



### TUDELA ARANDA, J. (2020)

El Parlamento en tiempos críticos: nuevos y viejos temas del Parlamento.

Madrid: Marcial Pons

277 p.

# EL PARLAMENTO EN TIEMPOS CRÍTICOS: NUEVOS Y VIEJOS TEMAS DEL PARLAMENTO (Recensión)

Miquel Palomares Amat

Parlamento de Cataluña

Cómo citar / Nola aipatu: Palomares Amat, P. (2021). Tudela Aranda, J. (2020). El Parlamento en tiempos críticos: nuevos y viejos temas del Parlamento. Madrid: Marcial Pons. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 2: 266-272 <https://doi.org/10.47984/legal.2021.011>

## I. INTRODUCCIÓN

El libro objeto de esta reseña constituye una reflexión general del autor, fruto de años de trabajo como profesor y letrado parlamentario, acerca de una serie de aspectos relacionados con las funciones y actividades de los parlamentos en una sociedad, la contemporánea, atravesada por toda una serie de crisis, de diversa naturaleza, que inciden en el sistema político y en la capacidad de los parlamentos para dar respuesta a dichas crisis o, cuando menos, ser el reflejo democrático de esta situación crítica.

Tudela Aranda aporta sus valoraciones con la voluntad de contribuir a la existencia de un marco teórico de elucidación del rol parlamentario. Marco teórico que debe tener como finalidad, en último término, coadyuvar al fortalecimiento del Parlamento y del sistema político.

Desde una perspectiva metodológica, mezcla una visión jurídica, sociológica y politológica, como él mismo advierte en la introducción: “no he buscado escribir un libro de derecho parlamentario sino utilizarlo para escribir sobre el Parlamento”. Ciertamente, para poder valorar la actuación de los parlamentos o la adecuación de sus funciones a las necesidades sociales y a los intereses de los ciudadanos, el exclusivo análisis jurídico es insuficiente.

## II. ESTRUCTURA Y APROXIMACIÓN A SU CONTENIDO

El trabajo se estructura en cuatro partes. La primera supone una reflexión sobre algunas funciones parlamentarias. La segunda lleva por título “El Parlamento abierto”.



La tercera, diversa, abarca aspectos como la posición de los diputados y el estatuto de los grupos parlamentarios; la evolución de los parlamentos autonómicos y la administración parlamentaria. El epílogo del libro se dedica a una reflexión final sobre el “Parlamento en tiempos de crisis”.

En la primera parte de la obra, el autor plantea una reflexión crítica sobre la función legislativa de los parlamentos en un contexto social caracterizado, entre otros aspectos, por los acelerados cambios tecnológicos o la erosión de la legitimidad y confianza en las instituciones, a raíz, entre otras causas, de la crisis económica de 2008 o a consecuencia de los estragos de la corrupción. En este contexto, el orden institucional en su conjunto, y la ley como categoría jurídica central, deben hacer frente a situaciones hasta ahora desconocidas.

La denuncia sobre la crisis de la ley es antigua, nos recuerda. Y ello a causa, entre otras razones, del abrumador protagonismo del ejecutivo; de la degradación institucional por un uso torticero de las instituciones por parte de los actores políticos; del descuido de la técnica legislativa; del contenido meramente reglamentario; de la abundancia de normas retóricas; de la multiplicación de decretos leyes como instrumento preferente del Gobierno para legislar, o de la mínima previsión en relación a su ejecución y cumplimiento.

Un problema habitual al que se enfrenta hoy el legislador es que desde que se adopta la decisión de regular por ley una materia hasta que se aprueba, transcurre un tiempo en el que se sucederán no solo cambios sustantivos sobre los presupuestos de partida, sino también una transformación total. Así, el ritmo de trabajo de las instituciones parlamentarias no se adecua al ritmo de la realidad. Aunque, concluye, el problema esencial que ha de enfrentar la ley es la dificultad de regular la nueva realidad social. Una realidad con unas características difícilmente compatibles con muchos de los rasgos que tradicionalmente la han caracterizado.

En el marco del procedimiento legislativo, propone, entre otras cuestiones, la conveniencia de profundizar en la necesidad y oportunidad del debate y control de la decisión misma de legislar sobre una materia determinada; facilitar la transparencia y el derecho a la información del procedimiento y la documentación parlamentaria; favorecer el debate político de las leyes para su divulgación social y atraer el interés de los sectores afectados.

