

Os parlamentos autonómicos en tempos de crise

Los parlamentos autonómicos
en tiempos de crisis

The autonomous parliaments
with times of crisis

51
Regap

TUDELA ARANDA, JOSÉ (Editor)

Colección Actas n.º 9

Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado
Autonómico, Zaragoza, 2015

regap



RECENSIONES

A obra obxecto de comentario é un fito máis dos relevantes traballos levados a cabo pola Fundación Giménez Abad, cuxo secretario xeral, D. José Tudela Aranda, se encarga de impulsar con notable éxito desde a súa posición profesional de letrado das Cortes de Aragón. Ao proceder á súa recensión, entendo as responsabilidades que no seu momento me transmitiron outros colegas cando de obras miñas se trataba, pois á valía do libro súmase a amizade e consideración que me unen aos seus autores.

Este volume colectivo iníciase co traballo do citado xurista referido ao parlamento autonómico e á calidade da democracia, no que se reflexiona acerca da transcendencia dos parlamentos autonómicos como institucións que personifican a autonomía política das novas figuras constitucionais que integran as comunidades autónomas.

Partindo da valoración case adxectiva que os parlamentos autonómicos tiñan inicialmente respecto das Cortes Xerais, o autor describe a construción dun autónomo dereito parlamentario autonómico para o que reivindica a súa singularidade propia e a súa necesaria reforma dentro da evolución do conxunto do Estado autonómico. Tudela vincula, con razón, a autonomía política e a existencia do parlamento autonómico, dando para iso sobrados argumentos xurídico-constitucionais e destacando a problemática da asimetría constitucional existente entre as comunidades autónomas segundo a súa vía de acceso á autonomía prevista constitucionalmente.

A análise do letrado aragonés vai máis alá dunha consideración descritiva do sistema institucional dos parlamentos das comunidades autónomas, e entra a valorar os concretos subsistemas de partidos que foron aparecendo en cada unha destas coas importantes consecuencias que este mapa dinámico trouxo para a evolución do dereito parlamentario autonómico.

Estas reflexións condúceno a analizar o que el valora como “deriva presidencialista da forma de goberno”, que relaciona cunha valoración positiva da estabilidade do sistema parlamentario no ámbito autonómico. En todo caso, móstrase crítico respecto da posición en que quedou o parlamento autonómico en relación cos intereses dos partidos á hora de axuizar o funcionamento do sistema institucional nas comunidades autónomas e conclúe algo que reflectimos tamén desde o Parlamento de Galicia, que é a erosión paulatina da autonomía parlamentaria que nalgúns casos levou a descoñecer principios básicos do funcionamento das cámaras que estaban admitidos con naturalidade no ámbito das Cortes Xerais. O autor identifica esta debilidade da autonomía parlamentaria como unha debilidade da propia institución e que ten os seus reflexos na dinámica política.

Tudela Aranda incide de novo neste traballo nun dos tópicos que máis estudou ao longo da súa dilatada experiencia profesional, como é o da cada vez máis danada relación entre a lei e o parlamento. Lémbra-nos o clásico debate da crise do parlamento e a crise da lei e conclúe que “ambas as dúas crises interactúan, posto que un parlamento débil non favorece a fortaleza da lei e a debilidade da lei non axuda ao parlamento”.

Respecto da función de control, o autor di que os sinais da súa debilidade son case escandalosos. Compartindo algúns problemas coas Cortes Xerais, valora a debilidade controladora do parlamento autonómico como substantivamente maior, facendo neste caso tamén responsable, entre outras, a erosión que sufriu a autonomía parlamentaria. Ademais, para completar a súa pesimista visión da situación actual, Tudela entende fracasados os intentos normativos de rendibilización da función de control que se levaron a cabo, tales como a creación de oficinas de control orzamentario ou a alianza entre participación e control posibilitando que os cidadáns poidan intervir mediante a presentación de preguntas ou a través do exercicio do dereito de petición.

A conclusión final é crítica. Valora como esenciais os próximos anos no devir dos parlamentos autonómicos, entendendo que só o éxito do Estado autonómico pode garantir tamén o éxito dos legislativos que nel viven e propón, aínda sen dar solucións concretas, que as cámaras autonómicas sexan un espazo privilexiado para o ensaio de novas fórmulas de funcionamento.

O ex-secretario das Cortes Xerais D. Manuel Alba Navarro analiza no volume que nos ocupa as relacións das Cortes Xerais cos parlamentos autonómicos. O autor confesa desde un inicio que a súa análise vai máis alá do enfoque académico para plasmar a súa longa andaina profesional por vivir de primeira man estas relacións institucionais. Confesa que, aínda a inicios de 2015, entende que o réxime constitucional iniciado en 1978 está moi influído polo pasado ditatorial negador de todo tipo de pluralismo e diversidade.

