



III JORNADAS PARLAMENTARIAS: PARLAMENTO Y NUEVOS RETOS EN LA GOBERNANZA

Palacio del Congreso
de los Diputados,
16 y 17 de mayo 2024.
Madrid: Congreso de los
Diputados
326 p.



III JORNADAS PARLAMENTARIAS: PARLAMENTO Y NUEVOS RETOS EN LA GOBERNANZA

José Carlos Nieto Jiménez

Universidad de Málaga

<https://orcid.org/0000-0002-6191-8152>

Cómo citar / Nola aipatu: Nieto Jiménez, José Carlos (2025). III Jornadas Parlamentarias: Parlamento y nuevos retos en la gobernanza. Palacio del Congreso de los Diputados, 16 y 17 de mayo de 2024. Madrid: Congreso de los Diputados, 2025 (Recensión). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.007>

El libro colectivo objeto de esta recensión recoge las diferentes ponencias que fueron pronunciadas durante la celebración de las III Jornadas Parlamentarias, celebradas en el Congreso de los Diputados los días 16 y 17 de mayo de 2024. Reproduciendo la estructura del acto del que trae causa la obra, esta se divide seis partes, o “mesas”.

En el apartado dedicado a la Mesa I “Parlamento y globalización”, se incluyen las ponencias impartidas por el catedrático Antonio J. Porras Nadales y por el letrado de las Cortes Generales Juan Alfonso Santamaría Pastor. En la primera de ellas se realiza un pormenorizado análisis de la evolución histórica experimentada por los sistemas políticos, desde el concreto punto de vista del protagonismo que el Gobierno y el Parlamento han acaparado en las diferentes fases de los sistemas democráticos contemporáneos. Huyendo de un examen simplista de la situación, el profesor Porras Nadales se aproxima al “modo como se determinan los asuntos que van a focalizar de forma prioritaria la atención de los aparatos estatales”. Desde el punto de vista del Ejecutivo, se apunta a la “gobermedia”. Desde el punto de vista del Parlamento, a su clásica pérdida de protagonismo como consecuencia, por ejemplo, de la potenciación de las iniciativas de mero impulso político. Lejos de caer en el habitual pesimismo de quien observa el comportamiento de los gobiernos y parlamentos en la consecución de

José Carlos Nieto Jiménez

Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Málaga

Fecha de recepción: 20.08.2025. Fecha de aceptación: 25.08.2025

sus objetivos netamente sociales, el capítulo aporta un reconfortante halo de esperanza respecto del Legislativo y de la red de parlamentos que operan a escala multinivel, alternativa factible a la deriva excesivamente mediática de la esfera gubernamental, a la inestabilidad del sistema y a las pulsiones populistas que esta situación genera.

La segunda de las ponencias recogidas en la Mesa I, impartida por el letrado Santamaría Pastor, sistematiza de manera lógica y clarificadora los principales cambios experimentados en el mundo parlamentario reciente, auspiciados por la particular y atípica globalización que este viene experimentando. El funcionamiento interno de los parlamentos ha padecido en este siglo notables variaciones que han pasado por la modernización de sus instrumentos de trabajo y por los esfuerzos dirigidos a incrementar la relación del Legislativo con los ciudadanos y electores. En cuanto a la relación del Parlamento con el Gobierno, expone varias circunstancias que le llevan a concluir una imagen negativa y pesimista de la actual función de control que ejercen los parlamentos. Así, por ejemplo, se detiene en el monopolio de la iniciativa legislativa gubernamental. Este extremo no puede ser compartido, pues en las últimas legislaturas la concurrencia de una elevada fragmentación y polarización han diluido en no poca medida el monopolio que describe el autor; desplazándose por una reducción drástica del ejercicio mismo de la iniciativa y, por no ser hoy los proyectos de ley textos cerrados, resultando más que probable su eventual desnaturalización a lo largo del *iter legis*.

