

Sinopsis en castellano

Balance de la VI legislatura

El sexto período de sesiones finalizó el pasado mes de julio con un balance que sigue la tendencia alcista de la VI legislatura en lo relativo al número de iniciativas. Desde el comienzo de la VI legislatura, el 5 de noviembre de 1999, y hasta el 15 de julio de 2002, el Parlamento de Cataluña ha tramitado más de 18.000 iniciativas.

Función legislativa

A lo largo de esta legislatura se han aprobado 73 leyes, 57 de las cuales han partido de la iniciativa del Gobierno; 15, de los grupos parlamentarios, y 1, de la iniciativa legislativa popular. El 82,19% de las leyes aprobadas lo han sido con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios o cuatro grupos. Así mismo, 46 leyes han sido aprobadas con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios o cuatro grupos, cifra que significa el 63,01% del total de leyes aprobadas. Tomando en consideración este dato, podemos prever que, probablemente, esta legislatura acabará con un número de leyes aprobadas mayor que el de las anteriores legislaturas, si tenemos en cuenta que hasta la finalización del sexto período de sesiones se han aprobado un número importante de leyes, a las que se sumarán los proyectos y las proposiciones de ley que actualmente están en trámite parlamentario. El 30% de leyes de la VI legislatura (22) se han aprobado durante el último período de sesiones.

Funciones de impulso y control

Durante la VI legislatura (y hasta el pasado 8 de julio) el Parlamento de Cataluña ha visto 17.868 iniciativas relacionadas con las funciones de impulso y control de la acción política del Gobierno. Del total de iniciativas, destacan, por su gran volumen, las preguntas escritas (10.641), que han supuesto el 60% de las iniciativas consideradas; también se han presentado 2.851 proposiciones no de ley, que significa el 15,96% del total de iniciativas consideradas, y se han aprobado 1.342 resoluciones, el 95,91% de las cuales lo han sido con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios o cuatro grupos y el 85,97% lo han sido con el voto favorable de todos los grupos.

Los siguientes departamentos destacan por el elevado número de iniciativas a las que tienen que dar cumplimiento: Política Territorial y Obras Públicas (2.580), Medio Ambiente (2.195), Sani-

dad y Seguridad Social (1.594), Educación (1.520) y Industria, Comercio y Turismo (1.360).

Participación ciudadana en los anteproyectos de ley

Durante el sexto período de sesiones se han expuesto siete anteproyectos de ley en el espacio de participación ciudadana del sitio web del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales (www.gencat.net/governacio-ri), que, en conjunto, ha recibido casi dos mil mensajes.

Crónica de las Jornadas Relación Gobierno-Parlamento

Los días 4 y 5 de julio de 2002 se celebraron en el Auditorio del Palau de la Generalitat las Jornadas Relación Gobierno-Parlamento. Durante estos dos días, más de doscientos participantes –representantes de administraciones públicas, diputados y letrados de parlamentos autonómicos y de las Cortes Generales, y profesores de derecho constitucional y de ciencias políticas, entre otros profesionales– debatieron las relaciones entre los consejos ejecutivos y las asambleas legislativas.

Las Jornadas se desarrollaron en torno a dos grandes bloques temáticos: la confluencia de funciones entre los consejos ejecutivos y las asambleas legislativas y la influencia de las nuevas tecnologías en las relaciones Gobierno-Parlamento. Así mismo, contaron con un espacio abierto a la participación de las comunidades autónomas para el intercambio de experiencias en el cual intervinieron representantes de los gobiernos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, País Vasco, Extremadura, Madrid y Navarra.

Confluencia de funciones entre Gobierno y Parlamento

Dr. Luis López Guerra

Catedrático de derecho constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

En las democracias modernas el Parlamento está asumiendo funciones que difieren de las tareas usualmente estudiadas y puestas de manifiesto por la doctrina constitucional clásica. Las recientes perspectivas “realistas” adoptadas por los estudiosos



del parlamentarismo se separan de los modelos tradicionalmente predominantes: del modelo (en gran parte mítico) basado en la centralidad parlamentaria, que ponía el acento en la contraposición institucional parlamento/ejecutivo, y del modelo basado en el concepto de “crisis de los parlamentos”, que subraya la contraposición entre mayoría y minoría y centra su atención en los partidos políticos como correas de transmisión.

