

OS INICIOS DA LEXISLATURA NO PARLAMENTO DE GALICIA: ASPECTOS XERAIS E DE PROCEDIMENTO

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

*Letrado Maior do Parlamento
Profesor da Universidade de Vigo*

Cando se produce un paso dunha lexislatura a outraponse de manifesto como en poucas ocasións a conceptualización que Maurice Hauriou fixera no seu día da orde constitucional coma “unha orde de cousas á vez formal, obxectiva e sistemática, que xera forzas de resistencia contra o poder e contra a liberdade”¹. En verdade trátase de momentos nos que, especialmente cando se producen alteracións nos titulares dos órganos, as tentacións dos responsables políticos cara á toma de decisións “en quente” poden chocar con aquelas outras que os cesantes adoptan nun ámbito de altas dúbidas competenciais.

Esta materia ten sido obxecto dun estudo moi limitado por parte da doutrina constitucional española, o que resulta rechamante se temos en conta, como sinala Santaolalla López², que a regulación legal que recibe é cando menos pouco apropiada. Con todo, as páxinas que seguen dedícanse fundamentalmente ao tratamento non tanto dos períodos transitorios da lexislatura canto aos trámites iniciais da lexislatura autonómica, é dicir, o que podemos denominar como comezos do mandato parlamentario.

Os primeiros pasos dunha lexislatura do Parlamento galego vense enmarcados dende o punto de vista institucional polo traspaso de poderes entre o órgano cesante da Cámara que está a dar os seus últimos suspiros, a Deputación Permanente, e a constitución do novo Pleno do Parlamento. Coincido con Alberto Arce³ na apreciación de que tal proceso ten certa singularidade posto que a coexistencia entre ambos os órganos ten lugar de facto ata a primeira reunión ordinaria do Pleno no que toma coñecemento (artigo 57.1 do Regulamento), o que pode producirse nunha data moi afastada da disolución mesma da Deputación Permanente⁴.

Sen prexuízo de constatar estas discordancias, si é posible dar conta dos puntos esenciais que segundo o regulamento da Cámara guían os inicios dunha nova Cámara. Neste sentido pretendo distinguir dous planos diferenciados, os que afectan aos órganos reitores da Cámara e aqueles con alcance regulamentario que vinculan os órganos de traballo do Parlamento, diferenciación que polo demais é relevante para os efectos do disposto na xurisprudencia constitucional, por exemplo a STC 27/2000, pois o desenvolvemento regulamentario debe respectar o contido esencial do dereito dos

¹ *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris, 1923. Páxina 4.

² “Interregno parlamentario y elecciones”. *Revista de las Cortes Generales*. Nº 60. Terceiro cuatrimestre de 2003. Páxina 93.

³ Cfr. *Teoría y Práctica de la Junta General del Principado de Asturias*. Madu Ediciones. 2003. Páxina 114.

⁴ Na VII lexislatura do Parlamento tal toma de coñecemento polo Pleno prodúcese na sesión plenaria do 13 de setembro de 2005, cando a disolución da Cámara data do 26 de abril de 2005.

parlamentarios se ben, como sinala Arruego Rodríguez⁵, o ámbito de actuación do lexislador neste campo é amplo .

1.- O papel da Mesa e da Xunta de Portavoces na xénese da lexislatura autonómica

Dentro das actuacións que debe tomar a Mesa da Cámara e a Xunta de Portavoces unha vez constituído o novo Parlamento podemos clasificar varios ámbitos de actuación.

1.1.- O réxime interior da Cámara.

En efecto, en primeiro lugar atopamos unha serie de decisións de carácter interno ou de réxime interior que servirán de marco de actuación para o resto da lexislatura e que, como sinala Arce Janáriz⁶, non deben ser plenamente fiscalizables pola xurisdición, pois incorrerían no risco de desnaturalizar o modo de facer propio do Parlamento. Corroborando este criterio, a recente sentenza⁷ do Tribunal Superior de Xustiza do País Vasco entende que as actuacións internas adoptadas pola Mesa dun Parlamento autonómico se atopan protexidas polo mecanismo da inviolabilidade parlamentaria, polo que non é posible exixir responsabilidade penal por elas aos membros do órgano reitor da Cámara.

Nesta orde de cousas están as tomas de coñecemento que a Mesa ten que facer respecto dos escritos de constitución dos grupos parlamentarios, e de designación dos seus portavoces titulares e suplentes. Igualmente resultan subliñables os acordos económicos en relación cos deputados e deputadas e os grupos parlamentarios, todo isto no tocante aos grupos, en execución do disposto no artigo 27 do Regulamento da Cámara e que se detallan en distintos conceptos de subvención: fixa por grupo parlamentario, variable por deputado e unha indemnización para os portavoces⁸. En relación aos deputados e deputadas e partindo do disposto no artigo 10 do regulamento, a Mesa debe fixar tanto as asignacións fixas e por razón da función parlamentaria (nos seus conceptos suxeitos a tributación e exentos) así como as retribucións por asistencia a reunións e actividades parlamentarias e por gastos e axudas de custo de viaxe⁹. Estas cuestións non teñen unha importancia menor pois teñen xerado problemas institucionais graves en ámbitos como o comunitario, que veñen de ser resolto pola sentenza do Tribunal de Xustiza do 15 de setembro de 1981¹⁰ en relación co reembolso dos gastos dos deputados.

