

ANXO TEIXEIRO PIÑEIRO: *O Parlamento de Galicia*. Ir Indo Edicions, Vigo, 1988.

CLARO JOSÉ FERNÁNDEZ-CARNICERO

El Parlamento gallego es, como advierte el autor del libro comentado, una institución nueva, sin los precedentes históricos que se dan en otras Comunidades Autónomas. El análisis, por tanto, se circunscribe a la realidad política presente.

En la descripción de la naturaleza, funciones y prerrogativas de esta Cámara regional, se hace una referencia, a mi juicio imprecisa, al modelo constitucional español. La imprecisión consiste en entender residenciado el principio de soberanía en las Cortes Generales y no en el pueblo español, «del que emanan todos los poderes del Estado» (art. 1.2 de la Constitución) al que aquéllas sólo representan (art. 66 de igual Norma). No cabe, por tanto, calificar de estatuto otorgado el régimen autonómico gallego, y ello por las dos siguientes razones:

1.^a La iniciativa autonómica y el referéndum del cuerpo electoral de las provincias que hoy integran la Comunidad Autónoma de Galicia (en aplicación del art. 151 de la Constitución) suponen una clara participación en el establecimiento y eventual reforma del régimen estatutario.

2.^a La identidad política del pueblo gallego no se define constitucionalmente –cosa distinta sería en la perspectiva política de la ideología nacionalista–, como contrapuesta a la del pueblo español; la mención del Preámbulo constitucional a los «pueblos de España» excluye esa interpretación. Más bien, al contrario,

sólo integrada dicha referencia en la genérica del pueblo español, como único sujeto soberano, puede concebirse el proceso de reparto territorial del poder que el nuevo modelo de Estado introduce.

Esta reflexión no impide reconocer que el Parlamento de Galicia, además de ser una institución del Estado en la Comunidad Autónoma, «representa la voluntad de los ciudadanos gallegos», porque éste es, precisa y singularmente, su cometido.

El autor observa acertadamente, al analizar la función de relación con los órganos estatales, que en el Estado de las Autonomías «las Comunidades Autónomas contribuyen de forma indirecta a la determinación del interés general y a la confirmación de la voluntad estatal».

Por esa misma razón, la autonomía política no debería alimentar la falacia de la dualidad de sistemas (español y gallego, repetible en otras Comunidades Autónomas), sino más bien ser objeto de un análisis integrador e integrado. La unidad del sistema político no debilita ni mengua el margen institucional propio de la nacionalidad o región correspondiente.

La integración institucional en el marco de todo el Estado está, no obstante, muy condicionada por la limitada presencia, constitucionalmente establecida, en los órganos estatales de representantes institucionales de las Comunidades Autónomas. Valga la mera alusión a la relación entre el principio de unicameralidad autonómica y el de bicameralidad estatal, con referencia especial a la escasa relevancia de la posición en el Senado, Cámara de representación territorial, de los senadores autonómicos. Es interesante destacar, en este sentido, el dato de la ausencia de Grupo Parlamentario Nacionalista Gallego, en clara asimetría con las otras dos nacionalidades históricas; tampoco existen en el Senado, salvo en el Grupo Parlamentario Popular, grupos territoriales gallegos.

La Ley 11/1988, de 20 de octubre, de reforma de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y de su Presi-

dente, ha reconocido a éste la facultad de disolver el Parlamento, «lógico contrapunto a la posibilidad de la moción de censura», en expresión del preámbulo, si bien no se ha introducido la cautela prevista en el artículo 115.2 de la Constitución, conforme al cual «la propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura». El equilibrio institucional es, por tanto, relativo.

Los partidos políticos son hoy por hoy los «grandes actores» del Parlamento, subraya TEIXEIRO. La consecuencia institucional de este protagonismo desmedido es, a mi juicio, la reducción del aparato del Estado, sus órganos, a mero escenario de aquéllos.

La referencia que el libro hace a la «centralidad» del Parlamento me sugiere, una vez más, la esterilidad de ese mito, con el que a veces se confunde la supremacía institucional de las Cámaras. Lo importante, digámoslo claramente, no es reconocer, a la manera de un protocolo político más, cuál es el órgano estatal que ocupa el primer lugar de la «lista», sino averiguar lo que realmente ese órgano, en el ejercicio de funciones concretas, es.

En el análisis del principio de autonomía presupuestaria de la Cámara, TEIXEIRO reconoce que en cuanto a gestión y liquidación del presupuesto el Reglamento del Parlamento presenta algunas deficiencias en orden a la fiscalización interna, al no preverse ningún órgano parlamentario, salvo la Mesa, que controle la aplicación del presupuesto.

Habría mucho que decir, y no es éste el momento, sobre la interpretación extensiva que de la prerrogativa de aprobación autónoma del presupuesto de las Cámaras (reconocida en el art. 72.1 de la Constitución) se ha hecho en todo el Estado, confundándose sus estrictos términos con una genérica «autonomía financiera». En mi opinión, la dependencia institucional que respecto de las Cámaras legislativas tienen en España los órganos superiores de fiscalización, en el caso de Galicia el Concello de Contas, permite, sin merma de la autonomía presupuestaria de aquéllas, la intervención de tales órganos mediante la auditoría o control de la legalidad y oportunidad del gasto verificado en

cada ejercicio. La actual situación de reserva absoluta de la función financiera interna a las Mesas convierte el patrimonio de las Cámaras en un residual y pintoresco «fiscus Principis».

El autor analiza, con especial detalle, la composición y elección del Parlamento, con referencia al régimen electoral autonómico y a su aplicación en las legislaturas transcurridas.

El control es, sin duda, la labor más relevante del Parlamento gallego, como se demuestra por el elevado número de iniciativas de esa naturaleza. Y no sólo, como advierte TEIXEIRO, porque disminuye la actividad legislativa, sino porque ésta ya no representa el ejercicio institucional autónomo de una función, sino, en la mayoría de los casos, el mero cauce, casi sin debate, de las iniciativas del Gobierno.

En cuanto al régimen electoral, comparto con el autor sus dudas sobre la oportunidad del rigor de determinados supuestos de incompatibilidad referidos a los Entes locales (así, alcaldes y presidentes de Diputación), por la misma razón que él da a favor de la compatibilidad: la necesaria integración de los intereses locales o provinciales en el ámbito autonómico.

El estatuto limitado de los parlamentarios regionales parece, de momento, insuperable desde un punto de vista jurídico formal, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981. La desigualdad con los parlamentarios miembros de las Cortes Generales se ha agravado, efectivamente, tras la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, que extiende la exigencia de suplicatorio a la acción civil en el ámbito del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen.

Entiendo muy acertada la alusión que hace el autor, al final del capítulo II, a que «el predominio de los grupos y de los partidos debe compatibilizarse con la necesaria publicidad de la vida del Parlamento de forma que sea en ésta, y a la luz pública, donde se debatan y formalicen los acuerdos entre los partidos políticos, evitando así una ocultación de las razones sustantivas al electorado».

La exposición y el análisis que TEIXEIRO hace de los órganos del Parlamento, pone de manifiesto la semejanza, a escala regional, del esquema de las Cortes Generales. Como singularidad, al referirse a la Mesa, subraya el carácter preponderantemente colegiado del gobierno y dirección de la Cámara. Las competencias de la Junta de Portavoces son casi exclusivamente consultivas. La Presidencia responde al modelo arbitral, aunque con facultades sustantivas tanto de orden interno como externo.

De entre las funciones de la Mesa, destaca, con el valor de garantía institucional del gobierno autónomo de la Cámara, la de «interpretar y suplir el Reglamento, excepto en los debates, en los supuestos de duda u omisión»; función ésta que es exclusiva de la Mesa, sin que sea preceptiva ni vinculante la consulta que, sin embargo, se produce en la realidad, a órganos como la Junta de Portavoces o la Comisión de Reglamento.

En cuanto a las Comisiones, debería, a mi juicio, analizarse con más detalle la posibilidad de que la Cámara regional solicite información a las autoridades no sólo autonómicas sino también estatales, con una previsión recíproca desde las Cortes Generales; todo ello en aplicación de la regla establecida en el artículo 109 de la Constitución y concordantes de las respectivas normas autonómicas.

La degradación del procedimiento legislativo en la Cámara gallega es también consecuencia de la desnaturalización de la función de la Ponencia, colegiada como en las Cortes Generales, y dedicada más al pacto político, y no siempre, que al análisis técnico de las iniciativas. El autor piensa que esta realidad o proceso «en sí mismo no es especialmente negativo», ya que «enriquece sin duda los textos originarios». Quizá explique esta disculpa o juicio favorable la referencia a la práctica de que «los grupos suelen enviar a las Ponencias a sus miembros más cualificados». Sería positivo extender esta práctica selectiva al resto del Estado.

En el análisis de la Administración parlamentaria, debe mencionarse la singularidad de la integración en ésta tanto de la Ofi-

cialía Mayor, «eje básico de la estructura administrativa del Parlamento» como del Gabinete de la Presidencia. La realidad quizá acabe generalizando este modelo, sin riesgo de formalizar ninguna pugna en una dirección administrativa bicéfala que responde al mismo principio de libre designación, en la práctica, por el Presidente de turno.

Tras una descripción rigurosa del procedimiento parlamentario, me parece interesante destacar la referencia a las relaciones Prensa-Parlamento. El autor advierte que «en el orden profesional, el cronista parlamentario carece de especialización», lo que conduce a que «la información parlamentaria, abundante en sí misma, tienda en ocasiones a centrarse en la espectacularidad de los debates», afectando negativamente a la independencia de la información y, por tanto, a la libre y contrastada formación de la opinión pública.

Como conclusión, TEIXEIRO reconoce los excesos a que ha llevado la excesiva racionalización del Parlamento, sin que ésto justifique sumarse al pesimismo institucional, ya tópico, cultivado interesadamente por quienes siguen sustentando la caricatura del antiparlamentarismo.

En suma, estamos ante un trabajo valioso de quien, con independencia de su condición de funcionario parlamentario, trata de acercarse al lector, no sólo en su lengua propia, sino también con un estilo fresco y directo que ayuda a comprender mejor las grandezas y las miserias de las Asambleas legislativas contemporáneas. Quizá, pienso yo, la difusión de la experiencia parlamentaria en nuestro modelo de Estado permita, gracias a la multiplicación o exacerbación de los fallos, encontrar algunas soluciones.