

Recensión a

ARAGÓN REYES, Manuel, COSSÍO DÍAZ, José Ramón, NAVA GOMAR, Luis Felipe (coords.): La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional, Tirant lo Blach, València, 2021, 604 páginas.

BEATRIZ BOSCH MARCO

Profesora asociada de Derecho Constitucional
Universitat de València

«Una de las ideas más extendidas en nuestro presente es que la democracia constitucional está en crisis. La misma se sustenta en lo que se supone un hecho indisputable: la incapacidad de los parlamentos para representar fielmente la voluntad popular». Con estas afirmaciones se abre la presentación de la obra «La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional», una obra coral en la que destacados especialistas y estudiosos españoles e iberoamericanos, del ámbito del Derecho Constitucional principalmente, abordan las causas y las respuestas a esta supuesta crisis de la democracia constitucional. Una crisis que no es nueva ni en sus argumentos, ni en sus manifestaciones ni, por supuesto, en sus amenazas.

Los tres coordinadores de la obra, Manuel Aragón Reyes, José Ramón Cossío Díaz y Luis Felipe Nava Gomar, dirigen la obra conscientes de la gravedad de las críticas a los sistemas políticos

fundamentados en la democracia representativa de raíz liberal. La existencia de amenazas reales a estos regímenes desde dentro de los propios sistemas parlamentarios –principalmente como consecuencia del auge de los populismos, pero también por los efectos de la partatitocracia o los nacionalismos– exigen una reflexión intelectual, rigurosa y seria, que permita recuperar la legitimación y eficacia de los sistemas parlamentarios, como ocurrió en etapas anteriores. De hecho, la obra evoca la crisis del parlamentarismo que vivió en el período de entreguerras como referente en el que se abrió un profundo e interesante debate académico con Carl Schmitt y Hans Kelsen como principales *discussants*.

El libro se estructura en cinco capítulos, el último de los cuales, se dedica a la incidencia del coronavirus en el sistema constitucional. Este capítulo figura en la obra de manera sobrevenida y con la finalidad de «incitar el debate intelectual frente a ese desafío», es decir, la adecuada ponderación entre salud y Constitución y la existencia en el Estado constitucional de instrumentos suficientes para hacer frente a una catástrofe como la que hemos vivido, todo ello desde una perspectiva comparada. Sin duda, el debate que hemos vivido y aún vivimos a raíz de los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre algunas de las medidas adoptadas en relación con la lucha contra la COVID-19 evidencian el acierto de la inclusión de este capítulo.

El primero de los capítulos tiene carácter introductorio. En cinco artículos se recuerdan al lector algunas de las líneas argumentales más destacadas de la fundamentación del modelo parlamentario posterior a la Segunda Guerra Mundial, fruto en parte del debate académico entre partidarios de la democracia representativa y de los partidarios de la democracia identitaria quienes, en la medida que sus posiciones fueron asumidas desde los regímenes antidemocráticos, vieron ciertamente deslegitimados sus argumentos tras el final de la II Guerra Mundial.

En el primer capítulo, Manuel Aragón aborda en el primer artículo el debate entre Hans Kelsen y Carl Schmitt sobre la compatibilidad del parlamentarismo y la democracia o, dicho de otra manera, las visiones

que ambos autores sostuvieron sobre el papel del parlamento como pieza nuclear del sistema democrático. Planteamientos que, por otra parte, influyeron de manera decisiva en la Política y el Derecho del siglo pasado, primero en Alemania y después en toda Europa. Sostiene el profesor Aragón que la actualidad de ambos autores y de sus postulados en estos tiempos de crisis permite elaborar reflexiones en las que lejos de poder prescindir de uno de los dos autores, es necesario recurrir a ambos. Este debate entre Kelsen y Schmitt constituye así, y desde diferentes perspectivas, uno de los ejes fundamentales de la obra, lo que permite a los diferentes autores trasladar los argumentos de estos dos juristas a las coordenadas actuales de la crisis del parlamento.

La aportación del filósofo Ernesto Garzón Valdés gira entorno a la justificación ética de la representación a través de la obra de distintos autores. Así, desarrolla un iter que se inicia con Edmund Burke y su concepción del papel de los parlamentarios en la consecución de decisiones racionales y correctas desde la ética. La exposición continúa con una relectura de la obra de Carl Schmitt. Frente a este eje Burke-Schmitt, Garzón Valdés también aporta la visión de Hans Kelsen, basada en la idea de la libertad individual vinculada a la igualdad de todas las personas, así como algunas de las críticas a la obra de este último, especialmente la de Heller. Así, el autor reflexiona sobre la justificación ética de la representación parlamentaria y las diferentes maneras de responder a los interrogantes que considera incluidos en esta justificación. Al afirmar la eticidad de la fundamentación del sistema representativo sobre el que se asienta nuestro modelo constitucional, se están estableciendo los fundamentos del Estado social y democrático de Derecho que nos hemos dado.

