



ALONSO GARCÍA, M. N.
(2019)

Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI

Madrid: Dykinson
197 p.

RETOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS Y LOS NOVEDOSOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI¹ (Iruzkina)²

Zelai Nikolas Ezkurdia
Eusko Legebiltzarra

Cómo citar / Nola aipatu: Nikolas Ezkurdia, Z. Alonso García, M. N. (2020). Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI (Recensión). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, (1): 264-270. <https://doi.org/10.47984/legal.2020.013>

Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI liburua (euskaraz, *Legebiltzarreko eginkizunen erronka juridiko-politikoak eta XXI. mendeko demokrazian parte hartzeko tresna berritzaileak*) María Nieves Alonso García egilearen doktore-tesiaren emaitza da. Gaurkotasan handiko gai bati heltzen dio: XXI. mendeko demokrazia ordezkaitzaileen krisia.

Liburu honetan, gaur eguneko demokrazia ordezkaitzaileen krisiari erreparatzen zaio. Baina ez da liburu bat krisiaren arazoak eta zergatiak aztertzeraz mugatzen dena, baizik eta irtenbideen bila jartzen da, demokrazia parte-hartzailearen eskutik, demokrazia irekiaren eta, propio, legebiltzar irekien gaiak eskatzen duen eztabaidarako elementuak plazaratuz. Demokrazia ereduaren krisia globala den arren, Espainiako sistema politikoaren esparrura mugatzen da, batik bat, egilearen azterketa.



¹ Alonso García, M. N. (2019). *Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI*. Madrid: Dykinson.

² Artículo también disponible en castellano en <http://legal.legebiltzarra.eus/article/view/2652>

Demokrazia ordezkatzaillearen bilakaera kritikatzeko du eta, oro har, parlamentarismoarena, boterearen kudeaketa lar bertikala izateagatik eta alderdi politikoen monopolioan oinarrituta egoteagatik. Bere ustez, krisia gertatu da herritarrek politikarekiko eta erakunde publikoekiko konfiantza galtzen joan direlako. Goitik beherako kudeaketa horrek sistemaren legitimitate demokratikoari kalte egiten dio; parlamentuak ahuldu egin dira botere exekutiboaren aurrean, eta, ondorioz, legebiltzarrek erreferentzialtasuna galdu dute herritarren eta gizartearen aurrean.

Egilearen ohiko ikerketa lerroak oso lotuta daude bizi dugun trantsizio globalean eta politikoan funtsezkotzat jotzen diren gaiekin. Zentzu horretan, Alonso García irakaslearen intereseko gaiak dira genero-berdintasuna, teknologia berriek hezkuntzan eta jabetza intelektualean duten eragina, migratzaileen giza eskubideak; eta, nola ez, parte-hartze politikoarekin lotutako gaiak. Funtsezkoa da XXI. mendeko agenda politiko eta akademikoetan egotea azterketa- eta ikerketa-eremu horiek guztiak –nik akaso gehituko nizkieke klima-larrialdia eta trantsizio energetiko eta produktibo justu eta ekitatezkoa–, eta behar diren ikerketak eta eztabaida guztiak sustatzea, Bigarren Mundu Gerraren ondoren (bi mundu-gerretan bizitako izugarrikeriak milaka herritarrek jasan ondoren), horrenbesteko bultzada jaso zuen prozesu demokratizatzailearen lekukoarekin aurrera jarraitzeko. Horiek horrela, liburu honek agenda horretara hurbiltzen gaitu.

Egileak Espainiako sistema politikoari erreparatzen dio, batik bat. Bizi duen krisiaren arazoak eta kausak aztertzen ditu. Sistemaren egiturazko hainbat arazo antzematen ditu; besteak beste, kultura demokratikoan hutsune handia, oraindik pairatzen dugun frankismoaren eragin luzeagatik, eta benetako trantsizio politikorik egin ez zelako. Horren guztiaren ondorioz, parlamentuen funtzio tradizionalen ahultzea bizi dugu; eta, horrekin batera, Espainiako sistema politikoaren legitimitate-arazo larriaz ohartarazten digu.

Liburuaren edukia bi esparru handitan antolatzen da, zeinak elkarren artean loturik baitaude: alde batetik, jada azaldu den bezala, demokrazia ordezkatzailleek eta parlamentuek pairatzen duten krisiari buruzko diagnosi bat egiten du, beren legitimitate demokratikoaren elementua ahuldu delako, bereziki 2008ko finantza-krisiaren ondoren; eta, bestetik, demokrazia parte-hartzailearen tresnak aztertzen ditu, herritarren eta ordezkari politikoen arteko loturak sendotzeko asmoz, horren bidez Espainiako Estatuaren sistema demokratikoa indartuko delakoan. Laburbilduz, bere lanak bi galderari erantzun nahi die: zein funtzio mantendu, aldatu edo sortu behar du *ex novo* XXI. mendeko Parlamentuak? Nola parte hartu behar dute herritarrek parlamentuetako eginkizunetan eta jardueran, eta zein tresnaren bidez?

I. PARLAMENTUEN FUNTZIOEN BERRIKUSPEN GARAIDEA

Espainiako parlamentarismoaren krisia gainditzeko errezeta gisa, Parlamentuaren funtzioen irakurketa garaikidea egitea proposatzen du, Parlamentua Estatuko gainera-ko botereen aurrean indartzeko (Botere betearazlea eta Botere judiziala), demokrazia irekia eta legebiltzar irekia³ izenez ezagutzen denaren ildotik. Bestetik, demokrazia parte-hartzailearen kultura –eta, horrekin batera, herritarren partaidetzarako tresnak– demokrazia ordezkatzailaren ohiko funtzionamenduan sartzeko *de lege ferenda*, proposamenak, hots, legea eraberritzeko proposamenak egiten ditu.

I. kapituluan, gaur ulertzen dugun moduko parlamentarismoa eta ordezkartza-demokraziaren eredia kritikatzeko ditu. 1978ko Konstituziotik eratorritako parlamentarismo-ereduaren deskribapenarekin abiatzen da egilea, eta, ondoren, Espainiako kultura parlamentarioaren ezaugarriak aztertzen ditu. Bertan, egitura-arazo larriak ikusten ditu, Espainiako sistema ahultzen dutenak. Frankismo-aldiaren eta “partitokrazian” oinarritutako trantsizio politiko ez osoaren ondorioz sortu da krisia, bere ustez. Kultura demokratiko ahul hori dela eta, ez da lortu parte-hartze politikorako eskubidearen (EKren 9.2 eta 23. artikulua) eta tresnen (Espainiako Konstituzioaren 105. eta 92. artikulua) garapen egokia. Botere exekutiboak nagusitasun argia duen eredu bat ezarri da (ezkutuko presidentzialismoa deitzen duena – 43. orr.), parlamentuen kaltetan. Kelsen-en hitzei erreparatuz, “parlamentarismoaren nolabaiteko nekea” gertatzen ari dela adierazten du (35. orr.).

Horrek guztiak demokrazia ordezkatzailaren sistemaren krisia ekarri du, 2008ko finantza-krisiak eta globalizazioak larriagotu dutena. Herritarrek beren erakunde ordezkagarriekiko duten atsekabea eta mesfidantza areagotu egin dira, eta egileak bere egiten du “sistemaren elementu demokratikoa indartzeko, herria legerian partaide bihurtu behar dela” (35. orr.) defendatzen duen doktrina. Bestela esanda, beharrezkoa da erabakiak hartzeko prozesu publikoen zilegitasun demokratikoan sakontzea, sistemak egun duen herritarren mesfidantza- eta desafekzio-egoera gainditzeko.

Ikuspegi horretatik, XXI. mendeko espainiar parlamentarismoaren bilakaera giltzarriztat jotzen dituen hiru kontzepturen inguruan jorratzea proposatzen du: legitimitate demokratikoaren krisia gainditzea; ordezkartza-mekanismo liberalak osatzeko beharra; eta herritarrek sistemarekiko duten desafekzioa gainditzeko parte-hartzeko mekanismo berriak eta gobernantza ona ezartzea.

³ Bereziki interesgarria da egileak Parlamentu Irekiari buruzko dinamika globalari eta Parlamentuko Gardentasunari buruzko Adierazpenari (2012) egiten dien erreferentzia. Adierazpen hori World e-Parliament-en Konferentzian adostu zen, Demokraziaren Nazioarteko Egunean, Erroman, egin zena 2012ko irailaren 15ean. Adierazpen horrek ordezkartza demokratiko irekiaren paradigma berri bat garatzeko esparru teorikoa eskaintzen baitu.

Begirada horri helduta, edo parlamentarismoaren (parlamentarismo espainolaren) diagnostiko honetatik, Parlamentuaren funtzio klasikoak eguneratzea proposatzen du. Legegintza-funtziotik hasita, legediaren kalitatea murrizten duten jardunbideak gainditzea planteatzen du (lege-dekretuaren abusua, besteak beste), herritarren partaidetzarako mekanismoak indartuz eta informazio- eta iritzi-fluxuak hobetuz. Hori guztia, herritarren eta haien ordezkari politikoen arteko harreman-modu berri bat sortzeko, bai eta Parlamentuarekin berarekin ere harremana sendotzeko, ordezkaritza-erakunde nagusia den aldetik.

Halaber, beharrezkotzat jotzen du gobernuarekiko kontrol-funtzioa eguneratzea, kontuak emateko eginkizunari gardentasun handiagoa emateko eta politika publikoen ebaluaziorako egun dauden mekanismoak hobetzeko. Herritarren artean kultura kritikoa eta informatuagoa eratzearen aldeko apustua egiten du, jarduera publikoaren bikaintasuna sustatzeko eta ustelkeria-kasuei eraginkortasunez aurre egiteko gai izateko moduan. Ildo horretan, teknologia berrien erabilera areagotzea proposatzen du, bai eta munduko programa eta ahalegin politikoen inguruan formulatzen ari diren mekanismo berriagoen erabilera ere, parlamentu irekien ideia sustatzeko, hala nola parlamentuen monitorizazioko erakundeak, oraindik gure ingurune hurbilean esperimentatu ez diren gizarte zibileko erakundeak (unibertsitateak, gizarte-eragileen mahaiak...), alegia, parlamentuetan jorratzen diren gaiak eta sortzen den kalitatezko dokumentazioaren eta informazioaren zabalkundearen laguntzeko.

Ildo berean, ordezkaritza-funtzioa indartzearen eta eguneratzearen garrantzia aipatzen du. Horretarako, bere ustez hauteskunde-sistema orokorrak dituen arazoak aztertu ditu, eta proportzionaltasun handiagoa bermatzeko sistema baterantz urratsak ematea proposatzen du, sistemak gaur egun duen gehiengoaren hauteskunde-sistemaren joera gaindituta. Zentzu horretan, *de lege ferenda* proposamen batzuekin osatu du bere azterketa, gaurko hauteskunde legedia eraberritzeko asmoz; besteak beste: Konstituzioaren 68.2 artikulua erreforma egitea eta autonomia erkidegoak hauteskunde barruti bihurtzea, guztiak ere hauteskunde sistemaren proportzionaltasunean sakontzeko helburua izanik.

Azkenik, funtzio berriak aipatzen ditu Parlamentuarentzat: deliberazio-funtzioa, argitalpen-funtzioa, gizartearen askotariko ideiak eta interesak integratzeko eta osatzeko funtzioa, eta, azkenik, irakasle-lana edo orientazio- eta lidergo-funtzioa.

II. HERRITARREK PARTE HARTZEKO MEKANISMOAK ETA PARLAMENTU IREKIA

Legebiltzarreko funtzioak aztertu ondoren, III. kapituluaren bigarren gaiari helden dio: demokrazia ordezkatzaileraren indartzeko xedez, herritarren partaidetzarako mekanismoak (demokrazia parte-hartzailea) erabiltzea, batik bat, erabaki publikoetan herritarren parte-hartze mekanismoen bidez.

Hasteko, konstituzio-auzitegiaren doktrinak egiten duen bereizketa jasotzen du: demokrazia zuzena, parte-hartzailea eta ordezkatzailea. Doktrina horri jarraiki, gai publikoetan herritarren parte-hartze maila desberdinak bereizten ditu: batetik, maila gorena, politikan parte hartzeko oinarritzko eskubidea (EKren 23. art.), herri-borondatea adierazteko eta subiranotasuna baliatzeko dena eta demokrazia ordezkatzailearen eta demokrazia zuzenaren tresnen bidez gauzatzen dena; eta, bestetik, herritarrek erabaki politikoetan parte hartzeko erdi-mailako eskubidea (EKren 9.2 art.), demokrazia ordezkatzailearen osagarri dena, hura ordeztu gabe eta demokrazia parte-hartzailearen tresnen bidez egikaritzen dena.

Bere proposamen teorikoa hauxe da: demokrazia ordezkatzailea tresna parte-hartzaileen bidez indartzea; hots, demokrazia parte-hartzailearen bidez demokrazia ordezkatzailea osatzea, eta ez horrenbeste demokrazia zuzenaren bidez ordezkatea. Edonola ere, bere xedea hori izanik, faltan botatzen da konstituzio-doktrinaren azterketa kritikoa. Egokia al da gaur egungo Konstituzio Auzitegiaren doktrina hori demokrazia parte-hartzailearen aldeko eztabaida eta jauzia egiteko? Hainbat zalantza eragiten ditu, gutxienik; izan ere, demokrazia parte-hartzailea ezartzeko mentalitatea berriro egin behar da; eta horretarako, ezinbestez, Estatuak baldintzak eskaini beharko lituzke, Konstituzio Auzitegitik hasita. Jarrera argiagoa azaldu beharko luke, nire ustez, herritarrek erabaki publikoetan parte hartzeko duen oinarritzko eskubideen alde, orain arteko hainbat muga gaindituta.