Las perspectivas realistas, bien en forma descriptiva de situaciones reales, bien en forma prescriptiva, señalan las potencialidades que derivan del carácter pluralista de la representación parlamentaria, así como el papel, muchas veces olvidado, de la mayoría parlamentaria como origen autónomo de iniciativas y propuestas. El enfoque realista destaca las (posibles o reales) aportaciones parlamentarias a la dirección política, en colaboración con el ejecutivo. Se citan así, como ejemplos, en la función legislativa, el creciente papel del Parlamento como foro de expresión de sectores sociales, no identificados necesariamente con estructuras partidistas, en la tarea de integración y coordinación de intereses (por ejemplo, mediante la técnica de las audiencias o *hearings*); en la tarea de control, la relevancia de funciones como la evaluación legislativa o el seguimiento de las previsiones presupuestarias; incluso en áreas típicamente reservadas al ejecutivo (como la política exterior) se confirma una nueva “diplomacia parlamentaria” que complementa la acción del Gobierno. En conjunto, el enfoque realista pone el acento en la aportación positiva que el Parlamento lleva, o puede llevar a cabo, a las políticas diseñadas por gobiernos con una propia legitimación democrática.

Estas nuevas perspectivas implican también nuevas propuestas sobre cuestiones como el alcance de la disciplina de grupo, el papel del representante individual dentro de la mayoría o, con carácter más general, el moderno significado de la publicidad de las actuaciones parlamentarias.

Nuevas tecnologías, nuevas relaciones

Dra. Elisenda Malaret Garcia
Catedrática de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) nos pueden llevar al establecimiento

de nuevas relaciones, tanto entre parlamentos y gobiernos como entre estos y los ciudadanos. Ahora bien, aunque la implantación de las TIC, con algún matiz, se puede considerar bastante satisfactoria, las nuevas relaciones que de ello se derivan se encuentran en un nivel más decepcionante. Esto es debido, en primer lugar, a que quizás impera la idea de que las nuevas tecnologías pueden dar salida a algunas de las deficiencias con las cuales se encuentran los sistemas democráticos actuales: acceso a la información, interrelación, intercambio, etc. Hasta cierto punto, es esperar demasiado de las TIC, las cuales pueden mejorar y perfeccionar el sistema, pero no siempre son la solución a los problemas. Estas posibilidades de mejora chocan con un obstáculo clave: el de la voluntad política. La introducción y la difusión de las nuevas tecnologías no es un problema técnico, es un problema político. En general, los gobiernos ponen poca información a disposición de los parlamentarios y, por extensión, de los ciudadanos. Por consiguiente, gobiernos y parlamentos no están en igualdad de condiciones. Esta información es la base del intercambio y la participación y, por lo tanto, si la transparencia es la principal herramienta de control, nos encontramos aquí con un problema de voluntad.

Por ejemplo, el procedimiento legislativo es un campo en el cual se puede trabajar para conseguir que los ciudadanos participen y, además, conozcan las tareas de Gobierno y Parlamento. También en otros mecanismos de control parlamentario se pueden introducir cambios que los hagan más efectivos y susciten debates más vivos que puedan acercar la institución al ciudadano y provocar a este para que participe. Pero esto vuelve a ser una tarea que no implica sólo a las nuevas tecnologías, sino que lo que se tiene que hacer primero es modificar los reglamentos parlamentarios. Si bien es necesario reformar el derecho positivo, no puede ni debe olvidarse que es especialmente necesario un cambio en la cultura política para que emerja una nueva cultura ciudadana.

La traducción íntegra en castellano de la revista se puede obtener en la siguiente página web:

<http://www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm>

Synopsis in English

Balance of the 6th Legislature

The sixth period of sessions came to an end last July with a balance continuing the upward trend of the 6th legislature, in terms of the number of initiatives presented. From the beginning of the 6th legislature on 5th November 1999, until 15th July 2002, the Catalan Parliament has seen over 18,000 initiatives put forward.

The Legislative Function

73 laws have been passed during this legislature. 57 of these were initiatives tabled by the government, 15 came from parliamentary groups and 1 was from a popular legislative initiative. 82.19% of the laws passed were voted for by at least four of the parliamentary groups. Furthermore, 46 laws were passed with the support of all parliamentary parties, accounting for 63.01% of all the laws passed. In view of this figure it is probable that by the time the legislature ends, more laws than in previous legislatures will have been enacted, bearing in mind that by end of this period of sessions a large number of laws had been passed, to which the draft bills and white papers currently going through Parliament should be added. 30% of the laws of the 6th legislature (22) were passed in the last session.

Promotion and Control

In the 6th legislature (up to 8th July 2002), the Catalan Parliament has heard 17,868 initiatives related to its functions of promoting and control the government's political activity. Noteworthy among these has been the large number of written questions (10,641). They amount to 60% of all initiatives. 2,851 green papers, or 15.95% of all the initiatives considered, have also been tabled. 1,342 resolutions have been passed, 95.91% of which have received the votes of at least four parliamentary groups (85.97% with the support of all groups).

