

P. GIDDINGS (ed.) y otros: *Sobre el futuro del parlamento (The future of parliament. Issues for a new century)*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005, 287 pp.

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (\*)

## I

El libro que comentamos es fruto de una larga y fructífera colaboración entre la academia y el mundo profesional. En 1965 un grupo de letrados («clerks») del Parlamento Británico y de profesores universitarios decidieron crear un grupo de estudio sobre el Parlamento. Desde entonces han ido publicando diferentes estudios que abarcan desde aspectos procedimentales o relativos a los medios de las Cámaras, hasta los efectos de la integración europea en la institución parlamentaria. Ahora, se han propuesto examinar los cambios que se han producido en el Parlamento británico en este medio siglo transcurrido desde la creación del Grupo.

Se trata, como puede fácilmente advertirse, de un objetivo ambicioso ya que no se limita a describir las modificaciones normativas o las prácticas producidas en esta media centuria sino también de formular recomendaciones que puedan ayudar a la mejora del sistema. Por ello, aunque el núcleo de la obra se refiere a las peculiaridades del Parlamento británico, hay elementos que trascienden pues son comunes a los parlamentos contemporáneos.

La obra, además, reúne todas las características que deben adornar a un serio y riguroso trabajo científico. En ella, cada autor o grupo de autores (en muchos de ellos se trata de capítulos hechos en colabora-

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales

ción) examina una materia específica, describiendo los cambios producidos, exponiendo las diferentes opiniones sobre los aspectos más controvertidos y proponiendo medidas que mejoren la eficacia de la actividad parlamentaria en ese punto. Además, no se ignoran los temas más polémicos y las repercusiones que pueden haber tenido en el funcionamiento parlamentario, desde los polémicos debates sobre la guerra de Irak hasta la descentralización regional o la integración europea.

El tratamiento personal y diferenciado en cada capítulo se complementa con una auténtica labor de dirección y coordinación de la obra. No se trata sólo de que los estudios tengan una estructura formal parecida sino de que el editor, respetando claro está las opiniones de cada autor, haya procurado dotar de unidad a la obra, desde el prefacio inicial hasta las conclusiones finales en las que se resumen los trabajos analizados.

Finalmente, la impecable presentación formal del texto, la redacción cuidada y la exposición equilibrada y concisa de los problemas planteados, hacen de este trabajo una obra sugerente, útil y plenamente recomendable.

## II

La obra se estructura en ocho partes, en las que se examinan diferentes aspectos de la institución parlamentaria. Nos referiremos a los aspectos más destacados de cada una de ellas.

En la parte primera se fija el marco en el que se desenvuelve el estudio. Particularmente interesante resulta el trabajo de quien ha sido Letrado de la Cámara de los Comunes durante 40 años y miembro fundador del Grupo de Estudio, Michael Ryle. A su juicio, el Parlamento británico hoy es «más activo, más efectivo y mucho más decisivo en la política nacional que nunca lo había sido antes» (p. 8). Rechaza el tópico del declive del Parlamento por entender que se basa en el olvido de que éste debe ser un foro de crítica pero no un órgano de gobierno; además, la mayor publicidad que hoy en día tienen los comportamientos y

prácticas parlamentarias menos virtuosas, frente al antiguo desinterés de la ciudadanía, contribuyen a alimentar el tópico (p. 8). Ryle sugiere, no obstante, algunas reformas para mejorar la efectividad de la actuación parlamentaria: el establecimiento de una programación legislativa bianual, un mayor rigor y dedicación de los parlamentarios en el debate económico y presupuestario, un examen más detenido de la legislación europea, así como la remisión a las comisiones de aquellos debates de menor importancia política o que comportan un interés meramente regional o local (p. 10). Como puede apreciarse, se trata de medidas que podrían postularse para la mayor parte de los parlamentos europeos.

En la parte segunda se hace un estudio sociológico sobre los cambios producidos en la composición del Parlamento: se analizan las transformaciones habidas en la extracción socioeconómica, cultural y profesional de los parlamentarios, el fenómeno de su progresiva profesionalización, etc... Michael Rush y Sarah Childs hacen un interesante examen de la nueva cultura parlamentaria beritánica, que incorpora tendencias como el aumento del disenso entre los miembros de un mismo grupo político –las denominadas rebeliones parlamentarias– (pp. 50 a 54), una mayor participación de los diputados no dirigentes del grupo («backbenchers») (pp. 54 a 56) o el impacto de la progresiva incorporación de la mujer al Parlamento, tanto en lo relativo al estilo político como al interés por determinadas materias (pp. 56 a 60).

Seguidamente se analizan las principales funciones del Parlamento. En la parte tercera se incluyen cinco estudios sobre los medios de control político del ejecutivo. Entre las observaciones formuladas, merece subrayarse la que llama la atención sobre la circunstancia de que el importante incremento de medios al servicio del parlamentario no debe hacer olvidar la función de las Cámaras, que no se puede pretender que sea de gobierno sino de revisión de los actos gubernamentales, y que deben formular observaciones o invitar a la reflexión en lugar de pretender la revocación de medidas gubernamentales o la imposición de actuaciones al Gobierno (así lo hace Giddings, en p. 67).