Juan José Solozábal aborda la configuración en la República de Weimar de la justicia constitucional en su dimensión de tribunal de conflictos entre el Reich y los estados y entre los órganos del Reich y de los estados. También en este ámbito, como no podía ser de otro modo, el autor analiza las posiciones de Schmitt y Kelsen. Incluye en su exposición el profesor Solozábal una interesante reseña sobre el

pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán a cuenta de la intervención por parte del presidente von Hindenburg de Prusia, una situación que como el propio autor indica, guarda una «llamativa» situación con la aplicación del artículo 155 en Cataluña, en 2017.

El análisis de contraste entre Kelsen y Schmitt sigue de la mano de Josu de Miguel Bárcena, autor junto a Javier Tajadura, de una reciente obra sobre Kelsen y Schmitt (*Kelsen versus Schmitt: Política y Derecho en la crisis del constitucionalismo*). De Miguel analiza con cierto detalle la teoría de la democracia que elaboran Kelsen y Schmitt. Este enfoque lleva al autor a analizar algunos aspectos que hoy en día constituyen aspectos nucleares de las críticas y las reflexiones sobre la democracia, tales como la aplicación del principio mayoritario (o la regla de la mayoría), la configuración de los partidos políticos y su influencia en las instituciones democráticas, la inestabilidad o la intangibilidad de la constitución y el concepto de democracia militante.

Este primer capítulo de carácter introductorio se cierra con un artículo de Javier Tajadura Tejada, titulado «Parlamentarismo *versus* democracia de la identidad: Kelsen *versus* Schmitt». En las páginas de este artículo el autor analiza cómo concebían el parlamento ambos juristas y su papel, positivo o negativo, en la articulación del sistema de gobierno y toma de decisiones de la República de Weimar y, por ende, del Estado moderno. Nuevamente, se revisitan ideas como la identidad, la inestabilidad gubernamental, libertad o el principio mayoritario y el respeto a las minorías.

El segundo capítulo lleva por título «Democracia y parlamentarismo en la época del populismo». Se trata de un bloque de tres artículos cuyos autores –Francesc de Carreras, Salvador O. Nava y Juan S. Ylarri– reflexionan sobre la aparición del populismo, entendido como movimientos transversales en lo ideológico que surgen como reacción a una clara incapacidad del sistema político de cumplir con sus objetivos principales, o en palabras de Francesc de Carreras «por un mal funcionamiento de la democracia, especialmente porque ha degenerado en partitocracia». En este punto coinciden los tres autores

que publican en este capítulo. La partidocracia como degeneración del sistema político democrático que desvirtúa el carácter representativo del Parlamento.

Así, en el artículo de Salvador O. Nava Gomar se presta especial atención a la estrategia del movimiento MORENA en las elecciones generales mexicanas de 2018 para eludir las salvaguardas del sistema electoral para evitar la consecución por un mismo partido de la mayoría cualificada en el Congreso federal, lo que obviamente tiene repercusión en la eficacia del principio democrático de respeto a las minorías. No en vano, la prioridad de los movimientos populistas es la desvirtuación del carácter representativo y pluralista del Parlamento, con la consiguiente deslegitimación de las minorías una vez que estos movimientos asumen la posición mayoritaria.

El populismo se convierte así, de fruto de una determinada evolución del sistema parlamentario, en una grave amenaza para la pervivencia del sistema parlamentario y de la democracia liberal en sí misma. En su artículo, Francesc de Carreras parte de un escueto repaso de las teorías que sustentan la democracia representativa desde Locke para llegar a los elementos estructurales del Estado democrático. A partir de aquí, señala cómo la partidocracia, el populismo y el nacionalismo identitario configuran, cada uno por su propia naturaleza, una amenaza a los elementos estructurales del Estado democrático.