Por lo que respecta al contenido de las leyes, incide en la necesidad de cumplir con los presupuestos clásicos de técnica normativa y de la calidad de las leyes, así como el establecimiento de reglas más precisas y claras para la inserción de las normas en el ordenamiento jurídico; y, en esencia, la limitación del contenido de la ley a las grandes determinaciones políticas que deben guiar la regulación de un sector material. En este sentido, Tudela Aranda postula la recuperación de las leyes de base, prescindiendo de todo el contenido de carácter técnico que sea posible, junto con el reforzamiento de acciones de control parlamentario sobre el ejecutivo que podrían llegar hasta la capa-

cidad de derogación de aquellas normas que el Parlamento considerase que contravienen los principios políticos.

A modo de reflexión conclusiva de este primer apartado, el autor señala que es preciso abordar la reconstrucción de la ley como categoría, en tanto que la ley fue pensada para un modelo social radicalmente diferente al presente. Para ello, es preciso reivindicar la vigencia de la categoría de las leyes de base: el Parlamento debe limitarse a aprobar las directrices políticas que han de regir una materia y a establecer los mecanismos de control de su desarrollo y aplicación que considere necesarios. En el marco del procedimiento, se postula, por un lado, la necesidad de ponderar adecuadamente la necesidad de legislar sobre una materia determinada y, por otro, la exigencia de que las memorias económicas que respaldan las leyes sean estrictamente rigurosas y dispongan de garantías para su efectivo cumplimiento.

En esta primera parte del libro, Tudela Aranda defiende que debe mejorarse la efectividad de la función de control de las instituciones parlamentarias puesto que los instrumentos y procedimientos existentes, en nuestro modelo parlamentario, son anacrónicos e ineficaces. Prueba de ello es que ninguno de los parlamentos españoles ha sido capaz de evitar alguno de los muchos sucesos que tanta alarma social han ocasionado al tiempo que han ido siempre a remolque de otros poderes públicos, muy especialmente el poder judicial.

Como remedio ante esta situación, el autor reivindica aquellos planteamientos que parten de la premisa de que el Parlamento ha de volver a ser necesario por aquello que pueda evitar. Es decir, la importancia del Parlamento no radica solo en lo que hace sino en lo que impide hacer (Aragón Reyes, M. (1987): El control como elemento inseparable del concepto de constitución, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, pp. 15-34).

El autor plantea las siguientes propuestas concretas que podrían contribuir a mejorar la eficacia en el ejercicio de la función de control: introducir algún sistema de control del programa de Gobierno con el que el presidente fue investido; la introducción de un control evaluativo de la acción de Gobierno y de la función legislativa, de acuerdo con unos parámetros previamente establecidos; el reforzamiento de los aspectos deliberativos de la función electiva de manera que, simultáneamente, se refuerce la legitimidad del electo y se garantice la necesaria publicidad; definir correctamente los objetivos de las comisiones de investigación –exclusivamente dedicados a dirimir responsabilidades políticas– y atribuir los medios necesarios y dotar a la oposición de un elenco de facultades suficientes y eficaces; favorecer los debates ágiles y flexibles para hacerlos atractivos, por ejemplo, limitando la lectura de discursos o la extensión de los órdenes del día; el reforzamiento de los parlamentos con órganos como, por ejemplo, las oficinas de control presupuestario; diseñar un estatuto específico para la oposición, con el fin de visibilizar dicha función y traducir normativamente la dialéctica entre la mayoría y la minoría; la posibilidad de asignar al Parlamento funciones específicas de

control como, por ejemplo, en relación a la financiación de los partidos políticos; o, finalmente, la existencia de elementos de rendición de cuentas del propio Parlamento para que los ciudadanos puedan valorar adecuadamente sus funciones.

En el último apartado de esta primera parte, se argumenta la necesidad de considerar la información política como función específica de la institución parlamentaria, en el sentido de que el Parlamento asuma la difusión de la actividad política de los grupos como función propia, como garante de la pluralidad informativa y del equilibrio de las distintas fuerzas políticas en relación con la misma. En este contexto, se destaca que lo que hoy es solo política de comunicación debe transformarse en un instrumento al servicio del ejercicio de una función de información política. El Parlamento, en la sociedad contemporánea, debe desempeñar un papel esencial en relación con la garantía de la formación de una opinión pública mediante fuentes veraces y plurales. Tudela Aranda postula la conveniencia de disponer de nuevos instrumentos de difusión de la actividad parlamentaria alternativos a los modelos tradicionales de publicaciones oficiales. Así, se detiene en la relevancia actual de las páginas web, los canales televisivos propios o el establecimiento de cauces adecuados de relación con los medios de comunicación social y con las redes sociales.

En la segunda parte del libro se reflexiona sobre la proyección parlamentaria de los principios de transparencia, participación y colaboración, como conceptos que deben guiar la adaptación del Parlamento a la sociedad contemporánea.