⁵ *Representación política y derecho fundamental*. Fundación Manuel Giménez Abad. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2005. Páxina 205.

⁶ Arce Janáriz, A. “Artículo 42 LOTC” *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Quejeo Pagés, J. L. (coord.), BOE, Madrid, 2001. Páxina 663.

⁷ Caso Atutxa, sentenza do 7 de novembro de 2005.

⁸ Nestes casos o problema da determinación da data do devengo vén resolto pola redacción do artigo 23 do Regulamento da Cámara e deberá referirse ao día de constitución da nova Cámara.

⁹ No tocante ás indemnizacións dos deputados suscítase a dúbida de se a redacción do artigo 7.2 do Regulamento e o feito de que as credenciais dos deputados as expidan as Xuntas Electorais Provinciais en distintas datas, todas elas anteriores á constitución da Cámara, provoca o devengo dende a sesión constitutiva ou dende a expedición da primeira credencial. Esta última interpretación é a que se aplica no caso galego e crea, ao meu modo de ver, problemas de instrumentación respecto dos deputados da nova Cámara que foron membros da Deputación Permanente da anterior lexislatura.

¹⁰ Lord Bruce of Donnington Eric/Gordon Aspden, Rec. 1981. Páxina 2205.

Como superior órgano reitor da Cámara e en exercicio das potestades de autogoberno dela, tamén a Mesa do Parlamento é quen de fixar as retribucións dos seus membros, fixando os seus efectos dende a sesión constitutiva cando foron elixidos. De xeito parello ás disposicións vixentes con certa polémica no dereito comparado¹¹, recoñéceselles aos deputados e deputadas o dereito a imputar ao orzamento do Parlamento os conceptos correspondentes á Seguridade Social, Muface e demais prestacións semellantes¹². A ninguén debe estrañar a previsión social no ámbito parlamentario toda vez que, como lembrara García Pelayo¹³, dende 1942 o famoso Beveridge Report fixara os fundamentos da protección social do noso tempo, que deben tamén acoller no seu seo os representantes públicos.

Distinta natureza ten a autorización que outorga a Mesa para facultar á Presidencia da Cámara en relación coa disposición de gastos. Neste sentido adóitase adaptar este acordo aos límites establecidos con carácter xeral na Lei de contratos das administracións públicas en materia de gastos menores.

Dende o punto de vista da descentralización das funcións dos órganos reitores, resulta de interese o costume asentado ao longo destas últimas lexislaturas consistente en que, ao inicio desta, a Presidencia delega nas vicepresidencias pola súa orde determinadas funcións. En concreto, adóitase delegar na vicepresidencia 1ª a execución e sinatura dos acordos adoptados pola Mesa e polo Pleno da Cámara, o seu traslado aos órganos ou persoas correspondentes e mais súa orde de publicación no BOPG. Esta delegación conta coa excepción dos textos lexislativos, os escritos e documentos do artigo 9 do regulamento, os acordos desestimatorios e os que teñen trámite urxente.

Por outra banda, delégase na vicepresidencia 2ª a execución e sinatura dos acordos adoptados polas comisións parlamentarias, o seu traslado aos órganos ou persoas correspondentes e mais as ordes de publicación no BOPG.

Dende a perspectiva da “intendencia parlamentaria” resultan de interese os acordos que a Mesa, logo de audiencia da Xunta de Portavoces, ten que adoptar en relación coa asignación dos escanos no Pleno da Cámara¹⁴ e coa atribución de locais aos grupos parlamentarios. Nesta mesma liña de execución das previsións do artigo 27 do regulamento, é a Mesa da Cámara a que debe establecer as subvencións aos grupos parlamentarios, se ben adoita consultar neste trámite a Xunta de Portavoces.

¹¹ Así se contén no exemplar do 6-12 de outubro de *European Voice*, referíndose ao Parlamento Europeo. “Parliament to review its pension scheme”. Páxina 6. Para un estudo documentado no noso contorno é recomendable o traballo de Zarco Colón: “La protección social de los miembros de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Páxinas 227 e seguintes.

¹² Este aboamento inclúe a cota empresarial ou da Administración Pública, a cota do traballador ou funcionario e as cotas das mutualidades daqueles deputados que, como consecuencia da súa dedicación parlamentaria, deixen de prestar servizo ou a actividade que motivou a súa afiliación (artigo 11.1 do Regulamento). Ademais, ao comezo da lexislatura a Mesa da Cámara actualiza respecto da póliza de seguro de vida e accidentes a relación de deputados e deputadas beneficiarios, cursando as correspondentes baixas dos anteriores e alta dos novos.

¹³ *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, 1985. 2ª edición. Páxina 20 nota 11.

