

Sarmiento Méndez, Xosé Antón (Coord.):
Manual AELPA del Parlamentario
Ed. Wolters Kluwer. 486 pp.

Como dicen los propios autores en el prólogo vivimos un tiempo de desapego de las instituciones, es por ello que resulta especialmente interesante dar a conocer el Parlamento, de un modo didáctico y por la personas aplicadoras del derecho parlamentario.

Los autores detectan por tanto una necesidad como origen o causa posible de ese desapego a la Institución como es difundir el conocimiento de la Institución pues se aprecia lo que se conoce. El acto de conocer proviene de dos posibles vías, el estudio teórico y la experiencia empírica. En este Manual del Parlamentario se realiza un estudio teórico divulgativo del parlamento realizado por estudiosos pero también empíricos del parlamento.

Sigue en su presentación la estructura habitual de un reglamento parlamentario, bien indexada para dar satisfacción a la necesidad de una rápida búsqueda por lo que podemos decir que se presenta como un “*solucionario*”.

La obra está coordinada por Xosé Antón Sarmiento Méndez, Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia y con el impulso de la Presidenta de la AELPA, Encarna Fernández de Simón, ambos son letrados parlamentarios muy prestigiosos en sus respectivos ámbitos y que me honran con su amistad. De la inquietud intelectual, común a ambos, es resultado este Manual que ahora presentamos.

El Manual del Parlamentario resulta especialmente útil en tiempos en los que hemos asistido a una importante renovación en las Cámaras, no sólo por el habitual relevo generacional que puede producirse con el fenecer de una legislatura, sino por la incorporación al Parlamento de nuevas fuerzas políticas, inéditas hasta hace bien poco y que en gran medida han incorporado un notable número de diputados con nula o escasa experiencia política o parlamentaria, al provenir de otros sectores de la vida pública o privada. Aunque esta savia nueva es valorable, resulta indudable que para el día a día de un letrado parlamentario es especialmente interesante tener diputados

* Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

conocedores de la dicción y la práctica del reglamento, con independencia de la función asesora que se encomienda a los mismos.

Al estructurarse como una guía, la finalidad es la exposición de la institución objeto de estudio sin entrar en demasiadas consideraciones de derecho autonómico comparado que podrían, de otro modo, apabullar al lector y distorsionar la finalidad de la obra presidida por la claridad y sencillez que permiten en una lectura rápida el conocimiento de la institución y de las principales cuestiones doctrinales de la misma con la vocación de que esa teoría general sirva al lector para extrapolar su conocimiento a la praxis concreta de su reglamento y en su caso a las particularidades que distingan su regulación del marco general de la misma.

Permítanme que alabe especialmente el hecho de que en el caso que nos ocupa, esta búsqueda de una exposición unitaria provenga del ámbito autonómico. Realizo esta afirmación en la doble condición o nota reseñable de mi biografía. Por un lado soy Letrada de las Cortes y por lo tanto esta es mi alma mater pero desde hace unos años ostento el cargo de Secretaria General de la Asamblea de Madrid lo que me ha permitido valorar en primera persona la viveza del derecho parlamentario autonómico obviando el aire condescendiente con el que inevitablemente a veces se observa desde la histórica Carrera de San Jerónimo.

Ciertamente los doscientos años de parlamentarismo de nuestro país en el marco del Parlamento nacional hacen que no sólo sea este el marco preferente sino también el inspirador y el que ha sido el eje del estudio doctrinal, pero no es menos cierto que la nota de la flexibilidad del derecho parlamentario se acrecienta de modo muy sobresaliente en las Cámaras autonómicas lo que ha generado un número muy rico de experiencias. Por ello, permítanme como decía en líneas anteriores que celebre esta suerte de emancipación por el enriquecimiento que conlleva, al invertirse en esta ocasión el criterio al uso, al ser desde el ámbito autonómico desde donde se estudia doctrinalmente las instituciones del Parlamento construyendo una teoría general con la suma de las prácticas. En definitiva, confluir desde la periferia en una teoría general.

Ese papel conductor o ese denominador común a todos ellos lo constituye la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA) que es ciertamente ejemplar en este sentido, siendo el pegamento entre todos ellos y un lugar constante de intercambio de experiencias.

Descendiendo a los concretos contenidos que podrá encontrar el lector, arranca el manual con el estudio de la sesión constitutiva a cargo de Esteban Greciet, letrado de la Asamblea de Madrid, que tras exponer el modo de desarrollo en el Congreso y en Senado recoge las particularidades que se desprenden en los parlamentos autonómicos especialmente en lo relativo a la elección de la Mesa y de su sistema de votación. La también letrada de la Asamblea de Madrid, Ana del Pino Carazo entra en el estatuto del diputado y aborda los derechos de los diputados que divide en dos grandes grupos. El primero de ellos los derechos relacionados con la función parlamentaria que comprenden el derecho de asistencia a las sesiones del Pleno y de las

Comisiones, el derecho de voto, el derecho a formar parte de, al menos, una Comisión y el derecho de recabar de la Administración Pública los datos, informes o documentos que obren en su poder. El segundo grupo se centra en los derechos económicos de los diputados y en los derechos de protección social.

Dentro también de lo que se podría considerar estatuto del diputado, Javier Sánchez, letrado de la cámara parlamentaria madrileña realiza un estudio de las prerrogativas parlamentarias clásicas de inmunidad, inviolabilidad y aforamiento con un estudio de la evolución histórica y de las regulaciones de derecho comparado y de su finalidad para concluir planteándose el sentido actual de las prerrogativas considerando cuestionable su mantenimiento en el marco de un Estado democrático de derecho en el que está garantizada la separación e independencia de los poderes, especialmente el judicial.

El Letrado Secretario General de Cantabria, Ángel Luis Sanz se ocupa de los deberes de los diputados y de la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado, completando así el estudio clásico del estatuto del diputado. Como deberes de los diputados dedica especial atención al deber primario de asistencia a las sesiones y votaciones, a la adecuación de la conducta en sesiones parlamentarias al Reglamento, al debido respeto a la disciplina parlamentaria y a la formulación y publicación de las declaraciones de actividades y bienes en los términos que se prescriban reglamentariamente. A estos deberes superpone el deber genérico de integridad y honestidad, así como el de transparencia y austeridad en el ejercicio de su función parlamentaria.

En relación a la adquisición de la condición de diputado expone los requisitos de acceso con especial detalle de la jurisprudencia constitucional sobre el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía en su caso. Se completa el estudio con la exposición de los supuestos clásicos de causas de suspensión y pérdida de la condición de diputado.

Xosé Antón Sarmiento Méndez, Letrado Mayor del Parlamento de Galicia realiza un conciso pero muy completo estudio sobre los grupos parlamentarios a los que Ripollés Serrano calificó como el trasunto parlamentario de los partidos políticos y sujetos esenciales de la vida del moderno Parlamento y con práctico monopolio de las funciones de la Cámara. La problemática sobre su constitución, el número mínimo de diputados requeridos y los límites reglamentarios ocupa la parte central del estudio. Asimismo se dedica unas líneas a lo que el autor denomina “grupos parlamentarios no partidarios”, es decir aquellos que no ajustan necesariamente su composición a la de un partido político o coalición electoral de la que derivan sus miembros, epígrafe bajo el que aborda los diputados asociados o no adscritos y el grupo mixto y que conecta con otra parte su estudio sobre la necesaria igualdad de derechos de los grupos parlamentarios. La llamada dinámica de los grupos parlamentarios, en definitiva los avatares que las diferentes incorporaciones y abandonos genera y que ríos de tinta

doctrinales han hecho correr es también objeto de estudio para concluir con la siempre polémica financiación de los grupos parlamentarios. La centralidad de los grupos parlamentarios en el trabajo y vida de la Cámara se ponen de manifiesto en la parte de la exposición que el autor dedica al funcionamiento de los Parlamentos.

Las letradas de la Asamblea murciana Marian Latorre Boluda, Ana Francisca Martínez Conesa e Irene Bas Carrera conjuntamente con la Letrada-Secretaria General Encarna Fernández de Simón abordan al alimón el estudio de los órganos de dirección de los parlamentos, esto es el Presidente y la Mesa centrándose en la elección de los órganos y en las competencias y funciones, teniendo presente que la Mesa de la Cámara tiene como misión principal descargar al Presidente del trabajo asesorándolo y compartiendo con él las complejas tareas de dirección de la Cámara, fundamentalmente las de programación, las registrales y las de índole administrativa dejando para la Presidencia de la Cámara las funciones propiamente de dirección de los debates.

Continuando con la exposición de los diferentes órganos de la Cámara y analizados los órganos rectores y que están presididos por la lógica burocrática, Blanca Belmonte, letrada de la Junta General del Principado de Asturias dedica su estudio a la Junta de Portavoces que aunque encuadra entre los órganos que asumen funciones directivas se encuentra presidida por la lógica partidista en su funcionamiento siendo el puente de mando del Parlamento debido a la confluencia de dos factores: la transformación del Parlamento de diputados en Parlamento de grupos y el sistema de adopción de acuerdos mediante la ponderación del voto.

Los letrados del Parlamento cántabro Luis González del Campo y Jesús María Corona Ferrero inauguran la parte destinada a las comisiones con el abordaje de la tipología clásica de la comisiones permanentes y no permanentes. El parlamento actual es básicamente un parlamento en comisión frente al parlamento de tiempos pasados que era esencialmente un parlamento en pleno y es que las comisiones se han constituido en la forma preferente de organización del trabajo parlamentario, siendo a juicio de los autores una realidad incuestionable e ineludible en el funcionamiento de los parlamentos contemporáneos.

Entrando en la tipología, distinguen según el modo de creación entre las comisiones de creación necesaria, potestativa, de creación legal y las de carácter mixto que existen en el ámbito de las Cortes Generales, sin parangón autonómico y que a su vez pueden venir predeterminadas por la ley o por ser fruto de un acuerdo de ambas Cámaras.

La suma de los criterios temporal y funcional trae como resultado la exposición de las comisiones permanentes, la planta estable de las comisiones de la Cámara y que a sus vez pueden tener carácter legislativo cuyo ámbito competencial se corresponde en términos generales con el de los distintos departamentos ministeriales del gobierno, con la salvedad de algún caso específico justificado por la especialidad o relevancia del sector material sobre el que proyecta su competencia.

De igual modo y por oposición a la categoría anterior hablamos de comisiones permanentes no legislativas que no ejercen esta potestad y que se distinguen entre aquellas que se ocupan de los asuntos generales y de funcionamiento interno de las cámaras o que no participan del ejercicio de funciones constitucionales; legislativa, presupuestaria y control y aquellas creadas con carácter permanente en virtud de una habilitación reglamentaria o por disposición legal, en determinadas materias que se juzgan relevantes para su tratamiento o seguimiento por las cámaras, normalmente en áreas temáticas específicas de especial relevancia o interés público.

Completan las exposición con las comisiones no permanentes con el detalle de las comisiones de estudio o especiales, dado que las comisiones de investigación son objeto de desarrollo en un capítulo autónomo dada su relevancia política cuyo estudio realiza Francesc Pau Vall, letrado del Parlamento de Cataluña.

El manual AELPA recoge sucinta pero completamente el régimen jurídico de las comisiones lo que permite conocer al lector de manera clara el modo de funcionamiento del trabajo en las comisiones parlamentarias.

En el ecuador del manual encontramos el estudio del Pleno y la Diputación Permanente a cargo de Laura Seseña que aúna la doble condición de letrada de las Cortes de Castilla y León y letrada de la Asamblea de Madrid aunque se encuentra en servicio activo en las Cortes castellanas.

El Pleno es el órgano supremo ya que es el colegio compuesto de todos sus miembros con independencia de que, como hemos puesto de manifiesto, la operatividad y funcionalidad de las comisiones hayan convertido a éstas en la forma preferente de organización del trabajo parlamentario, pero ello no le hurta su carácter de órgano supremo. Del Pleno se aborda su convocatoria y orden del día, el régimen de sesiones y votaciones y el detalle de sus funciones legislativa, presupuestaria y de control.

La Diputación Permanente garantiza la permanencia y el funcionamiento de la institución en los períodos de vacancia en los supuestos de períodos intersecciones o a la finalización de la legislatura. Tras exponer el interesante debate doctrinal sobre la naturaleza de la Diputación Permanente como órgano o no de la cámara se aborda su composición, organización y funcionamiento.

Las funciones de la Diputación reconoce la autora que es una de las cuestiones más complejas al analizar el órgano pero son expuestas con brillantez diferenciando sus atribuciones en los períodos entre sesiones y en los períodos entre legislaturas.

El siguiente de los capítulos dedicado a los medios personales y materiales al servicio del parlamento se realiza conjuntamente por las letradas de la Asamblea de Madrid, Esther de Alba, Blanca Cid y Tatiana Recoder porticado por la explicación de la diferentes dimensiones de la autonomía parlamentaria, normativa, organizativa y de política administrativa y financiera desarrolla los medios personales al servicio del parlamento detallando las normas básicas de los estatutos de personal y las normas de organización, plantillas y las relativas a jornadas y horario para luego desglosar el catálogo de derechos y deberes que recogen estas normas sobre vacaciones, permisos

y licencias, formas de ingreso, promoción y provisión de puestos de trabajo, situaciones administrativas del personal, incompatibilidades, régimen disciplinario y órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal. En relación a los medios materiales son cuatro los elementos principales de estudio. El primero y central el Presupuesto del Parlamento desde su elaboración y aprobación, así como su ejecución y liquidación, manifestándose la autonomía financiera en todas sus fases. En segundo lugar la contratación parlamentaria para con posterioridad reseñar los bienes del Parlamento y, por último las bibliotecas, publicaciones y archivos parlamentarios juzgándose muy acertada su inclusión pues acostumbran a ser olvidados en este tipo de exposiciones y, sin embargo, tan necesario para el apoyo al trabajo parlamentario como es un adecuado proceso de documentación.

Carmen Rubio de Val, letrada de las Cortes de Aragón aborda en detalle lo relativo a las sesiones, orden del día y desarrollo de los debates. Estas cuestiones pudieran al profano parecer menores, sin embargo, son fundamentales, pues entroncan con la esencia del Parlamento como órgano deliberante y foro de debate y discusión política y presidido por la publicidad de las sesiones el principio general y el necesario mantenimiento del orden y de la cortesía parlamentaria.

En conexión con la cortesía parlamentaria y la buena marcha de los debates, Esther Serrano Ruiz, letrada del Parlamento de La Rioja, expone los elementos de la disciplina parlamentaria y consecuentemente las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios. En este mismo apartado se exponen los recursos clásicos de la presidencia de garantizar el orden en los debates como son la llamada a la cuestión y la llamada al orden, así como su potestades para adoptar medidas oportunas para reprimir cualquier desorden en el recinto parlamentario y para garantizar el orden en las tribunas de una manera sencilla y clara y, precisamente por ello de gran utilidad, dado el carácter pedagógico de la obra configurada como manual.

Se ocupa Javier Ciriero, letrado de la Asamblea de Extremadura del procedimiento legislativo, que se completa con el estudio del letrado parlamentario andaluz Plácido Fernández-Viagas sobre la competencia legislativa plena de las comisiones que posibilita la supresión de la fase final de deliberación en pleno explicada en el capítulo precedente.

El Manual recoge también en detalle algunos procedimientos legislativos con especialidades como los relativos al control parlamentario de las disposiciones del gobierno con fuerza de ley a cargo de Carmen Noguerol Rodríguez, letrada del Parlamento de Andalucía o la tramitación de un proyecto de ley en lectura única a cargo de su compañero en la cámara andaluza Vicente Perea Florencio.

El procedimiento de aprobación de los presupuestos lo expone magistralmente José Antonio Víboras, maestro en la materia.

