

Xosé Antón Sarmiento Méndez
y Encarna Fernández de Simón Bermejo*

Iglesias Machado, Salvador y
Marañón Gómez, Raquel (Coords.):
Manual de Derecho Parlamentario autonómico
Editorial Dykinson, 2016, 320 pp.

El manual de derecho parlamentario autonómico coordinado por Salvador Iglesias Machado y Raquel Marañón Gómez, a la sazón letrados mayores de los parlamentos de Canarias y de la Asamblea de Madrid, cuenta con la presentación de doña Carolina Darías San Sebastián, presidenta del Parlamento de Canarias en la que pone de manifiesto que la obra es la culminación de un esfuerzo colectivo muy importante.

La Presidenta Canaria pondera la altura intelectual de los letrados y secretarios generales de los diversos parlamentos que participan en la obra y destaca el interés y oportunidad de un trabajo en el que prima el rigor científico.

El prólogo, de Don Fernando Santaolalla López, apunta algunas reflexiones sobre el derecho parlamentario español, situando la disciplina en el momento histórico de la transición democrática en España y su importante transformación institucional. El letrado de las Cortes Generales destaca el carácter mimético del derecho parlamentario autonómico respecto del generado en las Cortes Generales si bien señala que esa semejanza es mucho mayor en relación a los textos normativos que a los precedentes y usos formados en el seno de las Cámaras. Tanto en el derecho parlamentario del Poder Legislativo central como en las comunidades autónomas, el papel desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido muy meritorio a la hora de valorar la construcción de esta parte de las normas de producción normativa constituidas por el derecho parlamentario.

El letrado de las Cortes Generales Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa se ocupa de tratar en un estudio preliminar la evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes. También Astarloa valora las analogías y concomitancias existentes entre el parlamentarismo autonómico y el

* Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia y Letrada-Secretaria General de la Asamblea Regional de Murcia, respectivamente.

central al tiempo que da cuenta de la existencia de una estructura política territorial del Estado completamente nueva que ha construido su propio camino mediante pasos que le han otorgado su propia personalidad dentro de la familia común que integra al lado del parlamentarismo vivido en las Cortes Generales.

La aproximación al derecho parlamentario autonómico se hace de modo cronológico analizando en primer lugar el contenido de los primeros Estatutos de Autonomía y dando cuenta de su alcance y las lagunas que en aquel momento ya presentaba y que habitualmente fueron cubiertas mediante la legislación de desarrollo. Continúa Astarloa explicando como se produjo en la generalización del modelo común en todos los estatutos de autonomía aun teniendo en cuenta las peculiaridades de algunos en relación a procedimientos singulares como el caso Navarro y de Castilla La Mancha en la línea del modelo andaluz en relación con el procedimiento de investidura del presidente autonómico.

De las transformaciones más recientes del derecho parlamentario autonómico Astarloa destaca las novedades introducidas por el nuevo Estatuto de Catalunya poniendo de manifiesto sobre todo su proclamación más clara de la autonomía parlamentaria. Además también merece su atención el enfoque del nuevo Estatuto de Andalucía en relación con la igualdad entre hombres y mujeres al introducir la valoración del impacto de género en el procedimiento legislativo y la perspectiva de género en los nombramientos y designaciones parlamentarias.

Aporta su estudio también una enumeración sistemática de los textos reglamentarios vigentes y sus respectivas reformas en todas las comunidades autónomas que le sirven de punto de partida para dar cuenta de las facultades integradoras que se atribuyen por las normas reglamentarias a los presidentes y órganos rectores de las cámaras. Por otro lado no deja de apuntar una serie de reformas mejoras e innovaciones que se han ido introduciendo en el derecho parlamentario autonómico a través de muy diversas fuentes normativas para terminar realizando un balance y una reflexión sobre las perspectivas de futuro del derecho parlamentario regional. Astarloa señala como uno de los grandes problemas de los parlamentos de este principio de siglo la modificación de la repetición de lecturas del procedimiento legislativo común, unida a la introducción intensiva de técnicas para mejorar la calidad de las leyes y la relativización del principio de la mayoría respecto de determinadas inclusiones en el orden del día de las sesiones.