¹⁴ Para unha valoración da simboloxía que ten a situación dos parlamentarios na sede plenaria, pode consultarse o meu manual *Dereito Parlamentario de Galicia*. Edicións Xerais. Vigo 2001. Páxinas 104 e seguintes.

1.2.- Os criterios de ordenación dos órganos e procedementos parlamentarios

Un acto fundamental no funcionamento do Parlamento é o da constitución dos grupos parlamentarios. A Mesa da Cámara debe valorar o cumprimento dos requisitos materiais e formais exixidos nos artigos 23.1 e 23.2 do regulamento e declarar a verificación da constitución dos grupos parlamentarios, tomando coñecemento da designación dos portavoces, e igualmente ordenando a publicación de tales acordos no BOPG¹⁵.

A Mesa do Parlamento ten que establecer os criterios de proporcionalidade aplicables segundo o número de membros que integran as comisións parlamentarias, se ben este acordo debe tomarse, consonte o artigo 39 do regulamento, logo de audiencia da Xunta de Portavoces. Na práctica parlamentaria galega a composición das comisións está entre os 14 e os 17 parlamentarios, o que facilita os traballos e posibilita ao mesmo tempo a integración de todos os deputados nalgunha comisión, de acordo coa previsión regulamentaria.

Un carácter máis instrumental ten a fixación por parte da Mesa da Cámara das convocatorias para a constitución das comisións permanentes previstas nos artigos 45 e seguintes, coa finalidade ademais de que estas elixan os seus respectivos órganos reitores.

A determinación do calendario, orde do día e ordenación do debate das sesións plenarias de apertura de lexislatura e de investidura, de conformidade co disposto nos artigos 6 e 136 do regulamento, parte da fixación pola Mesa sen prexuízo da posterior participación da Xunta de Portavoces.

2.- O Pleno e os restantes órganos de produción parlamentaria no inicio do mandato

2.1.- A sesión constitutiva do Parlamento de Galicia

Como momento nuclear no comezo dunha nova lexislatura, a sesión constitutiva do Parlamento preséntase como un acto de democracia inclusiva, en palabras de Máiz Suárez¹⁶, un momento de especial centralidade do pluralismo e a súa acomodación democrática, pois é un acto no que conflúen todos os representantes cara ao desenvolvemento dun proceso político, neste caso parlamentario.

A.- A convocatoria da sesión constitutiva

A regulación que recolle o artigo 2 do Regulamento do Parlamento galego presenta unha certa incoherencia entre as súas dúas epígrafes, xa que nelas se fala dun dobre decreto; o da sesión constitutiva, e no segundo refírese ao decreto de convocatoria, o cal non garda concordancia co disposto no artigo 12, punto 2º da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, na que se dispón que o decreto de convocatoria das eleccións sinalará a data das eleccións ..., así como *a data constitutiva do Parlamento*, que terá lugar

¹⁵ Na VII lexislatura da Cámara galega produciuse a singularidade de que dous grupos nomearon, ao carón do seu portavoz titular, varios portavoces adxuntos, namentres que o terceiro optou por denominalos suplentes. Entendo que tales oscilacións na denominación non inflúen no réxime xurídico das portavocías tal e como as deseña o Regulamento da Cámara.

¹⁶ Para un estudo moi documentado do concepto da democracia inclusiva pode consultarse o seu traballo: "Democracia Inclusiva". *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. Asamblea Rexional de Murcia. Universidade de Murcia. Ano 2003. nº15. Páxinas 61 e seguintes.

dentro do prazo dun mes contado a partir do día de celebración das eleccións¹⁷. Prazo que, polo demais, se atopa na órbita do previsto no dereito comparado para outras asembleas lexislativas (sirva de exemplo o caso alemán, que fixa un prazo máximo de 30 días para a constitución do Bundestag no artigo 39.2 da Constitución).

Suscítase neste momento a cuestión de cómo se produce a comunicación por parte da Administración electoral, unha vez proclamados os deputados electos ao Parlamento de Galicia. Este problema vén resolto polo capítulo VII do título V da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, no que se dispón que a Presidencia da Xunta Electoral de Galicia (o presidente do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia ao que corresponde polo seu cargo ese posto) remitirá ao Parlamento a lista de parlamentarios proclamados nas distintas circunscricións electorais. A presunción xeral acerca do funcionamento regular das institucións fanme pensar que non deben existir problemas que derramen esta comunicación, especialmente tendo en conta o carácter afastado das loitas partidarias¹⁸ que debe asumir o presidente da Xunta Electoral.

A regulación da sesión constitutiva presupón a necesidade de que fosen proclamados os resultados electorais en todas as circunscricións, o que nos leva a concluir que eventuais problemas xurdidos no escrutinio nalgunha das catro circunscricións galegas provocarían unha posposición temporal na celebración da sesión constitutiva, feito que até o de agora non ten sucedido, pero que de manterse o sistema de contaxe do voto emigrante, non é de rexeitar que se produza, sobre todo tendo en conta o acontecido con motivo das eleccións autonómicas de 2005.