La parte destinada a la Mesa II de las Jornadas, titulada “Parlamento e integración europea”, recoge, por un lado, la ponencia del catedrático emérito de Derecho Constitucional y letrado de las Cortes Generales Diego López Garrido. Su capítulo se centra en rebatir la tesis predominante según la cual la integración europea ha producido la erosión de los parlamentos nacionales. A tal fin, detalla mediante ejemplos por qué las Cortes Generales no han perdido sus funciones principales ante tal proceso de integración. Su experiencia le lleva a formular diversas propuestas dirigidas a fortalecer el control del Parlamento sobre el Gobierno, a incrementar las competencias legislativas del Parlamento Europeo, a mejorar la capacidad de control por este último respecto del Consejo Europeo e, incluso, a modificar los tratados para establecer como políticas basales de la UE ciertos espacios sociales estratégicos.

Por otro lado, desde una perspectiva eminentemente práctica, la letrada de las Cortes Generales, Carmen Sánchez-Abarca Gornals, aporta su experiencia como representante del Parlamento español ante la UE, realizando un pormenorizado estudio crítico de la evolución experimentada a lo largo del tiempo por parte de las principales funciones que desempeña el Parlamento Europeo. Se efectúa, así, un enriquecedor análisis comparado de los diferentes tratamientos que reciben los asuntos europeos en los parlamentos nacionales. Con un interés focalizado en el control de subsidiariedad, el diálogo político con la Comisión Europea y la cooperación interparlamentaria, se descubre cómo en la práctica operan estos instrumentos y cómo las Cortes Generales participan de manera más o menos activa de ellos. En cualquier

caso, el grado de implicación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos debiera ser revisado al alza, como la atención prestada por el Parlamento Europeo a los legislativos de los Estados miembros.

En unas Jornadas organizadas con el propósito de indagar en los principales nuevos retos a los que se enfrenta el Parlamento de nuestros días, resulta de crucial relevancia la parte de aquellas dedicadas a la irrupción de la inteligencia artificial en la sociedad y, por ende, en la institución parlamentaria. A este fenómeno se dedica la tercera parte del libro, coincidiendo con la Mesa III de aquel acto, “Parlamento e inteligencia artificial”. De un lado, la catedrática María J. Roca abordó el asunto de la IA desde el punto de vista de su aprovechamiento como medio para reforzar la cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Esta perspectiva se aporta desde el concreto y no muy conocido caso del Parlamento alemán. Por el contrario, en España, en el sector de la IA el Parlamento ha quedado, de nuevo, desdibujado, y las principales iniciativas en este ámbito se han impulsado desde el Gobierno. Sin juzgar la decisión adoptada por uno y otro país, la profesora pone el acento en la fortaleza que implica que ambos Estados hayan dado muestras palpables de cooperación en la integración europea. No obstante, debieran valorarse las ventajas de residenciar en el Parlamento el estudio y la regulación de la IA, permitiendo una mayor participación de las minorías parlamentarias.

De otro lado, el letrado de las Cortes Generales, Pablo García Mexía, desarrolla una panorámica y sistemática fotografía de la inteligencia artificial. Comenzando por esbozar las posibilidades que tendría para la propia actividad parlamentaria el uso de la IA; se clasifican sus riesgos, diferenciando los de naturaleza tecnológica, los que derivan de su propio uso y los puramente legales. A estos últimos se presta especial atención, pues abarcan cuestiones sensibles como la privacidad, la seguridad o la discriminación. La aportación más destacable radica en el decálogo de principios para la gobernanza interna de la IA en un Parlamento. Siendo inviable que un Parlamento pueda desarrollar un modelo de inteligencia artificial, no lo es que pueda diseñar sistemas de esta índole; de hecho, no utilizar esta herramienta podría situar a la Cámara respectiva en inferioridad de condiciones respecto de otras.

La IV Mesa de las Jornadas Parlamentarias celebradas en mayo del año 2024 aglutina las ponencias del catedrático Francisco Balaguer Callejón y de la letrada de las Cortes María Lydia García Fernández. El primero analiza desde una perspectiva histórica la relación entre las instituciones representativas, la economía y la política. Transita así desde el poder político unitario característico de los órganos representativos en el mundo moderno hasta el impacto de la globalización y sus dinámicas presentes situadas extramuros de los parlamentos nacionales. Este recorrido se detiene en su fase intermedia en el Estado constitucional, concebido como remedio a la crisis del parlamentarismo, por mor de la articulación de un concepto de democracia que combina representatividad y sometimiento a la Constitución. Desde un punto de vista

más práctico y actual, la letrada nos acerca a los no muy conocidos instrumentos a disposición de las Cortes Generales para contribuir a la mejor gobernanza. Se escudriñan así la naturaleza, los fines, la eficiencia y las posibilidades de maximizar el buen gobierno que tienen en su mano la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales o el empleo de una adecuada técnica legislativa, deteniéndose especialmente en el Tribunal de Cuentas. Hay que señalar que en las últimas legislaturas se ha encontrado un filón recurrente en la posibilidad de solicitar informes de fiscalización a aquel órgano por medio de las volubles mayorías articuladas en cada caso en el seno de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