Asemade, valora positivamente o contido do título VIII da Constitución no seu intento de “articular un modelo político descentralizado que recoñece a existencia dun dereito de autogoberno compatible coa unidade do conxunto”.

Manuel Alba defende que existen preceptos constitucionais que obrigan necesariamente a interrelacionarse de xeito asociativo os parlamentos, ben que recoñece que a cooperación pode facerse de moitas maneiras e na práctica a relación entre Cortes Xerais e parlamentos autonómicos demostrou unha verdadeira vontade por parte dos obxectos implicados de levala a bo termo e cun auténtico sentido de “lealdade constitucional”.

O autor defende que o mimetismo lexislativo autonómico, ao tomar como referencia o Regulamento do Congreso dos Deputados para a elaboración do dereito parlamentario autonómico, xerou certa cultura parlamentaria compartida que facilita as relacións interinstitucionais. Ademais, a previsión constitucional de integración no senado dos designados polos parlamentos autonómicos formulando varios problemas aplicativos posibilita tamén a interrelación entre as cámaras estatais e as autonómicas.

Maior alcance ten, segundo o autor, a posibilidade de que os parlamentos autonómicos demanden a tramitación de proposicións de lei ante o Congreso dos Deputados, vía que se utilizou reiteradamente e que non deixou de suscitar problemas xurídicos e políticos na súa instrumentación.

Pero, sen dúbida, a cuestión máis comprometida e que Alba Navarro entende perfectamente resolta nas relacións entre as Cortes Xerais e os parlamentos autonómicos é a reforma dos estatutos de autonomía. Neste sentido, Manuel Alba lembra que, no noso Estado composto, os estatutos de autonomía son leis orgánicas que forman parte do ordenamento xurídico do Estado e, por iso, deben ser aprobados polas Cortes Xerais mediante lei orgánica. Isto condúceo a afirmarse na idea de que o procedemento de tramitación non pode, en ningún caso, reducirse a un debate de aprobación ou rexeitamento xeral do texto enviado polo parlamento autonómico. A súa visión desde a atalaia do lexislativo estatal lévao a distinguir claramente este procedemento dunha mera validación ao modo previsto para a tramitación en sede parlamentaria dos decretos lei.

Singular valoración merece para el, que naquel momento era letrado maior do Senado, a interrelación parlamentos autonómicos-Cortes Xerais habida con motivo da tramitación da proposta de reforma do estatuto político da Comunidade de Euskadi. Neste caso, o autor detense a reflexionar sobre os criterios de admisión a trámite e cualificación por parte da Mesa á luz da xurisprudencia que o Tribunal Constitucional ditara ata aquel momento.

Finalmente, a constatación de que as relacións institucionais ente os parlamentos están tamén profundamente vinculadas ás que teñan entre si os seus presidentes non lle impide recoñecer os beneficiosos efectos que tivo a coordinación entre os titulares dos postos directivos nas respectivas administracións parlamentarias, o que quizais tamén se plasmou na inexistencia de xuízos entre as cámaras por cuestións competenciais procedementais ou análogas. Coincido co autor na miña entusiasta formulación de votos para que as relacións interparlamentarias en España se manteñan con estes mesmos caracteres durante longo tempo.

Luis Aguiló i Lucia, letrado das Cortes Valencianas, dedica a súa parte do libro a explicar o tema “Lei e función lexislativa no parlamento autonómico”. Parte da relativización que actualmente ten o papel da función lexislativa dentro das cámaras para, non obstante, demandar a mellora do procedemento lexislativo nos parlamentos autonómicos.

REGAP



RECENSIONES

Todos os que gozamos das tarefas parlamentarias nos relatorios lexislativos defendemos, como Aguiló, o seu reforzamento, sobre todo pensando na mellora desa obsesión dos xuristas parlamentarios que é a mellora da técnica lexislativa. Paralelamente, o letrado valenciano preocúpase de comentar globalmente o contido das leis autonómicas, pondo de manifesto unha vez máis o proceso de imitación que se produciu entre as comunidades autónomas. Ademais, recórdanos o profesor Aguiló a progresiva presenza do labor lexislativo gobernamental a través dos decretos lexislativos (como así aconteceu en Galicia) e da figura introducida polas novas xeracións de estatutos de autonomía consistente na incorporación dos decretos leis. O autor é crítico sobre a utilización do decreto lei autonómico e lembra as vías urxentes existentes nos regulamentos parlamentarios autonómicos.

Os estudos sobre o parlamento e o control parlamentario: unha aproximación desde a ciencia política é o traballo de Juan Luis Paniagua que explica a evolución da doutrina sobre esa materia nos últimos anos en España.

O autor volve sobre un gran tópico do parlamentarismo español ao tratar de delimitar o concepto do control parlamentario, e para iso analiza o que el denomina tres dimensións do sistema político que afectan á acción parlamentaria e de control, a saber, o modelo parlamentario que deriva da Constitución española de 1978, os tipos de partidos específicos do caso español e, por último, o sistema de partidos que lle serven para recordarnos que ao longo do actual ciclo democrático houbo cinco lexislaturas con gobernos de maioría absoluta e seis con goberno de maioría relativa sustentados en coalicións lexislativas de diverso tipo.

Paniagua preocúpase de comentar as relacións entre o parlamento e o goberno e o control parlamentario. Para iso, acode á clásica obra de King sobre as relacións entre goberno e parlamento nos seus catro escenarios posibles e posteriormente realiza unha análise teolóxica do control parlamentario con ánimo de coñecer o funcionamento e rendemento institucional, ademais de situar a actividade despregada polos actores políticos de acordo cos seus obxectivos e os seus resultados.

O estudo do control parlamentario leva a Paniagua á análise das minorías e á súa relación co exercicio da oposición parlamentaria, entendendo que para iso resultan decisivos desde a perspectiva da ciencia política catro factores: as regras de xogo, o funcionamento do sistema de partidos, a actividade dos grupos parlamentarios e os tipos de oposición parlamentaria a desenvolver. Finalmente, detense o autor en comentar o alcance e límites dos instrumentos de control parlamentario e realizar para iso unha enumeración detallada das figuras existentes nos regulamentos das cámaras que resultará de grande utilidade para calquera persoa que queira realizar unha aproximación fáctica ao sistema parlamentario español.

Unha das máis destacadas plumas do dereito parlamentario español, Esteban Greciet García, daquela letrado da Asemblea de Madrid, ocúpase de comentar o suxestivo tema do parlamento autonómico e a renovación democrática.

Esteban analiza a realidade do parlamentarismo autonómico pondo de manifesto os seus problemas desde a mesma orixe no sistema electoral, e trae a colación as últimas reformas institucionais que tratan de reducir o número de membros das Cámaras. Entre as reformas que espera que se produzan nos regulamentos parlamentarios están as que deban conducir a unha maior transparencia das declaracións de intereses dos seus membros, así como as

que reivindiquen de forma razoable o protagonismo do parlamentarismo individual no debate político.

Greciet reivindica a idea de que “a democracia continúa” para superar os esquemas tradicionais dos períodos de sesións e da distribución dos tempos parlamentarios, aspecto que obviamente influirá na configuración que se lle deba dar a un órgano como a deputación permanente.

Ideas que aparecen citadas noutros capítulos do libro referidas ao procedemento lexislativo e máis xenericamente á potestade lexislativa das cámaras autonómicas son explicadas pormenorizadamente aquí, incidindo especificamente no problema da avaliación lexislativa como punto clave da noción de calidade na esfera dos poderes públicos.

Pero se algún aspecto foi obxecto tradicional de estudo na profusa bibliografía do letrado madrileño é a do control e impulso político nos parlamentos. Deste xeito, Greciet recórdanos a necesidade de reformar as comisións de investigación e as comisións temporais dedicadas ao estudo de materias sectoriais. Ademais, demanda con evidentes evocacións do sistema parlamentarismo anglosaxón a singularización da sesión de control e o establecemento claro dunha cota de iniciativas de orientación política nas cámaras.

Desde unha perspectiva máis institucional, o profesor madrileño propón unha serie de cambios que afectan ao ámbito da transparencia e publicidade política das cámaras autonómicas. Trátase, en definitiva, de converter a publicidade formal e material das asembleas en transparencia, asumindo o que denomina “filosofía da transparencia” que impregnen os principios do parlamento autonómico e máis tarde as normas que o rexen. Nesta orde de cousas, a transparencia parlamentaria que defende o autor debe posibilitar un dereito de acceso á información parlamentaria efectivo que se complete cunha publicación cualificada de toda a información da cámara na súa web. Esteban completa o seu traballo co que denomina “dereito ao parlamento autonómico”, cuxo contido cifra no dereito subxectivo dos cidadáns a acceder á información e documentación que chega á institución para, con iso, situarse en condicións óptimas de mellorar a súa capacidade de participación política directa ou por medio de representantes.

