

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio. *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones de El Cronista – Iustel, Madrid, 2017, 494 pp.

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ
Letrado de las Cortes Generales.

1. “Solo con las normas no se cambiará el Parlamento si al mismo tiempo no se cambian los comportamientos”. Esta idea que se plasma en la *Introducción* y en las páginas finales del libro que se recensiona es su *leitmotiv*: si se quiere un Parlamento moderno, adecuado a los tiempos actuales y con vocación de perdurar en el tiempo, no basta con que la transformación venga desde el lado normativo, sino que el comportamiento de los sujetos –internos y externos- va a determinar el éxito o el fracaso de las reformas. A lo largo de las siguientes líneas intentaré dar cuenta de *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio* en el que Ignacio Astarloa vuelca su experiencia fruto de su ya larga trayectoria pública, que debe ser puesta en valor, en tanto que concitan en él todos los puntos de vista que sobre el Parlamento se puede esperar: su condición de Letrado de las Cortes y, en su momento, de Secretario General del Congreso de los Diputados; su experiencia como miembro del Gobierno y también como diputado; finalmente, pero no menos importante, su condición de ciudadano preocupado por el sistema político-institucional y el devenir de los tiempos.

2. El libro está dividido en siete capítulos más una introducción y un prólogo –a cargo del jurista y académico Santiago Muñoz Machado- junto con una muy extensa bibliografía que permite al lector profundizar en los temas que se analizan. Al margen de su división formal, la obra puede ser delimitada en tres grandes bloques: un bloque referido a la perspectiva histórica y política de los parlamentos que profundiza en su largo recorrido hasta llegar al momento actual; un segundo bloque que trata de forma exhaustiva las reformas operadas y las fracasadas en relación con el Parlamento español y, finalmente, un tercer bloque referido a su apuesta por la reforma del Parlamento junto con unas reflexiones finales. Se expondrán estos tres bloques por separado.

3. Entrando en el análisis del primer bloque, el referido a la perspectiva histórica y política de los parlamentos (capítulos II y III), la idea con la que el lector finaliza esas páginas es muy clara: nunca ha habido una edad de oro del Parlamento en un sentido –si se quiere- canónico. Es más, el verdadero éxito del Parlamento surge a raíz de la Segunda Guerra Mundial y las Constituciones que se promulgan durante esos años. Dicho de otro modo, es un mito que el Parlamento esté viviendo sus peores momentos históricos; antes al contrario, sin perjuicio de obligadas reformas y retos a los que hacer frente, el Parlamento de la segunda mitad del siglo XX ha sido

un elemento central en los sistemas políticos. Y esto no es una conclusión apriorística del autor sino que es el desenlace de un recorrido histórico, filosófico y comparado sobre la evolución de los parlamentos dentro y fuera de nuestras fronteras que hará las delicias de cualquier estudioso sobre la materia a través de las abundantes referencias bibliográficas.

Así, se recogen los debates fundacionales de los distintos países y se hace un recorrido por las principales instituciones parlamentarias como el mandato representativo, las prerrogativas parlamentarias, la organización de las Cámaras... concluyendo que el Parlamento nunca ha podido considerarse como una institución estática, sino que en su esencia está su carácter dinámico a través de los “modelos sucesivos de democracia liberal” (Mc Pherson, p. 58). Además, señala el autor, el Parlamento, como toda institución a lo largo del tiempo, ha sufrido éxitos y fracasos sin que quepa, por tanto, considerar que en algún momento haya habido una consolidación de un modelo de Parlamento normativo y de referencia, siendo, al contrario, como nota común, la vivencia de momentos históricos de aumento o declinación (p. 69).