En primer lugar, se expone que el derecho de petición puede ser un instrumento de utilidad para la vigorización de la institución parlamentaria y, en particular, para reforzar su relación con la ciudadanía. Para ello, es necesario que las peticiones que se dirijan al Parlamento tengan como contenido la solicitud de acciones estrictamente parlamentarias. Por supuesto, el Parlamento puede seguir manteniendo una función de intermediario, pero debería ser marginal y alejada del núcleo de la regulación parlamentaria de este derecho. La singularidad del ejercicio del derecho de petición en sede parlamentaria radica en que el Parlamento es el objeto del mismo. Así, el derecho de petición en sede parlamentaria debe anudarse de forma concreta a la posibilidad de activar determinados instrumentos parlamentarios y posibilitar la presencia de ciudadanos en sede parlamentaria.

Aduce que el procedimiento legislativo debe estar abierto a la participación de colectivos públicos y privados y entidades sociales, tanto en relación con la oportunidad de la ley, como con su contenido y con el control de su aplicación. La participación debe ser, además, un instrumento para reforzar la presencia del diputado individual y de los grupos minoritarios. En definitiva, dicha participación se erige como un mecanismo irrenunciable para reforzar la legitimación de la política.

Concluye esta segunda parte aludiendo a un principio de permeabilidad, que se proyecte sobre toda la organización y funcionamiento del Parlamento, y que trascienda las normas sobre transparencia y publicidad de la vida parlamentaria, hasta el

punto de hacer del Parlamento una institución porosa y accesible a los ciudadanos. Se trataría, en definitiva, de trascender la idea de Parlamento abierto con la finalidad de: “incorporar y desarrollar en sede parlamentaria una filosofía, una cultura, que ha de impregnarlo todo, contaminando el conjunto del trabajo de las cámaras... de manera transversal”. Así, la permeabilidad se proyecta sobre el ejercicio de unas funciones que se transforman no solo para adecuar su ejercicio a las exigencias de la transparencia, sino también para generar la eficacia demandada por los ciudadanos. Se pretende conectar, permanentemente, la relación entre elegidos y electores y adecuar el Parlamento a un nuevo modelo social y político.

En la tercera parte de la obra, el autor reflexiona, en primer lugar, sobre el hecho de que nuestro modelo es un Parlamento de partidos. A los diputados les corresponde expresar la opinión de su grupo sobre un tema en concreto y presionar el sentido de voto predeterminado. Carecen, en general, en la práctica, digan lo que digan las normas, de autonomía a la hora de presentar iniciativas parlamentarias y de capacidad de decisión sobre el sentido del voto. En nuestros parlamentos, los grupos parlamentarios emergen como protagonistas omnicomprendivos.

A partir de este diagnóstico, se postula a favor de una posición más activa y elaborada por parte del Parlamento como institución en su conjunto y de los diputados individualmente considerados. El Parlamento son los parlamentarios. Si estos carecen de vida política propia, si su trabajo es mera traducción de órdenes ajenas, será imposible que el Parlamento recupere un prestigio ante los ciudadanos. Desde una perspectiva más concreta, se propone cambiar la regulación interna de los grupos parlamentarios con el objetivo, por un lado, de reforzar la iniciativa y protagonismo político de los diputados y, por otro, de favorecer la transparencia de dichas normas.

En esta tercera parte, se dedican unas páginas a reflexionar sobre el papel de los parlamentos autonómicos como instrumento para la renovación de las instituciones democráticas. En su opinión, se ha producido un objetivo debilitamiento de dichos parlamentos por lo que se refiere a sus funciones, funcionamiento y legitimidad. Considera el autor que la erosión de la posición de los parlamentos autonómicos se ha producido por el reforzamiento de los ejecutivos autonómicos y de los partidos políticos, y por el debilitamiento de las funciones parlamentarias.

Dos son los retos a los que deben hacer frente: por un lado, su posición en el contexto del estado autonómico y por otro, la adopción de las reformas necesarias que cambien el rumbo negativo de los últimos años y propicien que los ciudadanos renueven la confianza en los mismos. Tudela Aranda defiende que, en la necesaria reflexión a la que aboca el futuro del estado autonómico, la voz de los parlamentos autonómicos debería ser tenida en cuenta. Asimismo, en este marco, aboga en favor de que los parlamentos autonómicos desarrollen una función de integración territorial, como órganos representativos de la voluntad del pueblo de la respectiva comunidad autónoma. Finalmente, y en el orden de las posibles reformas a introducir, el autor argumenta que

los parlamentos autonómicos deben fortalecer sus funciones y funcionamiento para adecuarlos a las dinámicas sociales.