En la misma línea, Juan S. Ylari, señala a la crisis de los partidos políticos como un rasgo que comporta la crisis del sistema democrático y, a su vez, apunta a una serie de elementos tales como la corrupción sistémica, la falta de respuesta gubernamental a las crisis económicas o la percepción social de falta de representatividad de los parlamentos. Identificados algunos de los elementos objetivos que llevan a la aparición del populismo, el autor los proyecta sobre populismos de distintas latitudes, y sobre todo, sobre el liderazgo individual del populismo, consiguiendo un interesante análisis transversal del fenómeno. Sin embargo, concluye su artículo con un evocador «Hacia

una democracia fértil» en el que apunta líneas de recuperación de la legitimidad de las instituciones democráticas.

Precisamente, en esta línea, el tercero de los capítulos –«La reivindicación del Parlamento en la época del populismo: ¿cómo generar su propia legitimación?»– entra de lleno en la necesidad de recuperar, o dotar de nuevo, de legitimidad ante la ciudadanía a la institución parlamentaria representativa.

En este capítulo, el primer artículo corre de la mano de la letrada de las Cortes Generales, Piedad García-Escudero. En sus páginas la autora reflexiona, por una parte, sobre la necesidad de regeneración del Parlamento identificando un déficit de representación y la necesidad de reformular las funciones clásicas de la institución parlamentaria. Añade la autora, además, como ha hecho en otras publicaciones, la necesidad de apostar decididamente por políticas de transparencia y exigencias éticas como método de acercamiento a la ciudadanía y, por tanto, de recuperación de la confianza de los ciudadanos y las ciudadanas en el sistema representativo.

En una línea más concreta, Paloma Biglino aborda la necesaria regeneración de la legitimidad democrática del Parlamento poniendo el foco en la reforma del sistema electoral. Para ello parte de la afirmación de que existe una cierta «generalización del rechazo a la democracia representativa y al valor del pluralismo político que constituye su sustento», una aseveración dura que, sin embargo, parece indudable a la vista de muchos de los discursos y debates a los que asistimos cotidianamente, tanto en España como en los países de nuestro entorno político y jurídico. La profesora Biglino apunta algunas de las reformas que en los últimos tiempos se han propuesto desde diferentes ámbitos, tanto en lo relativo al sufragio activo (reducción de la edad, desvinculación de la nacionalidad...) como al sufragio pasivo, con especial referencia a la presencia de mujeres. Pero también reflexiona sobre la necesidad de repensar la manera de funcionamiento de las cámaras en ámbitos como el poder que ejercen los grupos parlamentarios o las relaciones entre los poderes del Estado.

Junto con estos dos artículos, muy centrados en la realidad parlamentaria española, otros dos artículos componen este tercer capítulo. El artículo titulado «¿La aplanadora del populismo? El Congreso de la Unión, la crisis de los partidos y el retorno del gobierno unificado», de Fernando Dworak, se centra en la caracterización de como gobierno populista del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México (2018), a partir de una posición sobrerrepresentada en el Parlamento Federal. El autor analiza el populismo en términos generales y su relación con el parlamento, tanto desde la oposición como desde el gobierno. Seguidamente, y tras describir lo que considera «fragilidad institucional» del Parlamento mexicano, proyecta aquel análisis a la realidad mexicana de los últimos años.

El último artículo de este capítulo, escrito por José Antonio Estrada Marún y Lillian Sánchez Calderoni, se parte de la caracterización de las funciones clásicas del parlamento en las democracias liberales para, a continuación, establecer los datos de desunión entre la sociedad, o segmentos importantes de ésta, y el parlamento y su actividad, lo que constituye el caldo de cultivo de los populismos. Por ello, realizan una reivindicación del parlamento y de sus funciones, esenciales en un Estado democrático, como freno a la irrupción del populismo antagónico con la idea de representación y pluralismo. En este sentido, enuncian una serie de reformas necesarias en las funciones clásicas del Parlamento.

Como señalan los coordinadores de la obra en la presentación, el capítulo IV estaba llamado a ser el último. No en vano, un libro que nace con la vocación de actualizar el debate entre Kelsen y Schmitt es hasta cierto punto lógico que tenga por colofón una reflexión sobre la Justicia constitucional. Así el título del capítulo evoca las relaciones entre los dos elementos analizados en los capítulos precedentes, el Parlamento y el populismo, y la Justicia Constitucional.