También se contiene una aproximación a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales en la parte V del libro que nos ocupa, dedicada al “Parlamento y organismos independientes en la gobernanza económica”. El capítulo que se incluye en esta sección, de la profesora Violeta Ruiz Almendral, profundiza en las instituciones fiscales independientes, centrándose en el papel que desempeña la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) de nuestro país en el sistema de estabilidad presupuestaria vigente y en el ciclo presupuestario, así como en las consecuencias que para esta institución supondrá la reforma de las reglas fiscales operada en el año 2024. De manera tangencial se refiere en última instancia a la cuestión del veto presupuestario, apuntando a la capacidad de la AIReF para auxiliar en la verificación del impacto presupuestario de las medidas contenidas en enmiendas o proposiciones de ley. No menor es la crítica que se contiene respecto de la práctica que viene consolidándose por parte de los Ejecutivos en el sentido de no presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos ante la falta de apoyos, dando lugar a lo que denomina “prórroga por omisión”, que lleva aparejada una merma de la función de control que ostenta el Parlamento. Una “adecuada aplicación de las reglas fiscales” debería acabar con ese fenómeno.

Sin abandonar el plano de la gobernanza económica, la VI y última parte del libro, “Gobernanza económica y participación de la sociedad civil”, se identifica con la ponencia de la catedrática Esther Seijas Villadangos, quien aporta una amplia y profunda reflexión sobre el papel que la ciudadanía está llamada a desempeñar en la consolidación de la vertiente económica de nuestra Constitución y Administración. En este sentido, realiza una aproximación conceptual de la gobernanza económica, deteniéndose en el protagonismo de los individuos, sus organizaciones e instituciones; en el interés general y común que ha de guiar sus actuaciones; en el principio cooperativo que debe presidir la toma de decisiones; así como en la estructura multinivel en la que se vertebra. Descendiendo a un plano más concreto, se centra en uno de los instrumentos más incisivos de la participación ciudadana en el desarrollo de una eficaz gobernanza económica: los presupuestos participativos. No encontrándose este instituto excesivamente popularizado, a través del capítulo de la profesora Seijas pueden conocerse las razones de su expansión, las técnicas aplicadas para su regulación,

las fases de su materialización, así como los motivos y las consecuencias de su fracaso. En última instancia, se esbozan unos nuevos principios sobre los que reforzar la implicación de la sociedad civil en la puesta en práctica del modelo económico que diseña nuestra Constitución, sin obviar que el reto más inmediato lo constituye la educación en participación.

A modo de corolario de lo ilustrado en las diferentes partes del libro que reúne las ponencias de las III Jornadas Parlamentarias celebradas en el Congreso de los Diputados, se plasma la conferencia de clausura de aquellas, pronunciada por el catedrático emérito de Derecho Administrativo Luciano Parejo Alfonso, bajo el título “Los poderes del Estado en la compleja gobernanza global del siglo XXI”. El profesor Parejo aboga decididamente por la actualización del sistema constitucional tal y como se encuentra configurado, toda vez que su estudio le lleva a concluir que “no está a la altura de los tiempos, porque no proporciona, ni induce la gobernanza o gobernabilidad que éstos [los poderes públicos] requieren”. Así las cosas, en consonancia con el espíritu presente en buena parte de las ponencias reproducidas en la obra, se proponen unas líneas maestras para la puesta al día del sistema en pro de la buena gobernanza: mejora del proceso decisional mediante el fortalecimiento y diversificación de la actividad parlamentaria; adecuada articulación dinámica de Legislativo y Ejecutivo; o mayor rendimiento de la capacidad del Parlamento para identificar, detectar y plantear soluciones a problemas sociales y económicos. ♦