La tercera parte concluye con unas consideraciones sobre la administración parlamentaria. Se parte de la premisa siguiente: aunque las carencias en el diseño o dotación de medios pueden entorpecer gravemente el trabajo parlamentario, este nunca podrá ser suplido por el mejor diseño y los mayores medios. Esto es así por cuanto el Parlamento es política, protagonizada por políticos. La importancia de la administración parlamentaria reside en el hecho de que para la consecución de los fines políticos que han sido encomendados a los parlamentos, resulta preciso que estos dispongan de la suficiente cobertura de medios personales y materiales. Desde esta perspectiva, se ha defendido doctrinalmente la necesidad de singularizar una función administrativo-parlamentaria. El autor llama la atención sobre el valor y la necesidad de la independencia y la neutralidad de la administración parlamentaria. La autonomía es condición de la independencia, pero en absoluto la garantiza. La independencia y neutralidad de la administración parlamentaria es el verdadero principio rector de la misma. La independencia es neutralidad frente a las distintas opciones presentes en la Cámara. La administración parlamentaria se debe por igual a todos los grupos parlamentarios y diputados. La administración de un Parlamento en la que no confían por igual todas las formaciones políticas será una administración fracasada. Esta independencia es lo que otorga substantividad a la administración parlamentaria.

Aboga por una administración parlamentaria diferente a la tradicional, que asuma nuevas funciones y busque una mayor eficacia en las que tradicionalmente ha desempeñado. Una administración debida a diputados y grupos parlamentarios, pero también a los ciudadanos en una nueva vertiente de agentes activos de la vida parlamentaria. Una administración motivada y consciente de los retos propios de su trabajo y propicia a un proceso de formación permanente que asegure el nivel de cualificación que se corresponde con los fines de la institución.

La última parte de la obra, a modo de epílogo, contiene una recapitulación global sobre los temas que constituyen el nervio del libro: la inadecuación de nuestro modelo democrático, y en particular del Parlamento, para hacer frente a los retos de la sociedad emergente en paralelo a la revolución científica y tecnológica. Este diagnóstico se ha intensificado, aún más, a raíz de las turbulencias políticas y de la pandemia de la COVID-19. En este contexto, se plantea una renovación global del Parlamento como institución central necesaria para la recuperación de la legitimidad del sistema democrático.

### III. CONSIDERACIÓN FINAL

El objeto del libro, como se ha expuesto, es ambicioso. Contiene una reflexión sobre una diversidad de cuestiones relativas al modelo parlamentario del Estado es-

pañol. En este sentido es un trabajo especialmente oportuno y útil, en particular, si se consideran los convulsos cambios sociales, políticos y tecnológicos que caracterizan los tiempos que nos ha tocado vivir, y su negativo impacto en nuestro sistema político e institucional.

El hecho de que se plantee un número de temas tan diverso y amplio conlleva, por un lado, que dichos temas no reciban el tratamiento profundo y preciso que probablemente requerirían, y por otro, que se echen en falta algunas cuestiones. Desde esta última perspectiva, a mi juicio, hay algunos temas, apenas esbozados, que constituyen un verdadero reto de nuestro modelo parlamentario, como serían, por ejemplo, el papel de los parlamentos en la crisis territorial, especialmente grave, del Estado español; la confusión entre política parlamentaria y control judicial; o la deficiente integración de la política europea en el trabajo cotidiano de los parlamentos, al hilo del impacto del Derecho de la Unión en las funciones parlamentarias. Así, se ha optado por una visión de conjunto de los temas abordados. Aunque, obviamente, esta es una decisión que corresponde al autor. Si bien, con ello se corre el riesgo de incidir en un problema que él mismo destaca del aristocrático enfoque doctrinal: prestar una mayor atención a grandes conceptos en detrimento de propuestas concretas. Debe subrayarse, no obstante, que, fruto de su experiencia y reflexión anterior, Tudela Aranda se atreve a proponer medidas concretas que enriquecen particularmente su aportación. Yo he aprendido de él.

Además, sus páginas reflejan un convencimiento y una energía para intentar que las propuestas se trasladen de la teoría a la práctica. En mi opinión se trata de una obra con un propósito, con alma. Y ello se refleja en la forma: una escritura rica, llena de ideas y propuestas, circular, un tanto reiterativa, más propia, quizás, de un seminario que de un texto escrito.

En definitiva, un texto de recomendable lectura para toda aquella persona interesada en el devenir de nuestro complejo modelo parlamentario que, como señala el autor, exigirá un cambio de cultura innegable. ♦