El primero de los artículos de este capítulo, del profesor Luis Felipe Nava Gomar analiza la vigencia del principio democrático en la actividad deliberativa del Parlamento tomando como referencia

los escritos de Kelsen y otros autores que han actualizado al jurista austríaco. Sin embargo, al enfrentarse a los efectos del populismo sobre el sistema parlamentario, evoca a Schmitt y su animadversión al sistema representativo y con él a las minorías, la esencia misma del populismo. En este sentido, el autor destaca el carácter decisionista de muchos de los actuales populismos gobernantes, donde no se produce un desplazamiento de la Constitución, sino que siguiendo vigentes, lo que se ha producido es la implantación de dinámicas decisionistas en el parlamento que suponen la desvirtuación del principio de respeto a las minorías. Frente a esta realidad, y con especial enfoque en la situación actual mexicana, Nava Gomar defiende el rol del juez constitucional como garante del principio democrático en la práctica del parlamento frente al decisionismo populista.

Raúl Canosa es el autor del segundo artículo de este bloque, con el sugerente título de «La suplencia del legislador democrático por los tribunales constitucionales». En sus páginas, el autor realiza un profundo contraste entre los dos modelos de justicia constitucional, el *judicial review*, de origen norteamericano, y el modelo kelseniano, y las relaciones que en ambos casos se han establecido con el legislador. No olvida en su análisis que el papel del tribunal constitucional viene marcado, de manera significativa, por la apertura de las disposiciones constitucionales, dejando un cierto margen de lo que el autor denomina «deferencia hacia el legislador» que reduce la dimensión de legislador negativo del tribunal constitucional. El autor no apunta a soluciones definitivas a los conflictos que señala entre justicia constitucional y legislador, conflictos que, por otra parte, han cobrado una inusitada actualidad recientemente en nuestro país.

El último de los artículos de este bloque ha sido elaborado por Luis Pomed. Bajo el título «parlamentarismo, justicia constitucional y populismo» aborda un interesante análisis de la evolución de los principios de libertad e igualdad en el Estado moderno y, sobre todo, la negación de estos principios por parte de los populismos. Partiendo de la oración fúnebre de Pericles y del discurso de Lincoln

en la inauguración del Cementerio Nacional de Gettysburg, aborda el papel del parlamento en la construcción de la ley y en cómo se ha incorporado la demanda de justicia al ámbito legislativo, con la consiguiente supervisión o colaboración de tribunales jueces en garantía de los límites constitucionales a la acción del legislador, especialmente, protegiendo los derechos fundamentales. Concluye su análisis con una reflexión sobre las nuevas crisis a las que se enfrenta el parlamento en la actualidad a manos de los discursos populistas y la incompatibilidad de estos discursos, carentes por esencia de límites, con la existencia de una justicia constitucional cuya esencia es proteger los límites establecidos en la Constitución.

El último de los bloques se centra en los efectos del coronavirus en el sistema constitucional. Es como se ha dicho, un capítulo en cierta manera sobrevenido, pero que a la vista, entre otras, de las últimas resoluciones del Tribunal Constitucional español, encuentra su inclusión plenamente justificada.

En el primero de sus artículos, José Ramón Cossío, con el genérico título de «Constitucionalismo y pandemia» reflexiona en torno a cuatro ejes distintos: las maneras en que el constitucionalismo enfrenta la pandemia; los retos y efectos de la enfermedad; las limitaciones del constitucionalismo frente a la pandemia; y los efectos de la pandemia en el constitucionalismo. Ello lleva al autor, no solo a analizar la realidad del constitucionalismo en 2020, sino a realizar un *excursus* en los años y décadas precedentes para identificar tendencias y contrastarlas con la realidad para establecer posibles líneas de evolución del constitucionalismo en los próximos años.

El segundo artículo, de Roberto P. Saba, retoma el tema del populismo y el parlamento. Su trabajo se centra en el efecto del populismo en el modelo parlamentario y su puesta en cuestión sistemática del sistema de representación parlamentaria propio de las democracias liberales, e incluye una reflexión final sobre los posibles efectos de la pandemia en los modelos populistas y en la propia democracia liberal.

Más concreto es el enfoque de César Aguado Renedo en el tercero de los artículos de este bloque, titulado «La incidencia de la pandemia en el sistema constitucional español». El artículo se inicia con un epígrafe dedicado a la debilidad del Estado social español en el supuesto de pandemias, en el que se incluye una significativa crítica a la capacidad de respuesta pública a la realidad que supuso el COVID-19. Este enfoque crítico se mantiene en el resto del artículo. Así, en el plano más jurídico, apunta como uno de los efectos de la epidemia el énfasis del presidencialismo del sistema parlamentario español y a continuación, desarrolla un amplio análisis de la declaración del estado de alarma y sus efectos sobre los derechos fundamentales. Este análisis se completa con un detallado análisis de la aplicación del estado de alarma en la realidad territorial española, partiendo de la idea de la recentralización de algunas competencias autonómicas. El estudio concluye con un epígrafe dedicado a la gestión de la segunda ola.

Paolo Passaglia, por su parte, aborda desde una perspectiva comparada la reacción de diferentes estados europeos frente a la COVID-19. En un primer momento, se centra en los tiempos de reacción en lo relativo a limitación de derechos y a la aplicación de instituciones jurídicas excepcionales. Del mismo modo, y siempre desde la perspectiva comparada, el autor analiza la situación de partida en diferentes Estados, especialmente en lo referido a las cláusulas constitucionales que debían regir la reacción o, en su caso, a la ausencia de estas cláusulas y la justificación a la que recurrieron los respectivos gobiernos para aplicar medidas de lucha contra la propagación de la pandemia.

La aplicación de estas medidas tuvo un impacto en las relaciones que se establecen entre los poderes y las instituciones, aspecto este que también es objeto de un análisis comparado, aunque como reconoce el propio autor, lo hace desde una óptica generalista. El último de los epígrafes del artículo aborda el control de la legitimidad de las medidas tomadas, donde como es obvio se explicitan someramente las vías de

acceso a los mecanismos de control (Tribunal Constitucional, Consejo Constitucional...).

La incidencia del Coronavirus en el sistema constitucional italiano centra un extenso artículo de Roberto Romboli. En este artículo el autor analiza con detalle los efectos de la COVID-19 en múltiples ámbitos del sistema constitucional italiano. Así empezando con el marco normativo que se desarrolló desde el inicio de la pandemia –incluyendo las propuestas de reforma constitucional para afrontar estas situaciones–, describe la incidencia en el sistema de fuentes –con especial referencia al uso de los decretos-leyes, normas similares a las homónimas de nuestro ordenamiento–; la asunción del protagonismo del ejecutivo y la suspensión de las cámaras y las reformas operadas en éstas para facilitar su funcionamiento en formato no presencial, todo ello sin previsión reglamentaria y sin modificación reglamentaria, tal como ha ocurrido en la práctica totalidad de los parlamentos españoles y que ha sido reprobado por el Tribunal Constitucional. También se abordan las modificaciones normativas implementadas en relación a los procesos ante el Tribunal Constitucional y ante los tribunales ordinarios. Asimismo, se analiza el impacto en las relaciones entre Estado central y regiones, y la actitud «rebelde» de algunas autoridades. El artículo concluye con un amplio y detallado estudio del impacto de las medidas contra la pandemia en los derechos fundamentales y los principios que rigen su limitación.

El último de los artículos de este bloque analiza la incidencia de la pandemia en el sistema constitucional mexicano. Desarrolla este análisis Diego Valadés, quien parte de un análisis de la efectiva concentración de poderes en la Presidencia de la Federación, propia del modelo constitucional mexicano que no ha sido capaz de articular mecanismos paliativos de la concentración y que, como consecuencia de la pandemia, se ha visto enfatizada. Junto con esta concentración de poder, el autor apunta a un abuso de la normativa administrativa por parte del Poder Ejecutivo que escapa al control parlamentario y político, lo que también se ha visto acrecentado por la pandemia.

En definitiva, la obra que nos presentan los profesores Aragón, Cossío y Nava evoca la naturaleza viva del parlamentarismo y la necesidad de que mantenga una permanente tensión frente a las amenazas a las que se enfrenta. Como todas las obras humanas, y los regímenes políticos lo son, el paso del tiempo, la aparición de nuevos retos –y el COVID ha sido un nuevo reto fantástico– y la misma intervención de las personas que interactúan en él generan situaciones que, en con frecuencia, amenazan su propia existencia. O, quizás, abren líneas de transformación que provocan cambios nucleares y no simples adaptaciones al entorno cambiante.

El parlamentarismo no escapa a este fenómeno de tensión constante ante la evolución de hechos externos e internos. En su vida que se remonta a las revoluciones liberales ha evolucionado con la misma noción de democracia representativa y con los elementos configuradores del Estado moderno, como la soberanía. Las amenazas y riesgos también han evolucionado en estos dos siglos largos. Sin embargo, en el fondo, las principales amenazas son esencialmente las mismas, y ello permite recuperar y visitar las teorías más relevantes sobre la configuración de los sistemas democráticos. Esta obra es, sin duda, una magnífica oportunidad de recuperar la obra de Kelsen y de Schmitt, principalmente, y ver las amenazas a la democracia iluminadas por las palabras de estos autores, y con las reflexiones de algunos de nuestros mejores juristas actuales.