B.- O desenvolvemento da sesión constitutiva

Pasando á análise da sesión constitutiva en si, prevese que a súa presidencia a desempeñe inicialmente o deputado electo de maior idade dos presentes, asistido, en calidade de secretarios, polos dous deputados máis novos. Entendemos, como así o fai para o caso italiano Vittorio di Ciolo¹⁹, que o requisito da presenza referida no regulamento de xeito exclusivo ao presidente deberase entender estendida tamén aos deputados que desempeñan o cargo de secretarios, de tal xeito que, ausentes os dous deputados máis novos ou un deles, debería entenderse que desempeñarían o posto de secretarios os que lle seguisen en idade e estivesen presentes na sesión constitutiva²⁰.

¹⁷ Para o caso das Cortes Xerais, Isidre Molas e Ismael E. Pitarch mostran a súa preferencia pola convocatoria realizada pola Deputación Permanente ou polo seu presidente, fronte a convocatoria rexia que se establece na Constitución no seu artigo 62.b); as motivacións céntranse no reforzamento que estes autores entenden que debe ter o significado de continuidade das Cámaras na sucesión das lexislaturas. No caso galego debo manifestarme tamén partidario de tal solución fronte á convocatoria gubernamental, que ademais debilita a autonomía da institución parlamentaria. Vid. o seu libro "Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno". Tecnos.1987.

¹⁸ Estes problemas xerados pola acción dos partidos políticos subliñounos Presno Linera, M.A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona. 2000.

¹⁹ Referindo a constitución do Senado italiano no seu manual: " Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali". Giuffrè Editore.1980. Páxinas 256 e ss.

²⁰ O dato da colocación inicial dos deputados e membros da Mesa foi obxecto de polémicas doutrinais moi antigas, e deste xeito J. Bentham mostrábase partidario da total liberdade para os membros das Cámaras á hora de ocupar os seus postos no salón de sesións. Sen embargo, o dereito francés, como nos recorda J. Foyer, opta por unha colocación interina por orde alfabética, o que provoca problemas pola proximidade dalgúns deputados de opcións políticas enfrontadas. Así, J. Bentham : " Tácticas parlamentarias". Ediciones del Congreso de los Diputados. Madrid. 1991. Páxinas 273 e ss. e J. Foyer : "Le Député dans la société française". Ed. Económica. Paris. 1991. Páxina 94.

As facultades que a Mesa de idade ten deben comprender as previstas nos artigos 31, 33 e 34 do regulamento con carácter xeral para a Mesa do Parlamento. Deste xeito, de suscitarse algún incidente ao longo deste inicio da sesión constitutiva, entendo que o presidente de idade goza da prerrogativa de interpretar e suplir o regulamento ao longo do debate; igualmente os secretarios serán os encargados de asistir o presidente para asegurar a orde dos debates, se ben esta función deberá ser entendida nun aspecto máis material, posto que a asistencia xurídica ordinaria á Mesa de idade deberá vir desenvolta polo letrado oficial maior do Parlamento.

Resulta interesante a consulta dos antecedentes parlamentarios correspondentes á sesión constitutiva da IV lexislatura do Parlamento de Galicia, posto que dunha lectura do diario de sesións do Parlamento parece deducirse que a Mesa de idade preside desde un primeiro momento a sesión constitutiva, o que se aclara posteriormente ao deixar constancia da solicitude feita polo letrado oficial maior (chamamento) de que comparezan na Presidencia co fin de constituír a Mesa de idade²¹.

O presidente da Mesa de idade procederá a declarar aberta a sesión para estes exclusivos efectos, é dicir; ao noso xuízo, esta primeira intervención do presidente deberase limitar a unha solicitude ao señor secretario para que dea lectura ao decreto de convocatoria e á relación de deputados electos e, de ser o caso, dos recursos contencioso electorais interpostos, non sendo axustada a dereito a introdución neste intre de ningún tipo de discursos protocolarios.

Unha dúbida que aparece neste intre da sesión é a de precisar cal dos dous secretarios é o que debe dar lectura aos documentos citados, posto que o regulamento non o determina concretamente. Pensamos que debe ser o secretario máis novo o que desempeñe estas funcións de carácter material²².

As previsións que vimos de comentar deben ser interpretadas, no que proceda, á luz do previsto na disposición derradeira primeira da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, na que se dispón que en todo aquilo non previsto pola lei electoral autonómica serán de aplicación as normas vixentes para as eleccións lexislativas ao Congreso dos Deputados das Cortes Xerais, coas modificacións e adaptacións derivadas do carácter e ámbito da consulta electoral ao Parlamento de Galicia. Deste xeito debemos colixir que o decreto de convocatoria de eleccións inclúe como parte deste o decreto que fixa a data da sesión constitutiva, o que clarifica o problema que suscitabamos anteriormente respecto ao contido do artigo 2º do Regulamento do Parlamento galego.

C.- A elección da Mesa do Parlamento

A lóxica das maiorías que, como sinala Gutiérrez Rodríguez²³, está inscrita no funcionamento das asembleas, rexe tamén no tocante á elección da Mesa do Parlamento.

