

RECENSIÓN

Alonso García M^a Nieves, *Fundamentos jurídicos sobre el origen del parlamentarismo*, León, Eolas ediciones, 2019

MIGUEL ÁNGEL ALEGRE MARTÍNEZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de León

I

La necesidad de un continuo y adecuado control parlamentario como elemento para medir la calidad de un sistema pretendidamente democrático, es tan generalmente afirmada como constantemente revisada desde diferentes perspectivas científicas. Bien puede ser una de ellas rastrear los orígenes del parlamentarismo buscando en ellos los precedentes del constitucionalismo actual. Ahora bien, no se trataría solo de comparar los comienzos y el presente a modo de fotos fijas, sino también de observar la evolución, el sendero recorrido: en qué hemos progresado, y qué nos hemos dejado por el camino en relación con una institución cuya esencia estriba en legitimar y controlar al gobierno. Tal poder se basa en su condición de órgano representativo de la ciudadanía, no entendida como un ente monolítico sino como un órgano vivo: tan diversa en lo social, cultural, geográfico o económico, como plural en lo político. El conseguir sintetizar a partir de ese magma tan heterogéneo una *voluntad popular* que marque el camino a seguir, no deja de ser (sobre todo en cámaras tan fragmentadas, a su vez reflejo de sociedades tan complejas como las actuales) un logro casi prodigioso, un tanto que solo la democracia puede apuntarse. Ciertamente, los cimientos de una voluntad popular construida sobre la regla de la mayoría no dejan de ser débiles, ya que consisten en aceptar la doble ficción de que lo que el Parlamento aprueba: a) es lo correcto y acertado por el hecho de ser mayoritario; y b) es reflejo de un *consenso* u opinión social a su vez mayoritaria, que en realidad, en caso de existir, las más de las veces será fruto de una fuerte y tenaz presión política y mediática para fabricarla. Por otra parte, no podemos olvidar, en un plano más jurídico,

que la composición de las asambleas parlamentarias dependerá en buena medida del sistema electoral y de la concreta fórmula empleada para repartir los escaños; ni tampoco que, en los actuales modelos, basados en la idea del carácter supremo de la Norma Fundamental, la voluntad del legislador democráticamente elegido puede moverse libremente dentro del marco constitucional, pero se enfrentará a una posible declaración de inconstitucionalidad si va más allá de sus límites. Aun así, hemos de compartir, con el añorado maestro Pedro De Vega, la “convicción profunda de que el único régimen éticamente defendible, políticamente coherente y científicamente explicable es el régimen democrático”¹. Y ello a pesar de todas sus carencias y corruptelas, y después de todo el daño recibido a causa de tantos errores, intereses partidistas, debates estériles y temerarios experimentos. Si ya en 2011 el profesor Torres del Moral entonaba el “Réquiem por el mandato representativo”², quien quiera comprender cabalmente este fenómeno deberá remontarse a los orígenes, buscar una explicación en clave histórica de la democracia representativa a partir de las formulaciones clásicas, buscar las claves de su evolución y deterioro, obtener respuestas formulándose preguntas.

Pues bien, tal es la labor que ha culminado con éxito la doctora M^a Nieves Alonso García en su obra *Fundamentos jurídicos sobre el origen del parlamentarismo (las Cortes de León de 1188 y su legado constitucional)*. Siendo la autora una reconocida experta en torno a la lectura contemporánea de las funciones del Parlamento y la integración de nuevas formas de participación ciudadana en la representación parlamentaria³, en esta ocasión ha buscado un enfoque complementario, situando su mirada en la conceptualización de la representación, su desarrollo histórico, y las teorías clásicas de las élites protagonistas de la misma. En el libro que comentamos, según indica la profesora Seijas Villadangos en su prólogo, la consideración de los *Decreta* de León de 1188, reconocidos por la UNESCO en 2013 como *la manifestación documental más antigua del sistema parlamentario europeo*, se integra “en una investigación más amplia, que es la de recuperar las líneas fundamentales de la democracia representativa y del papel de los parlamentos junto a la participación de los ciudadanos”, ordenando y recuperando “las ideas de lo que ha significado y significa la representación parlamentaria” como “valor a cultivar”, y contribuyendo a “divulgar los principios de la democracia y del parlamentarismo, en una sociedad tan falta de fortalecer una cultura política”, que “se reivindica parlamentaria, democrática y con raíces leonesas” (págs. 13-14).

La autora, partiendo de la consideración del Parlamento como “santuario” o escenario natural de la participación ciudadana, toma como hilo conductor de su reflexión un referente temporal (reviviendo los orígenes del parlamentarismo), muestra la evolución del mismo mediante un recorrido por las constituciones históricas españolas, y llega al punto en que la vigente Constitución española proclama que “las Cortes Generales

¹ Pedro DE VEGA, “Prólogo” a P. DE VEGA, *Estudios político constitucionales*, México, 1^a reimp., 1987, pág. 8.