Las proposiciones de ley y, por tanto, la conformidad del gobierno a la tramitación y el trámite de toma en consideración ocupan un apartado diferenciado a cargo de Ángel Marrero, letrado parlamentario andaluz.

Concluye los capítulos destinados a desglosar el procedimiento legislativo pilotado por los letrados de la Cámara Andaluza, Javier Pardo Falcón, su actual Letrado Mayor, con la retirada de los proyectos y proposiciones de ley.

Antes de abordar las iniciativas relativas al control ordinario por parte de Montserrat Auzmedi, letrada del parlamento Vasco, se aborda el otorgamiento de autorizaciones y otros actos del parlamento en los que se incluyen las autorizaciones parlamentarias a los Tratados internacionales, de las misiones del ejército en el exterior, la celebración de referéndums consultivos, las declaraciones del estado de alarma, excepción y sitio o la acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad.

Auzmendi da entrada al estudio del control con el abordaje del llamado control extraordinario como es el otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria que aunque expuesto con brillantez y claridad sorprende su ubicación en este capítulo integrado como un aspecto más del otorgamiento de autorizaciones del Parlamento, cuando indudablemente como la propia autora pone de manifiesto es el elemento central de la confianza parlamentaria en el proceso racionalizador del parlamentarismo que tiene máxima manifestación en los períodos de crisis de gobierno a través de los mecanismos de racionalización y el carácter constructivo de la cuestión de confianza y la moción de censura.

Los letrados parlamentarios de la Cámara Vasca, Josu Osés y Juan Carlos Areizaga y Andoni Iturbe se ocupan respectivamente de las interpelaciones, el primero, y de las preguntas los segundos. Las interpelaciones, las llamadas grandes preguntas y las mociones consecuencia de interpelaciones, como continuidad del debate posibilitando a la cámara manifestarse mediante votación para expresar la voluntad colegiada, son junto con las preguntas los instrumentos centrales para el ejercicio de la función de control, esencia de la propia democracia.

Alberto Figueroa desarrolla las proposiciones no de ley, instrumentos parlamentarios a caballo entre la función de control e impulso y son una vía adecuada para forzar el debate político y tomar posición sobre una materia, aunque como es bien sabido por los estudiosos del derecho parlamentario son instrumentos carentes de auténtico carácter vinculante con independencia de los mecanismos que algunos reglamentos autonómicos poseen para el control de las Proposiciones no de Ley, en particular aquellas que tienen como destinatario al Gobierno.

Cierra lo relativo a la función de control el estudio de Martín Razquín, letrado del Parlamento de Navarra sobre las comunicaciones del Gobierno y los planes y programas. De este capítulo se destaca como nuclear lo relativo al debate sobre el Estado de la Nación y sobre el Estado de las autonomías por la centralidad política que este ocupa y los llamados debates monográficos que experimentan un uso cada vez más progresivo.

Se ocupa Razquín igualmente de las sesiones informativas o comparencias cuya admisión y calificación ha hecho correr ríos de tinta jurisprudencial y doctrinal.

El análisis de las diferentes funciones parlamentarias concluye con las propuestas de nombramiento y de designación de personas que, como pone de manifiesto sus autores es uno de los apartados que actualmente se encuentran más controvertidos en la opinión pública, en función de las prácticas parlamentarias respecto de la propuesta, y en su caso la utilización del reparto de cuotas.

Cierran los contenidos examinados, al igual que suelen acontecer con las regulaciones reglamentarias, el tratamiento de los asuntos en trámite y la caducidad de los mismos en la terminación del mandato.

Más que nunca, resulta necesario conocer para poder así valorar una institución esencial: el Parlamento. Una institución que ciertamente puede venir atravesando una crisis y que está llamada a una necesaria revitalización. Renovar sí, pero conservar también, todo lo que ha servido y puede, por tanto, seguir sirviendo aunque soplen nuevos vientos.

Bienvenida esta obra divulgativa dirigida principalmente a quienes son los protagonistas de esa revitalización, pero que sirve igualmente a todos aquellos que gustan del estudio del funcionamiento del Parlamento.