

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*

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

regap



RECENSIONES

La obra objeto de comentario es un hito más de los relevantes trabajos llevados a cabo por la Fundación Giménez Abad, cuyo secretario general, D. José Tudela Aranda, se encarga de impulsar con notable éxito desde su posición profesional de letrado de las Cortes de Aragón. Al proceder a su recensión, entiendo las responsabilidades que en su momento me transmitieron otros colegas cuando de obras mías se trataba, pues a la valía del libro se suma la amistad y consideración que me unen a sus autores.

Este volumen colectivo se inicia con el trabajo del citado jurista referido al parlamento autonómico y a la calidad de la democracia, en el que se reflexiona acerca de la trascendencia de los parlamentos autonómicos como instituciones que personifican la autonomía política de las nuevas figuras constitucionales que integran las comunidades autónomas.

Partiendo de la valoración casi adjetiva que los parlamentos autonómicos tenían inicialmente respecto de las Cortes Generales, el autor describe la construcción de un autónomo derecho parlamentario autonómico para el que reivindica su singularidad propia y su necesaria reforma dentro de la evolución del conjunto del Estado autonómico. Tudela vincula, con razón, la autonomía política y la existencia del parlamento autonómico, dando para ello sobrados argumentos jurídico-constitucionales y destacando la problemática de la asimetría constitucional existente entre las comunidades autónomas según su vía de acceso a la autonomía prevista constitucionalmente.

El análisis del letrado aragonés va más allá de una consideración descriptiva del sistema institucional de los parlamentos de las comunidades autónomas, y entra a valorar los concretos

subsistemas de partidos que fueron apareciendo en cada una de éstas con las importantes consecuencias que este mapa dinámico trajo para la evolución del derecho parlamentario autonómico.

Estas reflexiones lo conducen a analizar lo que él valora como “deriva presidencialista de la forma de gobierno”, que relaciona con una valoración positiva de la estabilidad del sistema parlamentario en el ámbito autonómico. En todo caso, se muestra crítico respecto de la posición en la que ha quedado el parlamento autonómico en relación con los intereses de los partidos a la hora de enjuiciar el funcionamiento del sistema institucional en las comunidades autónomas y concluye algo que hemos reflejado también desde el Parlamento de Galicia, que es la erosión paulatina de la autonomía parlamentaria que en algunos casos ha llevado a desconocer principios básicos del funcionamiento de las cámaras que estaban admitidos con naturalidad en el ámbito de las Cortes Generales. El autor identifica esta debilidad de la autonomía parlamentaria como una debilidad de la propia institución y que tiene sus reflejos en la dinámica política.

Tudela Aranda incide de nuevo en este trabajo en uno de los tópicos que más ha estudiado a lo largo de su dilatada experiencia profesional, cual es el de la cada vez más dañada relación entre la ley y el parlamento. Nos recuerda el clásico debate de la crisis del parlamento y la crisis de la ley y concluye que “ambas crisis interactúan, puesto que un parlamento débil no favorece la fortaleza de la ley y la debilidad de la ley no ayuda al parlamento”.

Respecto de la función de control, el autor dice que las señales de su debilidad son casi escandalosas. Compartiendo algunos problemas con las Cortes Generales, valora la debilidad controladora del parlamento autonómico como sustantivamente mayor, haciendo en este caso también responsable, entre otras, a la erosión que ha sufrido la autonomía parlamentaria. Además, para completar su pesimista visión de la situación actual, Tudela entiende fracasados los intentos normativos de rentabilización de la función de control que se han llevado a cabo, tales como la creación de oficinas de control presupuestario o la alianza entre participación y control posibilitando que los ciudadanos puedan intervenir mediante la presentación de preguntas o a través del ejercicio del derecho de petición.

La conclusión final es crítica. Valora como esenciales los próximos años en el devenir de los parlamentos autonómicos, entendiendo que sólo el éxito del Estado autonómico puede garantizar también el éxito de los legislativos que en él viven y propone, aun sin dar soluciones concretas, que las cámaras autonómicas sean un espacio privilegiado para el ensayo de nuevas fórmulas de funcionamiento.

El exsecretario de las Cortes Generales D. Manuel Alba Navarro analiza en el volumen que nos ocupa las relaciones de las Cortes Generales con los parlamentos autonómicos. El autor confiesa desde un inicio que su análisis va más allá del enfoque académico para plasmar su larga andadura profesional por haber vivido de primera mano estas relaciones institucionales. Confiesa que, aún a inicios de 2015, entiende que el régimen constitucional iniciado en 1978 está muy influido por el pasado dictatorial negador de todo tipo de pluralismo y diversidad.