La parte cuarta se dedica a la función legislativa. Lo más llamativo, en mi opinión, es el especial relieve que se da una nueva práctica sur-

gida en los últimos años. Se trata del examen prelegislativo (pre-legislative scrutiny) de los proyectos gubernamentales. Desde 1997 a 2004, 29 anteproyectos de ley han sido examinados por diferentes comisiones parlamentarias antes de la remisión formal del proyecto al Parlamento. En el trabajo colectivo sobre esta cuestión se subrayan las ventajas que se observan en esta participación parlamentaria previa al procedimiento legislativo formal: mayor receptividad gubernamental al no estar en cuestión la autoridad gubernamental, medio de estímulo para la participación de la sociedad y los diversos grupos de interés afectados, instrumento de resolución previa de potenciales puntos de conflicto y de eliminación de contradicciones (pp. 126 a 128). Pero también se pone de relieve el peligro de que por esta vía se desvirtúe el procedimiento legislativo ordinario.

Desde el punto de vista jurídico la parte quinta recoge los trabajos de mayor interés, en particular el dedicado a la relación entre el Parlamento y los tribunales de justicia. Dawn Oliver y Paul Evans examinan los cambios producidos en el viejo dogma de la soberanía parlamentaria y en especial su afectación por el proceso de integración europea o la internacionalización de los derechos humanos. Ponen de relieve la inteligente y sutil interpretación judicial por la que se considera a determinadas leyes aprobadas por el Parlamento británico como «de especial significado constitucional» (como en el caso del Secretario de Estado de Interior en 1998, (p. 177)). Esta interpretación ha permitido salvar la ausencia en el Reino Unido de una rigidez constitucional formal y ha hecho posible una interpretación armónica de dos principios antagónicos: el de la citada soberanía del Parlamento británico y el principio de primacía del derecho comunitario europeo. Según esa jurisprudencia, el especial significado constitucional de la Ley del Parlamento por la que se aprobó la adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas exige que la interpretación de cualquier otra ley posterior del Parlamento respete la primacía del derecho europeo comprometida por la primera, de suerte que sólo cuando el Parlamento británico mediante una ley acuerde explícitamente una medida contra la aplicación preferente de una norma comunitaria los jueces británicos estarían obligados a cumplir ese mandato. La primacía comunitaria sólo cedería ante un hipotético caso extremo en que el Parlamento Británico decidiese adoptar una decisión contraria a una norma comunitaria (p. 170).

El mismo criterio jurisprudencial se ha aplicado respecto a la Ley por la que se incorporó al ordenamiento británico el Convenio Europeo de Derechos Humanos, o al hipotético supuesto en que una ley pudiese vulnerar el Estado de Derecho («rule of law»). Sólo mediante decisiones parlamentarias conscientes y expresas los jueces podrán tener que aplicar una ley del Parlamento que vulnere un derecho fundamental o una regla del Estado de Derecho (p. 181).

En la parte sexta se recogen las consecuencias del polémico debate parlamentario sobre la invasión de Irak, entre ellas el entrecruzamiento de opiniones y votos entre los miembros de diferentes grupos parlamentarios, (p. 198); se apunta una conclusión: que se ha producido una práctica política consistente en que la tradicional prerrogativa formal de la Corona para declarar la guerra (prerrogativa que ejerce el Gabinete) en el futuro exigirá la previa autorización del Parlamento, como sucedió con motivo de la invasión de Irak (p. 199). Estamos ante lo que me atrevería a calificar de mutación constitucional.

En la parte sexta se exponen también los retos y oportunidades que para el Parlamento Británico se pueden derivar del paso de uno a cuatro Parlamentos, tras la creación de las Asambleas regionales, examinando los procedimientos de interacción entre ellos (pp. 201 y siguientes).

Sobre el proceso de integración europea Giddings «se lamenta del poco interés que tienen los Diputados, a diferencia de lo que ocurre con los Lores (p. 218). Plantea, cinco hipótesis de futuro en materia de participación de la Cámara de los Comunes en la legislación europea, que van desde el mantenimiento del *statu quo* hasta la creación de un sistema de mandato parlamentario vinculante al modo del *Folketing* danés, pasando por diferentes grados de compromiso mayor de la Cámara. Resulta, en tal sentido, sorprendente esta visión pesimista puesto que, además de la labor entusiasta de la Cámara de los Lores, en los Comunes de lleva a cabo un examen sistemático de los proyectos legislativos europeos. La cuestión está quizá, en que, a diferencia de lo que ocurre en los Parlamentos escandinavos, el interés en el Parlamento británico es similar al que se produce en la mayoría de los parlamentos conti-

mentales, esto es que se reduce al limitado grupo de parlamentarios especialmente dedicados a los temas europeos.

Finalmente, en la parte séptima se hace referencia a las relaciones del Parlamento con los medios de comunicación y las nuevas tecnologías. Se analizan las consecuencias del Parlamento como «espectáculo mediático» (hasta 1989 no se instalaron con carácter permanente cámaras de televisión en los Comunes) y las posibilidades de Internet como espacio interactivo. Se pone de relieve el papel crucial que las nuevas tecnologías pueden jugar en el establecimiento de vínculos de conexión entre los representantes y la ciudadanía (p. 253) pero también los peligros que conlleva, al generar mayores expectativas de atención.

La obra concluye, como indicábamos antes, con las conclusiones en las que se resumen los diferentes trabajos.

Estamos, en suma, ante una obra valiosa que de manera rigurosa y concisa examina los cambios producidos en el Parlamento británico en el último medio siglo y las perspectivas de mejora para el futuro. La obra está centrada en un modelo sin duda peculiar, como es el británico, pero recoge múltiples sugerencias y recomendaciones que pueden ser aplicables al resto de Parlamentos europeos.