Como no podía ser de otra manera, en el libro encontramos un extenso recorrido por la Historia constitucional española. Aunque no es este el momento y el lugar para comentar el análisis que de la Historia constitucional hace el autor, sí me gustaría destacar dos ideas. La primera, que España no desmerece en el análisis comparado. Como en cualquier otro país, su Historia constitucional ha estado plagada de luces y sombras, en las que con mayor o menor fortuna ha hecho frente a las adversidades. La segunda, que al igual que ha ocurrido en otras latitudes, en España ha habido estudiosos y críticos notables con el Parlamento que no han pretendido sino relanzarlo y dotarlo de la posición que merece. En este sentido, a modo de anécdota, se pueden ver las reflexiones que realizan en momentos históricos diferentes insignes escritores como Pérez Galdós y Azorín –también diputado- en relación con la oratoria parlamentaria y la capacidad de convencimiento (pp. 76 y 77).

Mención especial merece el tratamiento que se le dispensa a los partidos políticos, su posición y evolución en el Parlamento. En efecto, si de entre todas las cuestiones tratadas y analizadas se debe destacar una para que cualquier reforma parlamentaria tenga éxito, es la relativa a los partidos políticos. Sin embargo, sorprenderá al lector que se aproxime por primera

vez a estas cuestiones, que ya en el siglo XIX se vertían críticas similares a las actuales y se vislumbraban los derroteros de los partidos políticos en los años sucesivos. Esclarecedoras son las palabras escritas en 1885 por Gumersindo de Azcárate, que más bien parecen escritas hoy en día (pp. 83-86). Sin duda alguna, dan lugar a la reflexión.

Para concluir esta primera parte, conviene retener algunas ideas que situarán al lector en el camino para enfrentarse a los siguientes capítulos. En cualquier lugar del mundo –incluida España– ha sido y es una constante la crítica a la función y posición de los parlamentos en los sistemas institucionales. En este sentido, el autor dedica varias páginas a las diferentes propuestas de reforma en Francia, Italia y Reino Unido, considerando que “la historia del Parlamento sería la historia interminable de un desencanto”. Por otro lado, se remarca que, consecuencia de lo anterior, una de las características más importantes del Parlamento es su capacidad para adaptarse a las circunstancias de cada tiempo (p. 91).

4. El segundo gran bloque del libro se refiere a las reformas que se han llevado a cabo durante estos años en España referidas al Parlamento, así como aquellas que no se han podido sustanciar –reformas frustradas, en palabras del autor– y otras que están encima de la mesa en la actualidad (capítulos V, VI y VII). En estos capítulos es interesante observar cómo en cada Legislatura se ha intentado llevar a cabo alguna reforma del Reglamento del Congreso sin fortuna, a pesar del esfuerzo del Presidente de la Cámara de turno y cómo, a lo largo de los años, se ha ido generando un gran *corpus* de contenido diverso para acometer tal tarea. Sin embargo, a pesar del escaso éxito de la reforma reglamentaria no es menos cierto que se han operado reformas de mayor o menor alcance en el funcionamiento de las Cámaras a través de la vía legislativa. En muchas ocasiones dotándolas de nuevas funciones más allá de las establecidas constitucionalmente. Como reflexiona el autor, esto ha sido así por dos razones: ante el cambio de criterio del partido que un día se encontraba en el Gobierno y otro en la oposición y viceversa; y dada la mayor facilidad de sacar adelante una ley que una reforma del Reglamento.

Ahora bien, no deja de sorprender que las propuestas de reforma en el Parlamento vayan en un doble sentido. De una parte, encontramos propuestas de reforma que podríamos denominar como permanentes: aquellas

que legislatura tras legislatura se sacan a la luz como son las relativas al procedimiento legislativo o a los mecanismos de control al Gobierno. De otra, encontramos aquellas que habiendo tenido más o menos continuidad en el tiempo sorprenden por su rabiosa actualidad: estoy haciendo referencia a las propuestas de creación de Comisiones de Investigación o al control del veto presupuestario por parte de la Mesa de las Cámara. En este sentido, parece más probable que diferentes fuerzas políticas se pongan de acuerdo, en un momento en el que la aritmética parlamentaria es variable, para hacer frente a alguna de estas reformas coyunturales que con respecto a las reformas estructurales necesarias para relanzar al Parlamento. Aunque todo paso es bueno, conviene, como observa el autor, ser cauteloso e intentar ver el efecto de cada reforma más allá del corto plazo.

