.

Las páginas de José TUDELA ARANDA ofrecen unas reflexiones jugosas que en buena medida pueden trasladarse a parlamentos autonómicos y que gravitan en torno a la pérdida de oportunidad de los parlamentos en el periodo de pandemia. Esto le lleva a calificar la situación de los tiempos vividos como parteaguas para la institución, que no ha aprovechado, sin embargo, la oportunidad de impulsar su función de control y la legislativa, que debió ejercer para afrontar la crisis sanitaria, y, sin embargo, no se convirtió en referente para los ciudadanos. Más aún, para el autor el desplazamiento del Congreso de los Diputados por el doble efecto del estado de alarma prolongado y la delegación en las CCAA de la gestión de la crisis ha conducido a la irrelevancia a la institución. Dedicar parte de su reflexión a considerar la STC 183/2021, de 27 de octubre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el Real Decreto 926/2020 de estado de alarma, enfatizando la dejación de la mayoría parlamentaria al aceptar el plazo de seis meses. Es crítico, asimismo, con el periodo de suspensión de la actividad parlamentaria, el caos de las fuentes internas, o el exceso del voto telemático y sus problemas, o la omisión de la función legislativa en materia sanitaria o, en fin, el denunciado y desoído abuso del decreto-ley, con particular atención al esperpéntico episodio de la convalidación del decreto-ley de la reforma laboral. Sus páginas son un recorrido de lo que fue y no debió ser y de lo que pudo ser y no fue. Queda así pendiente, extraer la enseñanza para el futuro, en el que apunta que deben revisarse las funciones tradicionales del Parlamento para actualizarlo a las exigencias de los nuevos tiempos, empezando por la comprensión por los propios representantes de la esencia de su función de representación y la vigorización del vínculo y empatía con la ciudadanía.

Rafael RUBIO aborda la institución parlamentaria en un punto distinto: la conexión parlamento sociedad y los modos de interactuar con grupos de intereses. Va así a partir de la idea de Parlamento abierto, que permite superar las limitaciones de la representación política de los partidos y acercar a la ciudadanía y a los grupos de intereses a través de los mecanismos de Democracia participativa. Para RUBIO es una vía que complementa la acción de los *lobbies* parlamentarios como modos de participación política presentes y que habitualmente operan de modo “informal”, salvo allí donde se ha regulado su presencia y sus actividades. Estas regulaciones están en fase de expansión. Regular los *lobbies* es una forma de evitar las influencias en la sombra de las decisiones parlamentarias. Incorpora un repaso al Derecho comparado sobre

el *lobby* y advierte de las distintas aproximaciones a estos grupos, desde la dificultad de gestionar el paso del interés particular al espacio de la decisión pública. RUBIO no esconde que los *lobbies* y su presencia en la vida política han “avanzado a golpe de escándalo”, si bien considera que son legítimas formas de intervención en la vida pública. Mientras se acierta a regular estas instituciones de influencia, los modelos de Parlamento abierto que se están extendiendo, así en particular en las CCAA, ofrecen una herramienta concreta de participación a estos grupos.

Josep María CASTELLÀ va a adoptar una perspectiva más amplia, temporal y espacial de los problemas del Parlamento. Considera que la crisis de la institución parlamentaria no es nueva, y se arrastra desde la emergencia de los partidos de masas, y se acentúa con el Estado Social, aunque hoy presente sus propios rasgos y riesgos. La situación sería el resultado de un fenómeno de erosión progresiva, es decir, de deterioro de las funciones parlamentarias (en particular legislativa, de control y electiva de los integrantes de órganos de contrapoder), y también a la pérdida de eficacia de los poderes contramayoritarios: primero en el Parlamento, pero después en otros espacios por la colonización de los partidos políticos. La parte segunda del estudio presenta una vía de salida a la crisis, con el desglose de las propuestas de la Comisión de Venecia del informe de 2019 acerca del papel de la oposición y la mayoría parlamentaria en la Democracia constitucional. Es un texto preciso y completo en la exposición de los problemas y al mismo tiempo esperanzador, en la medida en que apunta propuestas concretas para mejorar la calidad del Parlamento y la Democracia Constitucional.

Al control parlamentario va a dedicar sus reflexiones Fernando SIMÓN YARZA, para quien las carencias y malos usos que hoy se multiplican son más de *praxis* y orden cultural que de diseño jurídico. Denuncia en general la huida del Gobierno del control parlamentario, a partir de la idea de que el control no se circunscribe sólo a los instrumentos específicos, sino que alcanza a toda la actividad parlamentaria. Por eso, cuando se deteriora, falla también la finalidad de contrapoder. En sus páginas apretadas, hace un repaso a lo que considera las funciones y supuestos de naturaleza distinta en las que en los últimos tiempos el control parlamentario ha sido dificultado o impedido *de facto*. Sin cortapisas y con el ímpetu conocido dedica unos renglones a considerar una línea roja traspasada con frecuencia, y que conviene recordar:

el problema del recurso a la mentira en la vida política. Cierra, de modo ingenioso, con una referencia al dilema del prisionero aplicado al control parlamentario, para concluir que es necesario alargar la vista por encima de los intereses particulares y apostar en la vida parlamentaria por la defensa del bien común, entendiendo que la Democracia lo es.

Cierra el libro el profesor ARAGÓN REYES, que respondió a la invitación de redactar un *Epílogo* con la generosidad que le conocemos y que en tantas ocasiones ha mostrado con el *Aula de Derecho Parlamentario*. Le invité a hacer un balance final sobre la situación del Parlamento, y bien que lo hace. No voy a adelantar aquí la conclusión del profesor Aragón. Sí puedo decir que comparto su preocupación. Le agradezco personalmente el esfuerzo por poner el broche a estas reflexiones y, cómo no, su compromiso a lo largo de todos estos años con el *Aula de Derecho Parlamentario*.

Al impulsor y Director del Aula de Derecho Parlamentario, el profesor Ángel José GÓMEZ MONTORO le pedí que abriera con el *Prólogo*, pues él es el artífice de esta vía de colaboración que es el *Aula de Derecho Parlamentario*. Sintetiza, como solo él sabe hacer, estos veinte años de trabajo, de colaboración entre el Parlamento, Universidad y academia, con un recuerdo sentido a tantas personas. Y es que detrás de las instituciones y las actividades lo que hay son personas y el Aula de Derecho ha sido y es, sobre todo, un lugar de estudio y reflexión, de intercambio de ideas y de encuentro de políticos, profesores, estudiantes, ciudadanos, etc. Así lo han vivido quienes han pasado por las distintas actividades. En estos tiempos de polarización, y siempre, son necesarios para la búsqueda de soluciones a los complejos problemas políticos y sociales.

A todos, pero en particular a los estudiantes que a lo largo de estos años han pasado por el *Aula de Derecho Parlamentario* y a los que sigan va dedicado este libro colectivo.

Asunción de la Iglesia Chamarro

Directora del Aula de Derecho Parlamentario.

Profesora Titular de Derecho Constitucional Universidad de Navarra