Elviro Aranda Álvarez trata en catro grandes bloques da “calidade democrática e reformas electorais nas comunidades autónomas”. Para iso, parte de analizar os argumentos que se utilizan para presentar propostas de redución de deputados nos parlamentos autonómicos, explicando que estas non teñen que ver tan só coa diminución do gasto público, senón con dous temas de gran contido constitucional: o sistema electoral vixente en cada un dos territorios e as condicións para a organización e funcionamento das respectivas cámaras.

O profesor Aranda entende que as reformas electorais das asembleas das comunidades autoconducen para os efectos contrarios ás que, no seu momento, se contiñan nas recomendacións do Consello de Estado. Ademais, entende que o parlamento ha de seguir sendo a instrución central no sistema autonómico e en ningún caso debe perder esa posición que orixinariamente lle outorgaron os estatutos de autonomía. Remata o seu traballo explicando os problemas concretos da redución do número dos parlamentarios no caso das Cortes de Castela-A Mancha.

Regap



RECENSIONES

José Ignacio Navarro Méndez, letrado do Parlamento de Canarias, e unha das mentes mellor aombladas no referido ao parlamento do século XXI, reflexiona acerca de “parlamentos abertos e transparentes. A aposta polas TIC na vida parlamentaria”. Partindo da pregunta consistente en se a nova cultura participativa é un complemento da clásica democracia representativa ou se pode acabar por converterse no modelo característico das democracias modernas, Navarro inténase no comentario da situación dos parlamentos en tempos que el cualifica de “perda de lexitimidade”. Neste sentido, entende que unha das fronteiras máis esperanzadoras para loitar contra a situación é a utilización intelixente das TIC por parte das asembleas lexislativas para seren máis transparentes, máis próximas aos cidadáns e abertas á súa participación, así como para explicar mellor que fan e por que.

O autor cacereño explica a situación actual da transparencia parlamentaria como evolución do clásico principio de publicidade da actividade das cámaras parlamentarias. A transparencia imponlles unha dobre obriga aos parlamentos: facilitar o acceso polos cidadáns á información dispoñible cando estes a soliciten e exíxelles ademais unha actitude activa, pois de oficio están obrigados a publicitar polos medios con que contén a información relativa ao seu funcionamento e ás actividades que exercen. Esta faceta da transparencia entende Navarro Méndez que non se ve satisfeita co cumprimento das formalidades tradicionais do principio de publicidade parlamentaria.

Os indicadores de transparencia parlamentaria son analizados polo autor partindo do recoñecemento do carácter pioneiro que no seu momento tivo a Lei 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e boas prácticas na Administración pública galega. Considera a iniciativa levada a cabo por Transparencia Internacional España como moi positiva e valora positivamente tamén a existencia da rede de transparencia lexislativa en Iberoamérica.

Pero o letrado do Parlamento de Canarias non deixa de ofrecernos algúns exemplos destacables de iniciativas para fomentar a transparencia e a participación cidadá na vida parlamentaria. Deste xeito, destaca experiencias do Parlamento de Navarra e de Cataluña e, especialmente, a plataforma cidadá en liña do Parlamento vasco “ADI” (Acheга, Debate, Inflúe). Con esta mesma filosofía destaca a experiencia “lexisla conosco” do Parlamento de Galicia, que valora de modo moi positivo por permitir abrir novas vías de participación que se unen ás que formalmente lles recoñecen aos cidadáns os regulamentos parlamentarios.

José Ignacio reflexiona sobre a comunicación parlamentaria e as redes sociais como ferramentas idóneas de transparencia. Nesta orde de cousas, entende que os medios sociais, como conxunto de ferramentas baseadas en Internet para entrar en contacto con outros suxeitos politicamente activos, son actualmente ferramentas imprescindibles para a comunicación das cámaras cos cidadáns. Opina que os parlamentos autonómicos deben apostar pola profesionalización dos xestores da comunicación parlamentaria para lograr o máximo nivel de penetración e de reciprocidade e hiperactividade na información das cámaras.

As conclusións a que chega o profesor Navarro reafirman a utilidade das tecnoloxías da información para darlles aos cidadáns novas vías de participación para que poidan facer as súas achegas nos procesos parlamentarios tanto de control político do executivo como na elaboración lexislativa.

Atopámonos pois ante un volume colectivo de altísimo nivel e que se vén sumar a outras obras corais que os letrados das cámaras autonómicas publicaron nos últimos anos e que

poñen de manifesto a necesidade dunha reforma reflexiva dos marcos de actuación dos parlamentos autonómicos en tempos de crise.

Xosé Antón Sarmiento Méndez

Letrado maior

Parlamento de Galicia (España)

xose.anton.sarmiento.mendez@parlamentodegalicia.gal

regap



RECENSIÓNS