²¹ Pódese consultar o DS do Parlamento de Galicia nº 1 da IV lexislatura, correspondente á sesión plenaria do 16 de novembro de 1993. Unha mellor redacción do DS é a contida no nº 1 do ano 1990 correspondente á III lexislatura, na que se expresa nitidamente que despois do chamamento polo letrado oficial maior, a sesión pasa a ser presidida pola Mesa de idade que se constitúe de seguido.

²² Deste xeito desenvolveuse a sesión constitutiva da III e IV lexislaturas segundo se pode consultar nos DDSS antes citados.

²³ “Renuncia al cargo público representativo, desistimiento y disciplina de partido. Una nueva solución jurisprudencial”. *Debates Constitucionales*, nº 1, xullo 1999, <http://constitucion.rediris.es/revista/dc/uno/Gutierrez.doc>. Páxinas 17 e seguintes.

Prodúcese así de acordo co previsto no artigo 36 do regulamento coas precisións que poden derivar do contido de sentenzas recaídas nos recursos contencioso-electorais que supuxeran cambio na titularidade de máis do 10% dos escanos do Parlamento (tendo lugar esta nova elección dos membros da Mesa unha vez que os novos deputados teñan adquirida a condición de tales)²⁴.

Como é ben sabido, a elección dos membros da Mesa prodúcese por un sistema de voto limitado que, cando menos, posibilita un maior acceso a este órgano reitor da Cámara por parte das minorías, o que para os que reclamamos o carácter institucional e fortemente xurídico da Mesa, vén ser un dato fondamente positivo²⁵. Sen embargo, este modo de designación suscita problemas prácticos no caso de acadarse empates que, como sinalaron Solé Tura e Aparicio, teñen solucións moi polémicas.²⁶ De feito, no inicio da VI lexislatura autonómica, ante unha situación de empate entre os dous grupos políticos minoritarios, foi necesario repetir por unha vez a votación para o posto de vicepresidente 2º, de xeito que na derradeira votación o grupo que en igualdade de escanos obtivo menos votos electorais, se abstivo, posibilitando a solución do que se presentaba como un empate permanente²⁷.

D.- O xuramento dos parlamentarios

A continuación da sesión constitutiva prodúcese coa nova situación dos membros da Mesa nos lugares previstos para tal efecto na sala da Cámara. De seguido, o presidente elixido prestará e solicitará dos demais deputados o xuramento ou promesa de acatar e gardar fidelidade á Constitución e ao Estatuto de Galicia, para o que serán chamados por orde alfabética. O requisito do xuramento ou promesa de acatar e gardar a fidelidade á Constitución e ao Estatuto de Autonomía suscitou importantes problemas políticos e xurídicos nos momentos iniciais do recente Estado constitucional español. Estes problemas viñeron ser resoltos, entre outras, polas sentenzas do TC 101/1983, do 18 de novembro, 122/1983, do 16 de decembro, 119/1990, do 21 de xuño, que basicamente conduciron a posibilitar o cumprimento do requisito de xeito laxo, interpretando que a fórmula de

²⁴ Disposición esta común no dereito parlamentario comparado. Así o artigo 32 da Constitución francesa de 1958, ao establecer que o presidente da Asemblea Nacional será elixido pola duración da lexislatura, pero o presidente do Senado será elixido despois de cada renovación parcial.

²⁵ Seguimos nunha análise formal da elección da Mesa, pois como xa no seu día sinalara Azcárate, a democracia grupal dos nosos días leva a que a realidade dos feitos sexa a da elección do presidente e demais cargos da Mesa polo Goberno " aínda que observando o trámite, tamén hipócrita, de convocar a maioría, para que *pareza* que ela fai o que realmente fixo o executivo". Gumersindo de Azcárate. *El régimen parlamentario en la práctica*. Publicaciones de la Fundación Francisco Giner de los Ríos. Madrid. 1978. Páxinas 71 e ss.

Estas afirmacións non poden descoñecer a realidade dos Parlamentos, pois como sinala Rubio Llorente, o que non é lícito é construír a imaxe dun Parlamento que nunca existiu para achacar despois ao Parlamento presente defectos que estes só teñen por contraste co dito ideal". *La Forma del Poder*. CEC. Madrid, 1997. Páxinas 165 e seguintes.

²⁶ Este mesmo sistema provoca tamén, segundo J. Capó, unhas certas solucións de carácter bipartidista no funcionamento dos lexislativos. Citado por Solé Tura e Aparicio no seu libro: " Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Editorial Tecnos. 1988. Páxina 118.

J. Foyer lémbra-nos a solución adoptada para o suposto de empate en Francia, pois segundo o artigo 9 do RAN, óptase polo candidato máis vello. Op. cit. supra páxina 95.

²⁷ Este foi o criterio que poden defender fronte as opinións que postulaban a aplicación directa do número de votos electorais para outorgar a vicepresidencia 2º, que batía claramente co disposto no regulamento parlamentario galego. O resultado final foi o mesmo pero o respecto ao procedemento preséntase sempre coma esencial no funcionamento da Cámara. Así X.A. Sarmiento Méndez: " O regulamento non resolve o empate na elección do vicepresidente 2º". Europa Press, 20 de novembro de 2001.

xuramento non se debía cumprir literalmente para facela conciliable coa existencia de distintas opcións políticas dentro do marco constitucional, nun sentido que xa reclamaran entre nós autores como Portero Molina e Máiz Suárez²⁸.

Precisamente como consecuencia destes problemas cabe preguntarse acerca das facultades das que dispón o presidente ao longo do acto de xuramento dos señores deputados²⁹, especialmente ao terse suscitado, tanto no legislativo autonómico coma no seo doutros parlamentos do Estado, abundantes cuestións de orde neste trámite. De igual xeito que nos manifestamos á hora de analizar as competencias do presidente a mesa de idade, e con máis argumentos neste momento, debemos entender que o presidente elixido goza da totalidade das súas atribucións para os efectos de moderar o debate e das eventuais cuestións incidentais que se susciten.

E.- As comunicacións da constitución do Parlamento

Segundo sinala Tudela Aranda³⁰, existen numerosas manifestacións no noso ordenamento xurídico dos defectos en que incorren as relacións entre os poderes autonómicos e o poder central. Penso que aspectos como o que me ocupa poñen de actualidade esta crítica pois son dos escasos supostos nos que as relacións entre o Parlamento de Galicia e os altos organismos constitucionais teñen lugar.

A previsión contida no punto 2º do artigo 5 do regulamento no tocante a que a constitución do Parlamento será comunicada polo seu presidente ao Rei, ao Senado, ao presidente do Goberno e ao presidente en funcións da Xunta de Galicia atópase, ao noso xuízo, en conexión coas funcións que os legislativos autonómicos teñen atribuídas en relación con outros órganos do Estado, e que veñen de ser estudados pola nosa doutrina (Eliseo Aja e Marc Carrillo) de xeito moi exhaustivo³¹.

O medio a través do que se produce a comunicación da sesión constitutiva, a pesar da dición literal do artigo, non foi respectado escrupulosamente e así, nas primeiras lexislaturas do Parlamento galego, a comunicación do presidente á Casa Real non se produciu persoalmente senón a través dos servizos da Cámara. Coido que a actuación da Mesa do Parlamento nesta cuestión debe ser totalmente institucional, e coincido coa

²⁸ Vid. a súa crítica á sentenza do 16 de decembro de 1983 no seu libro: "As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia". Ed. Parlamento de Galicia. 1988. páx. 145 e ss.

Boa parte da doutrina tense ocupado da problemática do xuramento dos deputados tanto no ámbito autonómico como estatal; sirvan de exemplo entre outros os traballos de Antonio Embid Irujo "Los parlamentos territoriales". Ed. Tecnos. Madrid. 1987. Páxinas 122 e ss. Angel Manuel Abellán "El Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales". Ed. Tecnos. Madrid. 1992. Páx.108 e ss. Enric Fossas Espadaler " El derecho de acceso a los cargos públicos". Ed. Tecnos. Madrid. 1993. Páxinas 110 e ss.

²⁹ En todo caso parece que nos atopamos ante un problema solucionado no dereito español, pois parece darse un progresivo proceso de desideoloxización dos parlamentarios, nunha liña moi parella a que Gabriel A. Almond sinalara para os cidadáns nas sociedades máis avanzadas. Cfr. "La historia intelectual del concepto de cultura cívica". En Del Aguila, Rafael e Vallespín, Fernando, *La democracia en sus textos*. Alianza Editorial. Madrid. 1988. Páxinas 343 e seguintes.

³⁰ "La Evolución del Estado Autonómico. La posición de los Parlamentos Autonómicos". *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. Asemblea Rexional de Murcia. Universidade de Murcia. Ano 2003. nº15. Páxinas 113 e seguintes.

³¹ Así, o traballo dos autores citados "Los procedimientos de relación entre los parlamentos territoriales y los órganos del Estado". Contido no volume colectivo *Parlamento y Derecho*. Parlamento vasco, 1991.

opinión de Portero Molina³² en relación ao papel transmisor e ausente de matices políticos que ten que asumir o órgano reitor da Cámara.

Por outra banda, a comunicación ao presidente en funcións da Xunta de Galicia prodúcese a pesar de que a asistencia do Goberno en funcións á sesión constitutiva é habitual na práctica parlamentaria galega, con independencia de que o presidente cesante obtivese ou non a credencial de deputado do novo Parlamento.

F.- A solemne sesión de apertura de lexislatura

A práctica parlamentaria no tocante á sesión de apertura da lexislatura cambiou radicalmente con motivo do inicio da VII lexislatura do Parlamento de Galicia. En efecto, esta sesión adoitaba celebrarse en primeiro lugar despois da constitutiva, e en 2005, a nova Mesa da Cámara entendeu, no exercicio das que sinala Arruego Rodríguez³³, son facultades de racionalización do traballo parlamentario, que tivera lugar tras a celebración da sesión de investidura, isto é, en presenza do novo goberno e non do cesante, como sucedía ata a actualidade.

A regulación da sesión de apertura da lexislatura é moi sucinta, o que resulta dobremente rechamante ao non atoparse ningún tipo de referencia a este acto parlamentario en ningún outro documento xurídico do noso ordenamento³⁴.

Como apuntou o presidente da Cámara na sesión de apertura da IV lexislatura, a apertura solemne "non é, como ben se ten dito, un acto gratuito de liturxia civil", supón unha presentación do novo Parlamento ante o pobo que vén de elixilo a través dos oportunos procesos electorais. Este tipo de actos poden servir para superar o que Dror³⁵ denomina "obsolescencia governamental", que no noso contexto vén representada polo distanciamento e falla de conexión directa entre representantes e representados.

Maiores dúbidas preséntanse acerca de cal debe ser o contido dun acto como o da sesión de apertura da lexislatura.

Tradicionalmente véñse reducindo a un discurso por parte do presidente da Cámara, no cal avalía a actividade pretérita do Parlamento e as perspectivas de traballo da Cámara. Atopariámonos na que Cazorla³⁶ denominou función de publicidade e explicación do Parlamento. Sen embargo, o contido dependerá basicamente de dous aspectos fundamente variables: o carácter do presidente da Cámara e o momento político no que a sesión de apertura teña lugar. Deste xeito, a sesión de apertura da III lexislatura, celebrouse nunha sesión na que conxuntamente se trataron outros asuntos de carácter menor (a dación de conta dos asuntos tratados e das decisións adoptadas pola Deputación Permanente desde a

³² Criterios que o catedrático coruñés apunta para as actuacións da Mesa en relación cos procedementos de control pero que entendo aplicables a este plano das relacións interinstitucionais. Cfr. *El Control parlamentario del Gobierno*. Working Papers. Nº143. ICPS. Barcelona. 1998.

³³ Op. Cit. supra. Páxina 271.

³⁴ F. Santaolalla apunta cómo no caso das Cortes Xerais, a pesar da ausencia de previsión constitucional ao respecto, se optou por celebrar "un acto no que o Rei dirixe unha mensaxe ás dúas Cámaras reunidas conxuntamente". Tomado do seu libro: "Derecho Parlamentario español". Ed. Espasa Calpe. Madrid. 1990. Páxina 95.

³⁵ Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*. FCE. México. 1990.

³⁶ Así o recolle na súa monografía: *Las Cortes Generales: ¿ Parlamento contemporáneo ?*. Cuadernos Civitas. Madrid. 1985. Páxinas 88 a 90.

extinción da II lexislatura, e a proposta do Pleno da Cámara para habilitar o mes de xaneiro para a celebración da sesión de investidura), mentres que a sesión de apertura da IV lexislatura acadou un maior relevo institucional ao dedicárselle unha sesión monográfica na que, ademais, o discurso presidencial se investiu de máis contido político que no pasado³⁷.

3.- A linguaxe parlamentaria: comunicación e cuestión idiomática no Parlamento de Galicia

3.1.- A comunicación política na Cámara galega

O feito de que os cambios tecnolóxicos afectan á comunicación interpersonal é algo indubidable. Máis concretamente, autores como Subirats teñen posto de manifesto como nos novos estudos sobre a democracia está cada vez máis presente a preocupación sobre cómo relacionar a proliferación das tecnoloxías da información e da comunicación cos procesos e valores da democracia³⁸. Ao meu modo de ver, estas reflexións deben enmarcar calquera aproximación que se faga no século XXI ao uso do idioma como vehículo da comunicación parlamentaria³⁹.

O bilingüismo é un principio básico do parlamentarismo galego. Entendo que, ademais, dun xeito moi coherente cos principios estatutarios que fan descansar as razóns últimas da autonomía política, entre outras nas especificidades culturais e lingüísticas de Galicia. Por outra banda, esta é unha tendencia que acollen disposicións recentes no ámbito comparado⁴⁰ como a Decisión do Parlamento Europeo do 28 de setembro de 2005 sobre a adopción do Estatuto dos deputados ao Parlamento Europeo.

Como nos recorda Figueroa Laraudogoitia para o caso do Parlamento vasco, os dous idiomas oficiais poden utilizarse indistintamente no seo das cámaras autonómicas, e como consecuencia desta oficialidade das dúas linguas, as publicacións oficiais deben ser bilingües⁴¹. Este principio xeral non obsta para que determinados dereitos dos deputados (acceso á documentación) recoñecidos por algúns autores⁴² como compoñentes esenciais das relacións entre Executivo e Lexislativo, teñan que producirse tamén de xeito bilingüe e, en efecto, no caso galego realízase habitualmente só no idioma propio do país.