Por otro lado, resulta un tanto desolador confrontar el elenco de medidas propuestas y no operadas a lo largo de los años con las demandas realizadas en la actual situación política en las Cortes Generales. En efecto, propuestas que desde un punto de vista teórico se formularon hace varias décadas han sido planteadas en la práctica por las nuevas formaciones políticas que han entrado en el Parlamento en la XI y XII Legislatura. Sin extendernos, podemos traer a colación las diversas propuestas acerca de que se articule algún debate monográfico bien en Pleno bien en Comisión o el alcance de los trabajos de las Subcomisiones o Comisiones de Estudio ya que éstas se han visto multiplicadas en la presente Legislatura. Esto debe hacernos pensar que, varios años antes de llegar la situación actual, algunos ya entendieron que las Cámaras necesitaban actualizar sus formas de actuación.

En fin, en estos capítulos, como he dicho, Ignacio Astarloa escudriña las reformas operadas y las frustradas y fruto de su análisis, en los últimos capítulos del libro, reflexiona sobre la dirección que ha tomar el Parlamento en el futuro más inmediato.

5. El último bloque –bien que diseminado en capítulos no consecutivos (capítulos III, IV y VIII)- referido a la apuesta del autor por la reforma del Parlamento y sus reflexiones finales es, a juicio de quien escribe, el más interesante. Parece adecuado justificar tal opinión. Si se leen con detenimiento todas las propuestas de reformas, el lector advertirá que, como ya se ha dicho, el elemento común de su fracaso es el cambio de criterio y de posición de quienes estando en el Gobierno sostenían una cosa y en la opo-

sición la contraria. Pues bien, el autor ha desempeñado su profesión en las tres patas que sustentan el funcionamiento del Parlamento: el Gobierno, los diputados y la Administración parlamentaria. Las propuestas y reflexiones que traslada son las de aquel que tiene una visión poliédrica de la cuestión a tratar y, en consecuencia, se formulan con la distancia necesaria pero, a su vez, con el conocimiento de quien ha prestado sus servicios al Parlamento y en el Parlamento, actualmente desde su posición de Letrado de las Cortes.

Por todo ello, Ignacio Astarloa formula dos ideas-fuerza: primero, cuando se habla de democracia, se está defendiendo la democracia representativa frente a la democracia directa o la digital tan en boga en estos momentos, sin que quepa desdeñar ni su influjo ni la necesidad de complementar a la representativa; segundo, en el libro se apuesta por la reforma del Parlamento: ni el inmovilismo ni la ruptura con el sistema establecido, sino que lo que se propone es actualizar el Parlamento como en otros momentos históricos se ha tenido que hacer. Con ello, antes de acometer cualquier reforma resulta imprescindible destacar que el Parlamento es el elemento determinante y definidor de la democracia representativa. Ahora bien, debe reflexionarse si la línea a seguir es la conversión hacia un Parlamento florero que se limite a una mera ratificación de cuestiones que vengan dadas desde fuera o, por el contrario, activo y nuclear en el sistema real. Todo ello pasando, en la actualidad, necesariamente por un nuevo contrato entre el parlamentario individual y el grupo parlamentario y su formación política. A lo que hay que añadir que por mucho que se intente llevar a cabo cualquier reforma, si las actitudes y comportamientos de los actores no varían, todo seguirá siendo igual. Continúa el autor apuntando que tan es importante llevar a cabo la transformación del Parlamento, como que cualquier reforma ha de ser realista en el sentido de que el parlamento haga lo que esté en condiciones de hacer y no otra cosa, pero que, en todo caso, lo haga bien. Finalmente, no hay que olvidarse de que en una democracia representativa, la otra cara de la moneda son los ciudadanos, luego el Parlamento tiene que conectar a todos los niveles con ellos, con canales abiertos de comunicación bidireccional. Para llevar a cabo cualquier reforma, y no es menos importante, hay que establecer un método claro para acometerla (pp. 200-202).

Con estas premisas, glosaré brevemente las líneas maestras de sus propuestas. La primera de ellas es la relativa a la necesidad de reforzar el prestigio de los parlamentarios. En este sentido y ante el actual escenario de

juicios a distintos miembros de formaciones políticas, el autor pone el acento en que la probidad de los servidores públicos no puede estar en entredicho. En consecuencia, plantea temas de actualidad como la relación con los lobbies o el régimen de las compatibilidades, además de un ejercicio recto y transparente de la función representativa. A continuación, analiza la cuestión relativa a la pluralidad de funciones que puede asumir el Parlamento. Junto con las tradicionales legislativa y de control a las que dedica extensas páginas, encontramos aquellas otras que quizá sean algo más etéreas pero que se encuentran en el núcleo y en la esencia del Parlamento: la función deliberante, siendo necesario que el debate parlamentario sea abierto y plural y que sus actores se sientan estimulados para celebrarlo en sede parlamentaria y no fuera de ella; la función de integración y composición de ideas e intereses plurales de la sociedad; la capacidad de liderazgo y de orientación, junto con la de “parlamentarizar” la opinión pública; el aumento de su presencia en las decisiones que afectan a las posiciones globales del Gobierno fuera de nuestras fronteras y, desde luego, seguir manteniendo la función de reflexión y estudio que, dicho sea de paso, en la presente Legislatura está constituyendo quizá la función más importante pues, como ha quedado dicho, se han multiplicado las Subcomisiones, Ponencias de Estudio, Comisiones de Estudio e incluso Comisiones de Investigación.

Como decía más arriba, al procedimiento legislativo y a los mecanismos de control, el autor le dedica no pocas páginas. No procede resumir cada una de las propuestas, basta con retener la idea de que cualquier reforma del procedimiento legislativo tiene que combinar la correspondiente visibilidad política pues, en definitiva, la iniciativa legislativa es política, con el necesario rigor técnico en su tramitación. En cuanto a los procedimientos de control ordinarios, se torna imprescindible acabar con los bloqueos de las mayorías, así como establecer un calendario concreto y detallado acerca de la necesidad de sustanciar comparecencias o someterse a turnos de preguntas orales.

Finalmente, el autor se centra en el imprescindible análisis y propuesta de los medios personales y materiales para agilizar y modernizar el trabajo parlamentario. Junto a ello, encontramos un último apartado dedicado a la conexión con la sociedad en los términos antedichos: a través de la participación de los ciudadanos y la comunicación del Parlamento con estos. Para cerrar el círculo abierto al inicio, junto con la modificación

de las normas jurídicas que rigen el Parlamento se torna imprescindible el cambio de actitudes y comportamientos, análisis que realiza en el último apartado dedicado a las reglas no escritas.

6. En las páginas anteriores he pretendido dar cuenta del sugerente nuevo libro de Ignacio Astarloa, *El Parlamento moderno. Importancia, des- crédito y cambio*; un libro en el que se combina la perspectiva histórica con el análisis jurídico y político de nuestra democracia, en el que se esbozan los retos a los que nos enfrentamos y se proponen soluciones de altura para hacerles frente. El jurista inquieto encontrará entre sus páginas un tesoro a través de las múltiples referencias y análisis que se contienen en él; pero lo que es más importante, el ciudadano interesado en el funcionamiento del Parlamento tendrá una ventana a la que asomarse que le servirá de reflexión para formarse un juicio sosegado y de valor en los tiempos acelerados que vivimos.