Edonola ere, Alonso Garcíaek egiaztatzen duena da tresna horiekiko mesfidantza dagoela Espainian. Konstituzio Auzitegiaren doktrinak zein herritarrek parte hartzeko mekanismoak garatzen dituen araudiak zuhurtziaz begiratzen diete tresna parte-hartzaileei. Horren ondorioz, deliberazio publikoko prozesuetan ez dute eginkizun garrantzitsurik; aitzitik, Espainiako sistema politikoak ordezkartzaren bidezko demokraziaren alde egiten du argi eta garbi. Hori dela eta, herritarrek ez dituzte benetako tresnatzat hartzen.

Demokrazia ordezkatzailea demokrazia parte-hartzailearentz irekitzeko esparru teoriko horretan, erakundeen ohiko funtzionamenduan partaidetza-tresnak normaltasunez erabiltzea proposatzen da; horretarako, Alonso Garcíaek gaur egun eskura dauden tresnak aztertzen ditu, arreta berezia eskainiz legegintzako herri-ekimenari eta herri-kontsultei eta erreferendumari. Hala ere, parlamentuaren jardueran herritarrek parte hartzeko beste tresna eta modu batzuen garrantzia ere aipatu du, hori guztia legebiltzar ireki baterantz aurrera egiteko bidean.

Esan bezala, arreta berezia eskaintzen dio herri-kontsulten eta erreferendumaren tresnari. Garatzen duen erreferendumaren teoriaren barruan, berriz ere, demokrazia parlamentarioak erreferendumaren aurrean duen errezeloa egiaztatzen du. Argudio historikoetan oinarritzen du errezelo hori. Hala ere, faltan sumatzen da XXI. mendean oraindik ere errezelozko jarrera hori zergatik mantentzen den aztertzea; hau da, Espainiako Konstituzioaren 40 urteko ibilbidearen ondoren. Haren ustez, "Estatu

konstituzionalaren eta demokraziaren harremanaren berezko kontraesan” bati erantzuten dio. Beharbada, egileak adierazpen horrekin adierazi nahi duena da erreferendumak zalantzatan jartzen duela Gorte Nagusiek duten herri-borondatearen adierazpenaren monopolioa, gaur egungo demokrazia ordezkatzaillearen ereduak sustatzen duena; eta ez duela erakusten eredu hori herritarrekin eta autonomia-erkidegoetako legegintza-ganbarekin partekatze borondaterik. Konstituzio Auzitegiaren doktrinak eredu hori babesten du (Konstituzio Auzitegiaren epaiak: 103/2008, 31/2010, 42/2014, 31/2015, 138/2015, 259/2015, 51/2017, 114/2017). Baina, Alonso Garciak ohartarazten duenez, eredu horrek ez ditu euskaldunak eta katalanak asetzen.

Nolabait, demokraziaren eredu parte-hartzaileagoetara irekitzearen aurkako ikuskera hori justifikatzeko edo, Alonso Garciak Jellinek-en lana aipatzen du, adierazteko ikuskera horren atzean dagoen beldurra herrialdeko benetako indar politikoen arteko tentsioa dela eta indar horiek beren legeen arabera jokatzeko dutela. Egia esan, eredu berri deliberatiboago eta parte-hartzaileago bati oztupoak ipintzen diotenen orain arteko botere gaitasuna galtzeko beldurrari erantzuten diote. Ez litzateke ahaztu behar, hala ere, Jellinekek “Estatu zatiei” buruzko teoria ere garatu zuela, Herrero de Miñonek beti defendatu izan duena, lurralde krisiari irtenbide emango zion nazio aniztasunaren bidea aitortzea proposatuz. Hain zuzen ere, nire ustez, erreferendumak eta herri-kontsultak dira benetako indar politikoen arteko tentsio hori demokratikoki bideratzea ahalbidetzen duten tresnak; hau da, arrazionalki, indarkeriarik eta errepresiorik gabe. Zalantzarik gabe, aurrerapauso bat izango litzateke Estatuan dauden nazioen arteko benetako tentsioa eztabaida- eta parte-hartzeko mekanismoen bidez bideratzea. Ez bakarrik “nazionalitateen” aldarrikapen historiko bat bideratzea lortuko litzatekeelako, baizik eta horrek Estatu osoan ahalbidetuko lukeelako Espainiako sistema politikoaren kalitate demokratikoan sakontzea eta Espainiako sistema konstituzionalaren bilakaerari bide ematea legitimitate demokratikoko maila altuetan oinarritutako demokrazia-eredu baten bidez.