The following ministries stand out for the large number of initiatives to which they have to respond: Territorial Policy and Public Works (2,580), Environment (2,195), Health and Social Security (1,594), Education (1,520) and Industry, Trade and Tourism (1,360).

Public Participation in Bills of Law

In the sixth period of sessions, seven bills of law were set out in the public participation section of the web site of the Home Affairs and Institutional Relations Ministry (www.gencat.net/governacio-ri), which has received a total of nearly two thousand messages.

Record of the Conference 'The Government-Parliament Relations'

The conference on Government-Parliament Relations was held in the auditorium of the Palau de la Generalitat (seat of the Catalan autonomous government) on 4th and 5th July 2002. On these two days, over two hundred participants (representatives of public authorities, members of parliament and lawyers from the autonomous regional and Spanish national parliaments, and lecturers in constitutional law and political science, among others) discussed the relationship between the executive councils and the legislative assemblies.

The conference proceedings revolved around two broad topic areas: the convergence of functions between executive councils and legislative assemblies, and the influence of new technology in the relationship between government and parliament. There was also an open debate on the participation of autonomous regions to exchange experiences, with contributions from representatives of the governments of Andalusia, Aragón, Castilla y León, the Basque Country, Extremadura, Madrid and Navarra.

The Convergence of Functions between Government and Parliament

Dr. Luis López Guerra
Professor of constitutional law at the Universidad Carlos III, Madrid

In modern democracies Parliament is taking on functions that differ from the tasks which are usually studied and described in classical constitutional doctrine. Recent "realist" perspectives adopted by scholars of parliamentarism differ from the traditionally prevailing models; from the (largely mythical) model based on parliamentary



centralism, which stressed the institutional counterpoise of parliament and the executive, and the model based on the idea of the "crisis of parliaments". This idea emphasises the counterpoising majority and minority, and focuses on political parties as mechanisms for transmission.

The realist perspective, whether in its descriptive form (describing actual situations) or whether in its prescriptive form, points to the potential of the plural nature of parliamentary representation. It also indicates the often-forgotten role of the parliamentary majority as an autonomous source of initiatives and proposals. The realist approach stresses (actual or potential) parliamentary contributions to politics, in co-operation with the executive. Examples are given in the legislative sphere of the growing role of parliament as a forum of expression for social sectors which are not necessarily identified with party structures, in the task of integrating and co-ordinating interests (for example, by means of hearings). In the task of control, examples include the importance of functions like evaluating legislation or following up budget forecasts. Even in areas which are typically the preserve of the executive, such as foreign policy, a new "parliamentary diplomacy" has appeared, to complement the actions of the government. Overall, the realist approach emphasises the positive contribution which parliament makes, or could make, to policies designed by governments with their own democratic mandate.

These new perspectives also involve new proposals on issues such as the extent of group discipline, the role of the individual representative within the majority or, more generally, the significance today of publicity surrounding parliamentary actions.

However, though ICT implementation in itself may, with some qualifications, be described as satisfactory, the new relationships arising from it are currently more disappointing. This may firstly be due to an idea that new technology can rectify certain weaknesses of current democratic systems: access to information, inter-relationships, exchange and so on. Up to a point, this is asking rather too much of ICT, which can improve the system but cannot solve all its problems.

This potential for improvement runs up against a crucial obstacle, that of political will. The introduction and dissemination of new technology is not a technical problem but a political one. Governments generally make little information available to parliaments and, by extension, to the public. Governments and parliaments are not, therefore, on an equal footing. This information is the basis for exchange and participation and so, if openness is the principal means of accountability, then there is a problem of will here.

For example, the legislative process is a field in which work can be done for the public to participate and for them to find out about the work of government and parliament. Changes could also be introduced in other mechanisms of parliamentary control in order to make them more effective, to stimulate livelier debate and to bring the institution nearer to the citizen and encourage public to participate. This again is a task which is not simply a matter of new technology, but which first calls for changes to parliamentary rules. Though reforms of substantive law are necessary, it cannot and must not be forgotten that what is needed above all is a change in political culture in order for a new public culture to emerge.

New Technology, New Relationships

Dr. Elisenda Malaret Garcia
Professor of administrative law at the Universitat de Barcelona

New information and communication technology (ICT) may lead to the establishment of new relationships, both between parliaments and governments and between these and the public.

A complete English translation of the journal can be found on the following web page:

<http://www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm>