

José Rúas Araújo ★

Sarmiento Méndez, X. A.:
Derecho Parlamentario de Galicia
Editorial Xerais, Vigo, 2001, 318 págs.

Nos encontramos ante una obra que resulta de gran interés para todos aquellos que deseamos aproximarnos al entramado jurídico-institucional de las Comunidades Autónomas, y singularmente, a la de la Comunidad Autónoma de Galicia y ello por la importancia que para un país tienen los estudios de las normas que introducen reformas sustanciales en un régimen político (así lo señala John BRUTON: «Transformación en un sistema parlamentario: el caso de Irlanda», *Contribuciones 1/2001*).

En efecto, se trata de un libro en el que se aborda desde el conocimiento práctico la organización y funcionamiento de la primera institución de nuestro país, permitiendo al lector adentrarse en aspectos hasta ahora no estudiados con la atención precisa por nuestra doctrina.

Como bien se señala en la presentación de la obra por parte del Presidente del Parlamento de Galicia, estamos ante un tratado que debe ser celebrado en el campo de la ciencia jurídica gallega, pues aporta evidentes novedades y reflexiones críticas acerca del Legislativo autonómico. Estas y otras valoraciones positivas han sido también plasmadas en recientes noticias del manual publicadas en la *Revista española de Derecho Constitucional* o la *Revista Xurídica de Galicia*, entre otras.

La obra del profesor SARMIENTO MÉNDEZ viene, pues, a cubrir un vacío en la ciencia jurídica gallega, constituyendo el primer manual dedicado exclusivamente a la Cámara gallega y una de las escasas obras, junto a la clásica de F. SANTAOLALLA dedicada a las Cortes Generales y a la de L. AGUILÓ sobre las Cortes Valencianas, que trata el Parlamento en su totalidad desde una perspectiva exclusivamente jurídica.

Como ocurre en la mayor parte de los libros, éste es deudor de la trayectoria científico-profesional de su autor. En efecto, de la lectura del texto se concluye que la aproximación que se hace a la regulación jurídica del Derecho gallego parte de un conocimiento profundo de las fuentes biblio-

* Doctor, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Vigo.

gráficas del Derecho constitucional español, fruto sin duda de la condición de profesor de Teoría Constitucional en la Universidad de Vigo que recae en el autor, y de los más de medio centenar de trabajos que sobre los más variados temas del Derecho público español ha dado a luz en revistas especializadas de nuestro país.

Su ya larga experiencia como letrado de la Cámara fundamenta el abordaje de materias que no fueron tocadas previamente por nuestra doctrina, tales como la sesión constitutiva del Parlamento (que estudia conjuntamente con la realidad del bilingüismo en el Parlamento) y la disciplina parlamentaria (respecto de la que se adentra tanto en los aspectos sustantivos como procedimentales). Paralelamente procede a un estudio sistemático del estatuto personal de los diputados, desde la perspectiva de decisiones jurisprudenciales (a partir de sentencias como la inicial del TC 5/1983, del 4 de febrero), que interpretaron el derecho a acceder los cargos públicos como comprensivo del derecho a permanecer en los mismos, con las importantes consecuencias prácticas que de ello se derivan. Estas reflexiones abarcan los aspectos electorales previos a la adquisición de la condición de diputado y el contenido de los derechos y obligaciones una vez que el parlamentario alcanza la condición plena de tal. Se trata de aportaciones que se enmarcan en la línea de la mejor doctrina que se ha ocupado de los derechos fundamentales. (Así, ALEXI, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.)

El enfoque eminentemente didáctico de la obra no impide que se ponga de manifiesto, con un minucioso aparato crítico, el papel destacado que desde la doctrina constitucionalista europea se atribuye a los principales sujetos del juego parlamentario: los Grupos Parlamentarios y el Ejecutivo. Así, en las páginas 61 y siguientes se hace una interpretación pormenorizada del papel desarrollado por los Grupos Parlamentarios. En estas líneas es posible percibir la reivindicación activa que de la función esencial de los Grupos se demanda por el autor, al tiempo que reconoce la posición condicionada del diputado individual en el parlamentarismo contemporáneo. Con este motivo trata problemas tan actuales como el transfuguismo político y la constitución y extinción de los Grupos Parlamentarios, analizada esta última en una recentísima decisión del Tribunal Constitucional que solventó muchas dudas hasta ahora sin resolver (requisitos de constitución de los Grupos al comienzo de esta legislatura en el Congreso de los Diputados).

La lectura de los capítulos dedicados al engranaje organizativo del Parlamento de Galicia merece una crítica positiva por lo estructurada y amena exposición hecha por el autor, que no deja de citar numerosos ejemplos prácticos y costumbres parlamentarias recogidas en su experiencia profesional de más de doce años como letrado de la Cámara. Sin embargo, se echa en falta un análisis de la otra faceta de la Institución en cuanto Administración pública. Es de esperar que X. A. SARMIENTO aborde el tratamiento del management parlamentario y sus consecuencias organizativas en futuras ediciones del libro, pues la cuestión merece atención y vendría a completar

el tratamiento del legislativo autonómico desde una visión privilegiada como es la suya de director de informática de la Cámara gallega.

Por otra parte, el profesor de la Universidad de Vigo nos desglosa las dos vertientes fundamentales por las que el Derecho parlamentario atribuye relevancia al Gobierno: la primera de ellas de gran actualidad por la reciente sustanciación de una moción de censura en el Parlamento autonómico, como depositario de la confianza parlamentaria (procedimiento de investidura, confianza y censura), y la segunda, como objeto de control político por parte de la Cámara. Esta faceta del control parlamentario es una de las líneas fundamentales de investigación del autor, y todos aquellos que hemos asistido a alguno de los numerosos cursos que tiene impartidos sobre la materia en diversos foros tuvimos ocasión de comprobar el seguimiento detenido de la cuestión que tiene hecho. Así, son desmenuzados temas tan polémicos en el Derecho gallego como la comparecencia del Presidente de la Xunta ante el Pleno de la Cámara y el «question time» en el Parlamento de Galicia, adelantando criterios avanzados que la jurisprudencia ha venido admitiendo en el ámbito local (por ejemplo, la reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Valencia, Sección 1.^a, de 17 de septiembre de 2001).

La parte central del libro se detiene en el análisis de los aspectos más concretamente procedimentales del Derecho parlamentario: deliberaciones y acuerdos parlamentarios y el orden parlamentario. En estas cuestiones es donde la presencia de las costumbres y precedentes parlamentarios se hace más patente, y por ello las aportaciones hechas en el tratado más encomiables, ya que hasta este momento no existía una fuente de conocimiento escrita de las mismas. La experiencia de SARMIENTO MÉNDEZ como letrado de la Comisión de Estatuto de los Diputados en estas últimas legislaturas le permite apuntar nuevas dimensiones del orden parlamentario no solamente limitadas al ámbito de los debates, sino también teniendo presente la globalidad de las obligaciones de los parlamentarios recogidas en el Reglamento y en la Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia. Se trata, por otra parte, de aspectos de interés general para todos aquellos que tienen que enfrentarse en algún momento con los problemas que suscita el funcionamiento de Asambleas u órganos colegiados, sin desconocer las especificidades singulares que presentan los órganos parlamentarios, como el autor había apuntado en su trabajo: «Las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios», publicado en la revista *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 9, 2000.

La función legislativa recibe un tratamiento singularizado en esta obra. Por una parte, y profundizando en estudios ya publicados por el autor (*Revistas de las Cortes Generales*, núm. 29 de 1993, núm. 43 de 1998 y núm. 52 de 2001), se documenta rigurosamente todo lo referido a la tramitación parlamentaria de las leyes, y los efectos que ésta tiene sobre la producción legislativa autonómica. Además la función de asesoramiento técnico-jurídico llevada a cabo en más de cincuenta leyes autonómicas lleva a SARMIENTO MÉNDEZ a ser muy crítico con la técnica legislativa autonómica, incitando

a importantes mejoras en el trámite de elaboración de las leyes (Antecedentes inexistentes en los Proyectos de ley, importación de los «hearings» en el procedimiento legislativo...), de un modo similar a los estudios del Derecho comparado en la materia. (Vicenzo CAIANIELLO: «Il drafting delle leggi nella giurisprudenza», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 34, 132-133, 2-3.º trimestre de 2001.)

Particularmente innovadora es la opinión presentada en este ensayo acerca del mantenimiento en el Derecho parlamentario autonómico de ciertos procedimientos legislativos especiales que tienen su razón de ser en las Cortes Generales pero que se presentan como inútiles en el caso gallego. En esta línea recuerdo su estudio sobre la Ley de Derecho Civil de Galicia (*Revista Jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*, núm. IV, 1995), en el que SARMIENTO MÉNDEZ defendió la necesidad de una ley de desarrollo estatutario, cuando la Cámara optó por la tramitación por el procedimiento ordinario. Es de esperar que futuras reformas reglamentarias que se preocupen de la Institución desde una perspectiva más técnica y menos política, incorporen estas sugerencias del autor que, por otro lado, han sido objeto de reflexión en países tan cercanos al nuestro como Italia. (Así, Nicola LUPO: «La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa», *Rassegna Parlamentare*, Anno XLIII, aprile-giugno 2001.)

Una atención especial merece el estudio de las leyes presupuestarias autonómicas, puesto que, como es bien sabido, las limitaciones de competencias a las que están sometidas y las peculiaridades procedimentales a las que les somete el reglamento las convierte en textos claramente diferenciados de las restantes leyes gallegas. En este punto, *Derecho parlamentario gallego* recoge lo mejor de la doctrina española (Cazorla Prieto) para rechazar la técnica legislativa consistente en el abuso de contenido en las leyes presupuestarias y el reciente fraude de ley operado a través del mecanismo de las leyes de acompañamiento de los presupuestos.

Al lado de estas funciones tradicionales la primera Institución representativa del país gallego tiene atribuidas, por el Estatuto de Autonomía y por la legislación sectorial, un elenco de papeles nuevos que le obligan a designar órganos estatutarios de gran relevancia. Esta función cada vez alcanza una trascendencia mayor y provoca que el Parlamento deba instrumentar cauces de participación y publicidad que faciliten el conocimiento por el pueblo de estas instituciones básicas (Valedor do Pobo, Consello de Contas, Consellos asesores...).

Dereito Parlamentario Galego trae consigo una interesante novedad, pues incorpora la publicación de la versión actualizada del Reglamento parlamentario autonómico con las últimas modificaciones, instrumento indispensable para la comprensión y reflexiones críticas del texto del Tratado. Además salen a la luz, a lo largo de más de treinta páginas, una serie de Acuerdos interpretativos y normas complementarias aprobadas por la Mesa del Parlamento que, como señala en la página 19 del texto el autor, suponen una parte esencial de las fuentes de regulación de la Cámara, y deben perder

su consideración de «arcana imperi». No en vano la Cámara debe considerarse como institución básica del consenso y centralidad de la vida política gallega, como para el caso de las Cortes Generales apunta Ana María REDONDO GARCÍA en su trabajo «El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales», *Revista de Derecho político*, núm. 50, Madrid, 2001.

Sólo me queda agradecer al Letrado parlamentario su trabajo, a Edicións Xerais, la más importante empresa editorial de Galicia, su labor, y esperar que esta publicación sea el inicio de una serie de estudios en la que el Derecho gallego vea acrecentado su acervo científico con el mismo nivel de rigor y calidad que el que se constata en esta obra. En buena medida el futuro de la Comunidad Autónoma dependerá del cuidado que dentro de ella se dispense al Derecho propio, y ello está en íntima relación también con el tratamiento que en las Facultades de Derecho gallegas se otorgue al ordenamiento jurídico autonómico.