Itzalekin batera, erreferendumak eskaintzen dituen argiak eta aukerak azaltzen ditu, demokrazia ordezkatzaillearen tresna osagarri gisa. Carré de Malberg-en oinarritzko gogoetatik abiatzen da parlamentarismoaren eta erreferendumaren artean dagoen berehalako harreman estua azaltzeko.

Egileak liburuan erreferendumaren figura garatzearen aldeko doktrina espainiarra jasotzen du (Sanz Royo eta Garrido López, besteak beste), “Erreferenduma demokrazia ordezkatzaillearen azken oinarriaren bermea baita, hau da, herri-subirantotasunarena (...); demokrazia garatuetan ezinbesteko elementu eratzailea da”. Parlamentuaren boterea moderatzeko eta kontrolatzeko funtzioak ditu; arbitraje-funtzioak, kasu jakin batzuetan, adibidez, gehiengoan eta gutxiengoan arteko blokeoa gainditzeko. Nolanahi ere, erreferendumak bere funtzioa bete dezan, prozedurak ondo diseinatuta egon behar du, eta informazioa eta gardentasuna bermatu behar dira. Erreferendumaren elementuak eta Espainiako ordenamenduan aurreikusitako erreferendum-motak ere aztertzen dira kapitulu honetan.

III. kapituluan, demokrazia-ereduaren proposamen hibridoa egiten du, parlamentarista eta presidentzialistaren artekoa, zatiketa politikoa nagusitzen den agertoki baterako (2015eko abenduko hauteskunderiez geroztik Diputatuen Kongresuan bizi izan dena bezalakoa). Egoera horietan, hau da, ordezkari politiko oso plurala denean eta alderdi-sistema zatikatuaren bidez azaltzen denean, Suitzako zuzendaritza partekatuaren gobernu-sistemaren elementuak bereganatzearen alde azaltzen da, non Parlamentuan ordezkari duten talde politiko guztiek Gobernuan parte hartzen duten, kudeaketa arloren baten ardura hartuz. Ildo beretik, koalizio-gobernuen aukera gisa, konpromiso-koalizioak eratzea proposatzen du, hauteskunde-aniztasuna islatzen duten gobernuak osatuz.

Bukatzen joateko, esango nuke egilearen azterketa osa litekeela, akaso, zenbait doktrina-lanekin, zeinak adierazten baitu Espainiako sistema politikoaren krisia oso lotuta dagoela 1978ko Espainiako Konstituzioaren boterearen lurralde-banaketaren ereduarekiko gatazkarekin, parametro demokratiko eta plurinazionaletatik garatu ez delako, Konstituzioak horretarako elementu nahikoak izan arren. Azpimarratzen da, nolana ere, egileak *statu quo*ari buruz duen jarrera kritikoa. Horri esker, arazoak ikusteko, aztertzeko eta irtenbideak zirriborrotzen hasteko eskenatokian kokatzen da, sakontze demokratikoaren eta demokrazia irekiaren ildotik.

Arazoen aurreko jarrera hori oinarritzkoa da konponbideak lortzeko. Alonso García azaldutako jarrera kritikoa horri esker, euskal legegari honek, zeinak Alonso García ziurrenik partekatuko ez dituen tesi subiranistak defendatzen baititu, ikus dezake tunelaren amaieran argi txiki bat. Ziur aski, egileak azaldutako irtenbide guztiak partekatu gabe, benetako aurrerapena izango litzateke deliberazio-espazio bat partekatzea demokrazia parte-hartzaileago bat nahi dugunon artean, kalitate demokratikoan aurrera egitea ahalbidetzen duten gai guztiak jorrotzen hasteko. Horien artean, nola ez, Espainiako sistema politikoaren lurralde-eredua klabe parte-hartzaile eta demokratikoan birpentsatzen hasteko. Aipatzen ari garen liburua ekarpen interesgarria da zentzu horretan; horregatik, nire zorionik beroenak bidali nahi dizkiot egileari. ♦

BIBLIOGRAFIA

Jellinek, G. (2016). *Fragments de Estado*. Madrid, Espainia: Civitas.

World e-Parliament Conference (2012). *Declaración sobre Transparencia Parlamentaria*. Ondoko estekatik jaso: <http://www.openingparliament.org/declaration/>