² Antonio TORRES DEL MORAL, “Réquiem por el mandato representativo”. *Revista de Derecho Político*, UNED, n° 81, 2011, págs. 11-60.

³ María Nieves ALONSO GARCÍA, *Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI*, Madrid, Dykinson, 2019.

representan al pueblo español” (art. 66) y los Estatutos de Autonomía afirman igualmente el carácter representativo de los respectivos Parlamentos. Así las cosas, el principal hallazgo que el libro brinda al lector consiste en una novedosa aproximación a la teoría de la representación política, como resultado de la confluencia de dos enfoques metodológicos en principio bien dispares: la revisión de las teorías clásicas, y el seguimiento de la evolución del parlamentarismo español desde sus orígenes.

II

Al servicio de los objetivos mencionados, la obra está sistematizada de una manera adecuada y coherente, que permite al lector ir adentrándose en el discurso obteniendo a la vez información y elementos para la reflexión. Destacado queda, así, el loable afán didáctico del libro (apoyado, como no podría ser de otro modo, en una sólida y concienzuda labor investigadora), que a estos efectos se encuentra estructurado en tres bloques fundamentales, conducentes a unas oportunas y bien fundamentadas conclusiones.

En el primero de ellos, la autora lleva a cabo una aproximación teórica a la democracia representativa, lo que le obliga a sintetizar la gran diversidad de análisis y perspectivas desde las que se ha afrontado uno de los temas clave del pensamiento político. La tarea no es nada fácil al tratarse de “un concepto polisémico, que ha ido variando a lo largo del tiempo” (pág. 23). Por ello resulta necesario contemplar su desarrollo histórico, en busca de un balance que permite constatar tanto la pervivencia de algunos elementos básicos (elección periódica de representantes, mayor o menor independencia de éstos, papel decisivo de la opinión pública, toma de decisiones previo debate y deliberación), como la preeminencia de otro u otros en función del período considerado (el componente liberal en el siglo XIX, el protagonismo de los partidos durante el siglo XX, o la incidencia de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías participativas en el siglo XXI). La pluridimensionalidad del concepto de representación, y su delimitación respecto del concepto de representatividad (basada esta última en la adhesión o sintonía entre la voluntad de los gobernantes y las decisiones de los gobernados), contribuyen a perfilar el concepto de representación como “una continua tensión entre el ideal y el logro” (pág. 31). El siguiente paso consistirá en afrontar ya una de las cuestiones clave, la de los sujetos de la representación: en definitiva, “quién nos representa”, sirviéndose para ello de las teorías clásicas de las élites políticas. Nombres como Sartori, Pareto, Michels, Putnam suscitan a la autora reflexiones sobre el papel de las élites en el parlamentarismo actual, constatando cómo “las élites políticas se distancian de ese ideal de ser los mejores, y frente a esas capacidades brillantes han priorizado habilidades y competencias ‘populísticas’ que parecen ser efectivas tanto a nivel estatal, autonómico como internacional”: no solo “ya no son los mejores”, sino que “bloquean el acceso a los mejores y se autoalimentan desde la satisfacción ejemplar de necesidades que ellos mismos han contribuido a crear” (pág. 40). Resulta reconfortante, pues, la vuelta a las formulaciones clásicas de la representación política, tanto por parte de los artífices de las

teorías contractualistas que durante los siglos XVII y XVIII sentaron las bases sobre las que habría de construirse el Derecho Constitucional (Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau), como por la de aquellos (Burke, Sieyès, Condorcet, Constant) que, de modo más específico, teorizaron sobre un Parlamento progresivamente integrado como elemento básico del organigrama institucional del Estado. Todo ello sitúa al lector ante la prueba de que la reflexión teórica sobre el Parlamento es “un agregado de concepciones en las que prima la idea deliberativa e institucional”, y ante la certeza de que “en sociedades grandes y complejas, con intereses e ideas plurales, la democracia viable es la democracia representativa, con pesos y contrapesos entre los diferentes poderes del Estado” (pág. 51).

Asentados así los fundamentos teóricos de la representación política, el *segundo bloque* del libro añade el enfoque histórico, no ya centrado en la representación como concepto, sino en el Parlamento mismo, como órgano que legitima y controla al Gobierno, a la vez que “refleja y garantiza el pluralismo social, geográfico, económico, pero sobre todo político” (pág. 55). También desde esta perspectiva resulta obligado remontarse a los orígenes, haciendo girar la exposición en torno a los *Decreta* de León de 1188, cuya relevancia histórica ha encontrado reconocimiento por parte de la UNESCO, que los declaraba el 18 de junio de 2013 como “la manifestación documental más antigua del sistema parlamentario europeo”. Se habla de Curia Regia (expresión utilizada en el Reino de León en 1188) como sesión plenaria o extraordinaria en la que por primera vez tendrían cabida los ciudadanos, configurándose así como precursor institucional de las Cortes. El estudio exhaustivo de las Cortes de León de 1188, teniendo presentes los elementos contextual, personal, histórico, socioeconómico y político, conduce a identificar la participación del pueblo en las decisiones políticas como auténtico germen del Parlamentarismo. La celebración de esas Cortes o *Curia* en 1188, al comienzo del reinado de Alfonso IX, produce como fruto más destacado el texto conocido como los *Decreta* (que hemos conocido a través de un manuscrito del siglo XVI) pese a que según las investigaciones históricas, parte de su contenido podría ser posterior a 1188, proviniendo de un documento de 1194 (*cf.* págs. 66-69). Sea como fuere, la relevancia y singularidad histórica de los *Decreta* de 1188 se verifica tanto desde un punto de vista formal (presencia de ciudadanos procedentes del pueblo en la Curia, “buenos hombres”, “ciudadanos elegidos”) como desde una perspectiva material o sustancial, que permite identificar los precedentes del constitucionalismo actual (págs. 70-71). Allí encontramos, en efecto, el compromiso por parte del Rey de observar y contribuir al cumplimiento de buenas prácticas establecidas en el Reino por sus predecesores, la represión de la corrupción, la garantía de que un procedimiento acusatorio solo podría ponerse en marcha sobre la base de pruebas precisas y bien fundadas, o el escrupuloso respeto por el procedimiento judicial; todo ello con el fin de amparar a los ciudadanos y a la propiedad privada. Se pone así una primera piedra de lo que mucho más adelante habría de cristalizar en el Estado constitucional de Derecho, en cuya colocación participan de manera conjunta todos los sectores de la sociedad: Rey, nobleza eclesiástica y laica y, por primera vez, el pueblo común (pág. 74). Tras este hito fundacional, el libro va repasando los principales hitos de la historia de nuestro parlamentarismo en el afán de comprender mejor nuestro

presente. A tal fin, se atiende al estudio de las Cortes de Castilla en el período comprendido entre 1188 y 1665, para analizar después el parlamentarismo en la Ilustración (marcado por el absolutismo con la consiguiente decadencia de las asambleas de origen medieval) aunando el enfoque histórico con el teórico-político. Seguidamente se muestra la regulación de las Cortes en el constitucionalismo histórico español (marcado por la discontinuidad y los cambios en la posición de los respectivos poderes); todo ello “a fin de conocer el pasado en aras a mejorar el presente y replantear el futuro” (pág. 74), ya que tal recorrido histórico muestra bien a las claras cómo “las variaciones históricas, políticas y culturales confluyen en la necesaria actualización y dinamización del ordenamiento jurídico” (pág. 111).

El *tercer bloque* en que está estructurada la obra, sitúa ya el parlamentarismo en el contexto de la Constitución española de 1978, marco de referencia del análisis sustantivo que sobre la conciliación entre democracia representativa e instrumentos participativos se desarrolla en el trabajo (pág. 115), a partir del estudio de los pilares teóricos y normativos en los que una y otros se apoyan.

Si la opción por constitucionalizar buena parte de los elementos del Derecho electoral y la autonomía de las Cámaras, o por convertir el Derecho Parlamentario en un sector marcadamente reglamentista al servicio de la lógica de la diversidad, son rasgos identificativos que caracterizan nuestra democracia representativa en el plano jurídico normativo, la dimensión genuinamente constitucional de la misma viene dada por su conexión con el ámbito de los derechos fundamentales. En efecto, la consideración de la participación política como derecho fundamental en el art. 23 de la Constitución es el elemento que termina de cualificar la representación política como exigencia básica del Estado democrático de Derecho, haciendo posible “la interacción entre derechos, representación y participación” (págs. 126 y ss.). Se constata, además, cómo la participación política no solo encuentra acomodo constitucional como derecho fundamental, sino también como principio genérico de participación ciudadana en el art. 9.2. Este se proyecta y concreta, a su vez, en muchos otros medios, canales, e instrumentos participativos que nuestra Norma Básica acoge a lo largo de sus páginas, y que incluso han encontrado eco en auténticas oleadas normativas en materia de participación ciudadana también a nivel autonómico; ya sea mediante la controvertida inclusión de *derechos estatutarios* a partir de 2006, como ya más recientemente (2014-2016) en materia de participación ciudadana a través de consultas populares.

Pues bien: la manera en la que la doctora Alonso García logra conectar, según se ha indicado, el análisis de los pilares teóricos y normativos de nuestra democracia representativa, con los concretos instrumentos participativos, es, una vez más, recuperando la tradicional contraposición entre democracia directa y democracia representativa, revisándola “a la luz de las actuales coyunturas donde esa distinción semántica se ha transformado en una lucha de legitimidades y en una pugna desde la que el recurso a cada uno de estos atributos parece excluir a su teórico antónimo” (pág. 136). En suma, esta parte del libro se sustenta sobre la doble contraposición entre *democracia representativa* y *democracia directa* por un lado, y *democracia directa* y *democracia*

participativa por otro (págs. 140 y ss.). Aunque la idea de participación es consustancial a cualquier modalidad democrática, la autora opta por presentarnos la “democracia participativa” como una noción actualizada, y a la vez fundamentada doctrinal y jurisprudencialmente. En efecto, previa constatación de la crisis de la representación política (creciente distancia entre representantes y representados) y de la fuerte demanda de mayor participación, ese concepto reelaborado de “democracia participativa” se presenta como solución, al acoger formas participativas que, eso sí, “deben implementarse en el contexto de la democracia representativa, y en diálogo con ella, y de ningún modo al margen de la misma” (págs. 148-149). El reto, pues, consiste en “conciliar ambos recursos y lograr que juntos, democracia directa, representativa e instrumentos de participación, confluyan en un fin común que es el interés general de los ciudadanos” (pág. 150). Esta idea sirve de punto de partida en la búsqueda de los mecanismos de participación en la Constitución de 1978, previo paso por los instrumentos de participación en el constitucionalismo histórico español (págs. 152 y ss.). El punto de llegada en este recorrido será la obligada referencia a figuras como la iniciativa legislativa popular, las distintas modalidades de referéndum, o el concejo abierto, en el que se detiene la autora, “en tanto en cuanto cabría considerarlo el único vestigio de democracia directa pura presente en nuestra Constitución” (pág. 164).

III

No se trata en esta breve reseña de desvelar (o al menos desvelar por completo) las *conclusiones* a las que llega la doctora Alonso García en la obra *Fundamentos jurídicos sobre el origen del parlamentarismo*, privando así al lector de la oportunidad de descubrirlas. La *crisis de la representación*, tan evidentemente constatable como generalmente reconocida, aparece aquí planteada como acicate, como reto, como llave que sirva para reabrir el debate sobre las formas de democracia y los instrumentos de participación. El recorrido histórico y el estudio del sustrato teórico llevados a cabo en los capítulos precedentes permiten sostener que “las variables históricas, políticas y culturales confluyen en la necesaria actualización y dinamización del ordenamiento jurídico” (pág. 171), aun admitiendo “la inviabilidad de la democracia directa pura en los Estados contemporáneos” (pág. 172). La profundización en los instrumentos de la democracia semidirecta y la necesaria potenciación de la cultura de la participación han de ir unidas a la apertura de los parlamentos a las demandas e intereses sociales, potenciando y dotando de autenticidad a la relación entre representantes y representados.

No podemos concluir este recorrido sin apuntar algunas características de la obra comentada que llaman positivamente la atención, y que nos parecen razones más que suficientes para augurar una lectura grata y provechosa a quienes se aproximen a la misma. El rigor científico, la coherencia del discurso, la unidad interna y la claridad expositiva son solo algunas de esas cualidades. Desde una visión muy personal, la autora se mueve con solvencia entre diversos ámbitos científicos (Historia, Ciencia Política, Derecho Constitucional), combinando acertadamente aspectos más técnicos y

descriptivos con otros más críticos, valorativos y reflexivos, dando buena muestra de que el quehacer científico no puede ni debe permanecer ajeno a la realidad en la que se desenvuelve. Además, en las últimas páginas del libro la autora da cuenta de la amplia bibliografía citada a lo largo del mismo, incluyendo además dos anexos, legislativo y jurisprudencial. Todo ello aporta un valor añadido, un activo que apuntar en el *haber* del trabajo, ya que proporciona al lector una valiosa información adicional.

Se trata, en definitiva, de uno de esos trabajos que tienen el innegable mérito de revisar un tema complejo y actual remontándose al origen de los problemas, al punto mismo en que la relación entre representantes y representados se materializa como tensión dialéctica entre representación y representatividad. Conociendo la información y la reflexión que el libro aporta, el lector valorará más la democracia constitucional, y verá afianzada la percepción de que ésta encuentra su razón de ser en la defensa y la garantía de los derechos, deberes y libertades; y sacará, por último, sus propias conclusiones en orden a percibir la diferencia entre servir a la democracia y servirse de ella.