Al tiempo, valora positivamente el contenido del título VIII de la Constitución en su intento de “articular un modelo político descentralizado que reconoce la existencia de un derecho de autogobierno compatible con la unidad del conjunto”.

Manuel Alba defiende que existen preceptos constitucionales que obligan necesariamente a interrelacionarse de modo asociativo a los parlamentos, si bien reconoce que la cooperación puede hacerse de muchas maneras y en la práctica la relación entre Cortes Generales y parlamentos autonómicos ha demostrado una verdadera voluntad por parte de los objetos implicados de llevarla a buen término y con un auténtico sentido de “lealtad constitucional”.

El autor defiende que el mimetismo legislativo autonómico, al tomar como referencia el Reglamento del Congreso de los Diputados para la elaboración del derecho parlamentario autonómico, ha generado una cierta cultura parlamentaria compartida que facilita las relaciones interinstitucionales. Además, la previsión constitucional de integración en el senado de los designados por los parlamentos autonómicos planteando varios problemas aplicativos posibilita también la interrelación entre las cámaras estatales y las autonómicas.

Mayor alcance tiene, según el autor, la posibilidad de que los parlamentos autonómicos demanden la tramitación de proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados, vía que se ha utilizado reiteradamente y que no ha dejado de plantear problemas jurídicos y políticos en su instrumentación.

Pero, sin duda, la cuestión más comprometida y que Alba Navarro entiende perfectamente resuelta en las relaciones entre las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos es la reforma de los estatutos de autonomía. En este sentido, Manuel Alba recuerda que, en nuestro Estado compuesto, los estatutos de autonomía son leyes orgánicas que forman parte del ordenamiento jurídico del Estado y, por ello, deben ser aprobados por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Esto lo conduce a afirmarse en la idea de que el procedimiento de tramitación no puede, en ningún caso, reducirse a un debate de aprobación o rechazo general del texto enviado por el parlamento autonómico. Su visión desde la atalaya del legislativo estatal le lleva a distinguir claramente este procedimiento de una mera convalidación al modo previsto para la tramitación en sede parlamentaria de los decretos ley.

Singular valoración merece para él, que en aquel momento era letrado mayor del Senado, la interrelación parlamentos autonómicos-Cortes Generales habida con motivo de la tramitación de la propuesta de reforma del estatuto político de la Comunidad de Euskadi. En este caso, el autor se detiene a reflexionar sobre los criterios de admisión a trámite y calificación por parte de la Mesa a la luz de la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional había dictado hasta aquel momento.

Finalmente, la constatación de que las relaciones institucionales ente los parlamentos están también profundamente vinculadas a las que tengan entre sí sus presidentes no le impide reconocer los beneficiosos efectos que ha tenido la coordinación entre los titulares de los puestos directivos en las respectivas administraciones parlamentarias, lo que quizá también se ha plasmado en la inexistencia de juicios entre las cámaras por cuestiones competenciales procedimentales o análogas. Coincido con el autor en mi entusiasta formulación de votos para que las relaciones interparlamentarias en España se mantengan con estos mismos caracteres durante largo tiempo.

Lluís Aguiló i Lucia, letrado de las Cortes Valencianas, dedica su parte del libro a explicar el tema “Ley y función legislativa en el parlamento autonómico”. Parte de la relativización que actualmente tiene el papel de la función legislativa dentro de las cámaras para, no obstante, demandar la mejora del procedimiento legislativo en los parlamentos autonómicos.

Todos los que hemos disfrutado de las tareas parlamentarias en las ponencias legislativas defendemos, como Aguiló, su reforzamiento, sobre todo pensando en la mejora de esa obsesión de los juristas parlamentarios que es la mejora de la técnica legislativa. Paralelamente, el letrado valenciano se preocupa de comentar globalmente el contenido de las leyes autonómicas, poniendo de manifiesto una vez más el proceso de imitación que se ha producido entre las comunidades autónomas. Además, nos recuerda el profesor Aguiló la progresiva presencia de la labor legislativa gubernamental a través de los decretos legislativos (como así ha ocurrido en Galicia) y de la figura introducida por las nuevas generaciones de estatutos de autonomía consistente en la incorporación de los decretos leyes. El autor es crítico sobre la utilización del decreto ley autonómico y recuerda las vías urgentes existentes en los reglamentos parlamentarios autonómicos.

*Los estudios sobre el parlamento y el control parlamentario: una aproximación desde la ciencia política* es el trabajo de Juan Luis Paniagua que explica la evolución de la doctrina sobre esa materia en los últimos años en España.

El autor vuelve sobre un gran tópico del parlamentarismo español al tratar de delimitar el concepto del control parlamentario, y para ello analiza lo que él denomina tres dimensiones del sistema político que afectan a la acción parlamentaria y de control, a saber, el modelo parlamentario que deriva de la Constitución española de 1978, los tipos de partidos específicos del caso español y, por último, el sistema de partidos que le sirven para recordarnos que a lo largo del actual ciclo democrático ha habido cinco legislaturas con gobiernos de mayoría absoluta y seis con gobierno de mayoría relativa sustentados en coaliciones legislativas de diverso tipo.

Paniagua se preocupa de comentar las relaciones entre el parlamento y el gobierno y el control parlamentario. Para ello, acude a la clásica obra de King sobre las relaciones entre gobierno y parlamento en sus cuatro escenarios posibles y posteriormente realiza un análisis teleológico del control parlamentario con ánimo de conocer el funcionamiento y rendimiento institucional, además de ubicar la actividad desplegada por los actores políticos de acuerdo con sus objetivos y sus resultados.

El estudio del control parlamentario lleva a Paniagua al análisis de las minorías y a su relación con el ejercicio de la oposición parlamentaria, entendiéndose que para ello resultan decisivos desde la perspectiva de la ciencia política cuatro factores: las reglas de juego, el funcionamiento del sistema de partidos, la actividad de los grupos parlamentarios y los tipos de oposición parlamentaria a desarrollar. Finalmente, se detiene el autor en comentar el alcance y límites de los instrumentos de control parlamentario y realizar para ello una enumeración detallada de las figuras existentes en los reglamentos de las cámaras que resultará de gran utilidad para cualquier persona que quiera realizar una aproximación fáctica al sistema parlamentario español.

Una de las más destacadas plumas del derecho parlamentario español, Esteban Greciet García, a la sazón letrado de la Asamblea de Madrid, se ocupa de comentar el sugerente tema del parlamento autonómico y la renovación democrática.

Esteban analiza la realidad del parlamentarismo autonómico poniendo de manifiesto sus problemas desde el mismo origen en el sistema electoral, y trae a colación las últimas reformas institucionales que tratan de reducir el número de miembros de las Cámaras. Entre

las reformas que espera que se produzcan en los reglamentos parlamentarios están las que deban conducir a una mayor transparencia de las declaraciones de intereses de sus miembros, así como las que reivindicuen de forma razonable el protagonismo del parlamentario individual en el debate político.

Greciet reivindica la idea de que “la democracia continúa” para superar los esquemas tradicionales de los periodos de sesiones y de la distribución de los tiempos parlamentarios, aspecto que obviamente influirá en la configuración que haya de darse a un órgano como la diputación permanente.

Ideas que aparecen citadas en otros capítulos del libro referidas al procedimiento legislativo y más genéricamente a la potestad legislativa de las cámaras autonómicas son explicadas pormenorizadamente aquí incidiendo específicamente en el problema de la evaluación legislativa como punto clave de la noción de calidad en la esfera de los poderes públicos.

Pero si algún aspecto ha sido objeto tradicional de estudio en la profusa bibliografía del letrado madrileño es la del control e impulso político en los parlamentos. De este modo, Greciet nos recuerda la necesidad de reformar las comisiones de investigación y las comisiones temporales dedicadas al estudio de materias sectoriales. Además, demanda con evidentes evocaciones del sistema parlamentario anglosajón la singularización de la sesión de control y el establecimiento claro de un cupo de iniciativas de orientación política en las cámaras.

Desde una perspectiva más institucional, el profesor madrileño propone una serie de cambios que afectan al ámbito de la transparencia y publicidad política de las cámaras autonómicas. Se trata, en definitiva, de convertir la publicidad formal y material de las asambleas en transparencia asumiendo lo que denomina “filosofía de la transparencia” que impregnen los principios del parlamento autonómico y más tarde las normas que lo rigen. En este orden de cosas, la transparencia parlamentaria que defiende el autor debe posibilitar un derecho de acceso a la información parlamentaria efectivo que se complete con una publicación cualificada de toda la información de la cámara en su web. Esteban completa su trabajo con lo que denomina “derecho al parlamento autonómico”, cuyo contenido cifra en el derecho subjetivo de los ciudadanos a acceder a la información y documentación que llega a la institución para, con ello, situarse en condiciones óptimas de mejorar su capacidad de participación política directa o por medio de representantes.

Elviro Aranda Álvarez trata en cuatro grandes bloques de la “calidad democrática y reformas electorales en las comunidades autónomas”. Para ello, parte de analizar los argumentos que se utilizan para presentar propuestas de reducción de diputados en los parlamentos autonómicos, explicando que éstas no tienen que ver tan solo con la disminución del gasto público, sino con dos temas de gran contenido constitucional: el sistema electoral vigente en cada uno de los territorios y las condiciones para la organización y funcionamiento de las respectivas cámaras.

El profesor Aranda entiende que las reformas electorales de las asambleas de las comunidades autoconducen a efectos contrarios a las que, en su momento, se contenían en las recomendaciones del Consejo de Estado. Además, entiende que el parlamento ha de seguir siendo la instrucción central en el sistema autonómico y en ningún caso debe perder esa posición que originariamente le otorgaron los estatutos de autonomía. Termina su trabajo

Regap



RECENSIONES

explicando los problemas concretos de la reducción del número de los parlamentarios en el caso de las Cortes de Castilla-La Mancha.

José Ignacio Navarro Méndez, letrado del Parlamento de Canarias, y una de las mentes mejor amuebladas en lo referido al parlamento del siglo XXI, reflexiona acerca de “parlamentos abiertos y transparentes. La apuesta por las TIC en la vida parlamentaria”. Partiendo de la pregunta consistente en si la nueva cultura participativa es un complemento de la clásica democracia representativa o si puede acabar por convertirse en el modelo característico de las democracias modernas, Navarro se adentra en el comentario de la situación de los parlamentos en tiempos que él califica de “pérdida de legitimidad”. En este sentido, entiende que uno de los frentes más esperanzadores para luchar contra la situación es la utilización inteligente de las TIC por parte de las asambleas legislativas para ser más transparentes, más cercanas a los ciudadanos y abiertas a su participación, así como para explicar mejor que hacen y por qué.

El autor cacereño explica la situación actual de la transparencia parlamentaria como evolución del clásico principio de publicidad de la actividad de las cámaras parlamentarias. La transparencia impone una doble obligación a los parlamentos: facilitar el acceso por los ciudadanos a la información disponible cuando éstos la soliciten y les exige además una actitud activa, pues de oficio están obligados a publicitar por los medios con los que cuenten la información relativa a su funcionamiento y a las actividades que ejercen. Esta faceta de la transparencia entiende Navarro Méndez que no se ve satisfecha con el cumplimiento de las formalidades tradicionales del principio de publicidad parlamentaria.

Los indicadores de transparencia parlamentaria son analizados por el autor partiendo del reconocimiento del carácter pionero que en su momento tuvo la Lei 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega. Considera la iniciativa llevada a cabo por Transparencia Internacional España como muy positiva y valora positivamente también la existencia de la red de transparencia legislativa en Iberoamérica.

Pero el letrado del Parlamento de Canarias no deja de ofrecernos algunos ejemplos destacables de iniciativas para fomentar la transparencia y la participación ciudadana en la vida parlamentaria. De este modo, destaca experiencias del Parlamento de Navarra y de Cataluña y, especialmente, la plataforma ciudadana en línea del Parlamento Vasco “ADI” (Aporta, Debate, Influye). Con esta misma filosofía destaca la experiencia “legisla con nosotros” del Parlamento de Galicia, que valora de modo muy positivo por permitir abrir nuevas vías de participación que se unen a las que formalmente reconocen a los ciudadanos los reglamentos parlamentarios.

José Ignacio reflexiona sobre la comunicación parlamentaria y las redes sociales como herramientas idóneas de transparencia. En este orden de cosas, entiende que los medios sociales, como conjunto de herramientas basadas en Internet para entrar en contacto con otros sujetos políticamente activos, son a día de hoy herramientas imprescindibles para la comunicación de las cámaras con los ciudadanos. Opina que los parlamentos autonómicos han de apostar por la profesionalización de los gestores de la comunicación parlamentaria para lograr el máximo nivel de penetración y de reciprocidad e hiperactividad en la información de las cámaras.

Las conclusiones a las que llega el profesor Navarro reafirman la utilidad de las tecnologías de la información para dar a los ciudadanos nuevas vías de participación para que puedan

hacer sus aportaciones en los procesos parlamentarios tanto de control político del ejecutivo como en la elaboración legislativa.

Nos encontramos pues ante un volumen colectivo de altísimo nivel y que viene a sumarse a otras obras corales que los letrados de las cámaras autonómicas han publicado en los últimos años y que ponen de manifiesto la necesidad de una reforma reflexiva de los marcos de actuación de los parlamentos autonómicos en tiempos de crisis.

**Xosé Antón Sarmiento Méndez**

Letrado mayor

Parlamento de Galicia (España)

xose.anton.sarmiento.mendez@parlamentodegalicia.gal

Regap



RECENSIONES