Raquel Marañón Gómez, Secretaría General de la Asamblea de Madrid y letrada de las Cortes Generales, trata del Estatuto del Diputado en los reglamentos parlamentarios autonómicos. Su estudio parte de delimitar el concepto de Estatuto del Diputado mediante la aproximación al proceso de activación, suspensión y extinción de la condición de diputado. Se preocupa en este sentido de diferenciar claramente la figura del diputado pleno y del diputado electo, especificando el caso del Reglamento de las Cortes Valencianas que manifiesta que la condición de diputado se adquiere por la elección confirmándose en el momento de su proclamación

y añadiendo que los diputados electos no podrán participar en las tareas de la cámara hasta que no hayan cumplimentado los requisitos reglamentariamente establecidos para adquirir la condición plena de diputado.

La letrada hace un estudio pormenorizado del concepto y causas de incompatibilidad y su regulación jurídica defendiendo aspectos formales como las declaraciones de actividades y bienes y su tratamiento por el derecho parlamentario autonómico en concreto. Según Marañón el Registro de Intereses da satisfacción a una doble motivación: la primera referida al necesario control de la ejemplaridad que se le exige a todo cargo público y en segundo lugar lo tocante a la transparencia de la actividad y funcionamiento de las cámaras.

Un aspecto singularmente polémico que el trabajo de este capítulo aborda con detalle es el alcance de la promesa o juramento de acatamiento a la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En este aspecto, Marañón se detiene en estudiar la fórmula de prestación del acatamiento, el momento de prestación del mismo y las consecuencias de la no prestación para el electo.

Los derechos de los Diputados son sistematizados conforme a los criterios reglamentarios por Marañón Gómez si bien plantea un tratamiento pormenorizado del derecho a la información desglosando sus requisitos en relación con la solicitud de datos informes y documentos que obren en poder del gobierno por ser la faceta sin duda más polémica.

De gran utilidad para todos los que trabajamos en el ámbito parlamentario son las páginas dedicadas al derecho a la asignación económica que dan cuenta de la situación en el derecho comparado autonómico al tiempo que ponen al día en las últimas decisiones del Tribunal Constitucional en la materia y las demandas que al respecto han introducido las normativas de Transparencia y Buen Gobierno.

El letrado secretario general del Parlamento de Canarias, doctor en Derecho y profesor de la Universidad de La Laguna Salvador Iglesias Machado aborda la temática de los órganos de gobierno, Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces. Para ello estudia la naturaleza, elección, cese, suspensión de funciones y la impugnación de las resoluciones de la Presidencia destacando su carácter de máxima autoridad por debajo de la cámara misma y su cualidad de representante natural con un marcado perfil institucional por estar llamado a servir con objetividad e imparcialidad los intereses institucionales de la cámara, más que los de la formación política a la que pertenece y los del grupo parlamentario en el que necesariamente se integre.

Respecto de la regulación de la Mesa de las Cámaras Iglesias Machado recuerda que nuestro parlamentarismo no sigue el diseño unipersonal y presidencialista anglosajón. De este modo, analiza la naturaleza de este órgano colegiado dando cuenta de la mayor parte de los estudios doctrinales que al respecto se han publicado y también de la regulación jurídica que los reglamentos de las cámaras hacen de estos órganos de naturaleza no funcional si no de gobierno.

Sobre la vida que pueden tener estos órganos colegiados el letrado canario se detiene a comentar su proceso de elección, cese, remoción, sus-

pensión, cobertura de vacantes y régimen de incompatibilidades de un modo a la par que sistemático muy pedagógico.

El análisis de la Junta de Portavoces se une por Salvador Iglesias al fenómeno de la llegada de los partidos políticos a las cámaras y de este modo pone de manifiesto la importancia de la disciplina de voto y la dependencia de las directrices del respectivo partido político como circunstancias que rodean a las Juntas de Portavoces en nuestro actual sistema parlamentario. Después de dar cuenta de modo muy detallado de la regulación jurídica de la Junta de Portavoces en todos los reglamentos de las Asambleas Legislativas autonómicas, analiza la composición, funciones, convocatoria y adopción de acuerdos por parte de este órgano parlamentario.

Sobre los órganos funcionales del Parlamento, que el autor denomina también “órganos de trabajo”, escribe el profesor Visiedo Mazón, Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, diferenciándolos de los llamados “órganos de gobierno” a los que se dedicaba el anterior capítulo.

Estos órganos funcionales, que tienen a su cargo el desarrollo de los distintos trabajos parlamentarios, son aquellos —explica el autor— a través de los cuales los Parlamentos ejercen las funciones que les son atribuidas por la Constitución, las Leyes y los propios reglamentos parlamentarios.

Se estudian seguidamente por el profesor Visiedo Mazón de una manera pormenorizada, el Pleno —órgano supremo de las Asambleas integrado por todos sus miembros—; las Comisiones —órganos colegiados de trabajo integrados por un número más reducido de parlamentarios y regidos por procedimientos más flexibles de actuación—; y la Diputación Permanente —órgano que cubre los periodos de inactividad o interinidad de las Cámaras—, considerada como “garantista de la representación popular”.

Respecto de cada uno de estos órganos se analizan y exponen en el manual su composición, competencias, convocatoria, régimen de sesiones, establecimiento del orden del día, la ordenación de sus trabajos y de publicidad de los mismos, con referencia a la regulación de cada una de estas cuestiones en los reglamentos de las distintas Cámaras.

De manera específica y en relación con las Comisiones, Visiedo Mazón establece una clasificación tipo de estos órganos que se recoge en prácticamente todas las normas reglamentarias, diferenciando las Comisiones Parlamentarias Legislativas y las Permanentes no Legislativas, así como las Comisiones no permanentes, que se crean para un asunto en concreto y por un plazo determinado, y entre las que distingue las de investigación y las de estudio, exponiendo las singularidades que algunos reglamentos tienen con especial referencia a subcomisiones, intergrupos y grupos de trabajo.

Finalmente, en este capítulo se explica el origen histórico de la Diputación Permanente, órgano que dice el autor “ha sido recogido en nuestro país en los diecisiete Estatutos de Autonomía”, concretando los reglamentos parlamentarios su composición y la de su órgano rector, convocatoria, funcionamiento y competencias, cuestiones analizadas exhaustivamente en estas páginas, que concluyen señalando que este órgano “es un instrumento que pretende garantizar la centralidad del Parla-

mento y su permanencia durante los periodos de tiempo en que este no se encuentra reunido.”

El concepto y origen histórico, su naturaleza jurídica, su constitución y composición, funcionamiento interno, funciones, el régimen económico y la disolución de los Grupos Parlamentarios, ocupan las páginas que, José Ignacio Navarro, Letrado del Parlamento de Canarias, escribe en este manual.

En su estudio, con una referencia muy completa a la regulación reglamentaria de los mismos, se contienen explicaciones claras y precisas, con mención de la jurisprudencia constitucional que otorga a los Grupos Parlamentarios capacidad procesal para impugnar en amparo decisiones de las Mesas de las Cámaras que lesionen derechos fundamentales de sus miembros, y que el Alto Tribunal los ha definido como “entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara”. De gran utilidad son los comentarios del autor sobre las funciones que las normas reglamentarias parlamentarias atribuyen a los Grupos Parlamentarios y el estudio que hace sobre las subvenciones que las Cámaras otorgan a los Grupos para su funcionamiento y el régimen de justificación de dichos fondos.

El Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia, Xosé Antón Sarmiento, explica en su trabajo la función esencial y más tradicional de las Cámaras: el ejercicio de las potestades legislativas.

Inicia el profesor Sarmiento Méndez su exposición con una referencia a la jurisprudencia constitucional en la caracterización de la función de legislar, en particular en los parlamentos autonómicos, explicando, seguidamente, como estas potestades legislativas pueden verse condicionadas por las competencias de la Unión Europea.

Pormenorizadamente se expone en el trabajo el procedimiento legislativo, desde las fases iniciales del mismo, con referencia al tratamiento que de la iniciativa legislativa se hace en los Estatutos de Autonomía y en los distintos reglamentos parlamentarios, diferenciando la iniciativa gubernamental de la no gubernamental, ya sea parlamentaria o popular cuyo marco, dice el profesor Sarmiento respecto de esta última, “se encuentra en la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo y en las leyes autonómicas que se ven complementadas con las referencias de los reglamentos parlamentarios”, dando cuenta de los pormenores que las normas citadas recogen respecto a la tramitación de esta clase de iniciativas legislativas así como analizando distintos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional.

Otras cuestiones relacionadas con la técnica legislativa, y con el trámite de presentación o formulación de enmiendas —diferenciando los proyectos y las proposiciones de ley— así como la sustanciación de los debates de totalidad y la redacción del informe de la ponencia y del dictamen de la Comisión correspondiente, son expuestos por el Letrado con profusión de referencias a la jurisprudencia constitucional en la materia, y a las especialidades configuradas en las distintas normas parlamentarias.

Sobre los procedimientos legislativos de naturaleza o carácter especial también Sarmiento Méndez en este manual explica algunas cuestiones; en

particular, sobre los procedimientos de aprobación de las leyes de desarrollo estatutario, aunque como indica, la Constitución no ha previsto esta tipología de ley autonómica, pero ciertas Comunidades Autónomas la han incorporado bien a través de sus Estatutos de Autonomía o de los reglamentos parlamentarios.

Concluye este autor su estudio describiendo la integración de la eficacia y el control de la función legislativa de los parlamentos autonómicos, haciendo especial mención a la evaluación legislativa, a pesar de que no existen órganos específicos encargados de la misma, por lo que dice el profesor Sarmiento que, en ocasiones, algunos órganos garantizados estatutariamente, como los Tribunales de Cuentas o los Defensores del Pueblo autonómicos, incorporan en sus informes anuales a las Cámaras valoraciones de gran interés acerca del grado de cumplimiento de ciertas normas jurídicas y de sus problemas de aplicación.

A las funciones de control parlamentario y dirección política se refiere el siguiente capítulo del manual que desarrollan la Letrada-Secretaria General de la Asamblea Regional de Murcia, Encarna Fernández de Simón y el Letrado del Parlamento de Cataluña Francesc Pau i Vall.

Destacan en su trabajo que si algo es esencial a todo sistema parlamentario es la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, por lo que la función de control es una de las mas relevantes de las Cámaras, señalando que hoy en día, el control del Gobierno realizado por y desde el Parlamento es limitadamente eficaz, e incidiendo en el hecho de que la mayoría de las iniciativas que se formulan desde el Gobierno y desde los Grupos Parlamentarios y que son objeto de tramitación en las Cámaras, tiene como finalidad publicitar ante la opinión pública las actuaciones del propio Gobierno y la posición de los distintos Grupos Parlamentarios respecto de las mismas.

Francesc Pau explica de entre las funciones parlamentarias la función electiva, con referencia específica a la investidura del Presidente del Gobierno, y respecto a la función de control, la moción de censura y la cuestión de confianza, exponiendo la Secretaria General del Parlamento murciano la regulación y tramitación en los distintos reglamentos parlamentarios autonómicos de instrumentos de control e información como son las preguntas parlamentarias y las interpelaciones, las solicitudes de información y las comparecencias y sesiones informativas.

Con una referencia específica a la regulación de las Comisiones de investigación, concluyen prácticamente estas páginas.

Otra de las funciones esenciales atribuidas a las Cámaras como es la función presupuestaria no podía dejar de ser tratada en este completo manual de Derecho Parlamentario Autonómico.

Es el profesor Víboras Jiménez, Letrado del Parlamento de Andalucía, el que brillantemente explica las características y aspectos de esta interesante materia.

Tras exponer la configuración histórico-política de la institución presupuestaria, Víboras Jiménez analiza la naturaleza de la función parlamentaria de aprobación del presupuesto, de la ley de presupuestos, que nos dice que

para nuestro Tribunal Constitucional no es una Ley más, sino que se trata de una Ley singular en su contenido (previsión de ingresos y autorización de gastos) y finalidad (vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno), y respecto de la que el autor expone en su trabajo las limitaciones inherentes a su contenido, predeterminado constitucionalmente, así como los límites materiales a las leyes presupuestarias autonómicas.

En cuanto al procedimiento de aprobación del presupuesto, Víboras Jiménez da cuenta de la implementación en el mismo, del debate del llamado “techo de gasto”, que como consecuencia de las condiciones impuestas por la Unión Europea trasladadas al ámbito interno, ha de venir precedido de la fijación del objetivo de estabilidad y de la cifra máxima de gasto no financiero o techo de asignación de recursos en el correspondiente Presupuesto, en los términos previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Además, son objeto de análisis las limitaciones que en este específico procedimiento legislativo tiene el derecho de enmienda, para concluir con el estudio de la institución de la prórroga del presupuesto como mecanismo llamado a solucionar el problema de una Administración paralizada ante la imposibilidad de gastar por inexistencia de presupuesto, dada la vigencia anual del mismo y el carácter limitado de la autorización presupuestaria, y con una breve pero precisa mención a las llamadas “leyes de acompañamiento presupuestario”.

El Letrado de las Cortes de Aragón José Tudela Aranda, desarrolla aspectos de la función electiva que también a las Cámaras corresponde, entendida como la potestad que tiene el Parlamento para elegir a los titulares de determinados órganos.

Dice el autor que el abanico de estos órganos es muy amplio y afecta a órganos institucionales diversos, tanto por la función que ejercen como por la propia posición que les corresponde en el entramado institucional.

Analiza en su trabajo el profesor Tudela Aranda, si esta función electiva atribuida al Parlamento es una función singular o si, por el contrario, se trata de una expresión específica de la función de control, para concluir que, en su opinión, es una manifestación de control aunque —explica— con matices, por la proyección que esa función electiva tiene más allá de la propia Institución Parlamentaria.

Avanza el trabajo con el análisis del marco normativo formal de esta función electiva establecido en los distintos reglamentos parlamentarios, con referencia a algunas especialidades para la concreción de los procedimientos de elección de órganos como son los Defensores del Pueblo o las Cámaras de Cuentas y, especialmente, de los Senadores representantes de las Comunidades Autónomas, y analizando respecto de esta última la relevante cuestión de la relación existente entre el Senador electo y la Cámara autonómica que lo elige.

Termina su estudio Tudela Aranda con unos acertados comentarios sobre una necesaria reflexión y reconstrucción de esta función y con la consi-

deración de que su ejercicio es particularmente propicio para avanzar hacia un Parlamento más eficaz, representativo y visible por los ciudadanos.

El libro finaliza con el trabajo del letrado de las Cortes Generales y Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central, Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, relativo a las elecciones a los parlamentos autonómicos y la posterior constitución de las Cámaras, en el que se abordan los rasgos comunes más característicos del Derecho electoral autonómico y la regulación que los Estatutos de Autonomía y los reglamentos de las Cámaras autonómicas hacen de la constitución de cada Parlamento.

Es en suma esta, una obra completa y didáctica y desde luego necesaria para cuantos quieren conocer el parlamento y en particular los parlamentarios autonómicos.