O Regulamento do Parlamento de Galicia dispón neste sentido que o galego e o castelán serán as linguas oficiais da Cámara, o que se atopa en plena concordancia co disposto no artigo 5 do Estatuto de autonomía de Galicia, no que se deixa ademais

³⁷ Poden consultarse ao respecto os DDSS nº 2 do ano 1990 da III Lexislatura, e nº 2 do ano 1993 da IV Lexislatura.

³⁸ Nesta liña maniféstanse tamén Osborne, David e Gaebler, Ted: *La Reinención del Gobierno: Cómo el Espíritu empresarial está transformando el Sector Público*. Paidós. 1994. Barcelona.

³⁹ Para unha análise da cuestión idiomática na actualidade pode consultarse o meu traballo: "A lingua e o seu tratamento lexislativo e xurisprudencial: estado da cuestión". *Revista galega de Administración Pública*. Nº 32. Páxinas 171 e seguintes.

⁴⁰ Diario Oficial da Unión Europea. L 262/1 do 7 de outubro de 2005. Ditame da Comisión do 3 de xuño de 2003 confirmado pola vicepresidenta Wallström durante a sesión do Parlamento Europeo do 22 de xuño de 2005.

⁴¹ Tomado do seu traballo "El Parlamento vasco", Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 1991, Páx. 66.

⁴² Cfr. Silva Ochoa: "El derecho de los parlamentarios a la documentación". *Revista das Cortes Xerais*. Nº 19. 1990.

constancia de que a lingua propia de Galicia é o galego. Esta proclamación xenérica vén ser explicitada no punto 2º no que se di que os deputados poden facer uso indistintamente de ambos os idiomas. Este dereito que se lles outorga aos deputados autonómicos non presenta ningunha especialidade co réxime xeral disposto na Lei de normalización lingüística para a xeneralidade dos cidadáns de Galicia⁴³.

Dende unha perspectiva xeral hai que dicir que a normalización do galego nos ámbitos públicos ten estado lastrada historicamente por unha ausencia de planificación, que polo demais non é allea a outros debates no actual Estado das autonomías⁴⁴. Esta situación, que xa teño apuntado noutro lugar⁴⁵, veu ser mitigada pola aprobación o 22 de setembro de 2004 do Plan de normalización da lingua galega, no que por unanimidade a Cámara fixou criterios de actuación para esta materia.

Na actualidade son moi variadas as manifestacións no eido xurídico-político do lento avance no proceso de normalización. Así, penso que resulta subliñable a comunicación remitida polo Tribunal Superior de Xustiza aos colexios de avogados de Galicia na que se dá conta do recordatorio feito (en castelán) a todos os titulares, secretarios e demais funcionarios dos órganos xurisdiccionais de Galicia de que “se facilite a utilización da lingua galega nas actuacións xudiciais, sen outros condicionamentos que non sexan os imprescindibles e autorizados pola lei”. Como pode apreciarse, este acto é plenamente respectuoso co contido na xurisprudencia constitucional (sentenza 74/1987, do 25 de maio, entre outras) que garante ante todo os dereitos dos axustizables.

No ámbito parlamentario hai que deixar constancia da aprobación polo Senado, o día 29 de xuño de 2005, dun texto que permite o emprego do galego en todas as sesións da Comisión Xeral de Comunidades Autónomas. Na súa aplicación, o presidente da Xunta de Galicia fixo a súa intervención no noso idioma o día 7 de novembro de 2005 ante a Cámara alta con motivo do debate autonómico.

Dende o plano europeo non son esquecibles as afirmacións recentes do Comité de Expertos do Consello de Europa, nas que se considera entre outras cousas, que o modelo educativo actual non está á altura dos compromisos asumidos polo Estado español na Carta Europea das linguas e, igualmente, a consideración de que os dereitos lingüísticos dos galegofalantes non son os correctos no ámbito da xustiza. Pola contra, o Consello de Ministros de Asuntos Xerais e Relacións Exteriores da Unión Europea⁴⁶ aprobou o uso do

⁴³ Así o dispón o artigo 4 da Lei de normalización lingüística 3/1983, do 15 de xuño. Este réxime xurídico é semellante en comunidades nas que o feito idiomático acada unha significación moito menor que o noso, debido fundamentalmente á procura dunha solución non traumática as relacións entre as distintas comunidades lingüísticas. Así, o Acordo da Mesa da Cámara sobre a utilización do bable na “Junta General” por comparecentes en sesións informativas e criterios para a súa reprodución no Diario de Sesións. BOJG Serie B nº 335 do 22 de decembro de 1997.

⁴⁴ Neste sentido maniféstanse Viver, Balaguer e Tajadura en relación aos procesos de reforma dos Estatutos de Autonomía na obra colectiva *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. CESPACO. Madrid. 2005. En palabras de Xavier Ferreira Fernández e Alba Nogueira López “o desenvolvemento da oficialidade do galego foi obxecto dun adiamento “sine die”. *Galicia fai dous mil anos. O feito diferencial galego. V Volume 2 “A Lingua e o Dereito”*. Páxina 200.

⁴⁵ Estoume a referir ao libro colectivo: *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do Estatuto de Galicia*. Xosé Antón Sarmiento Méndez (Coordinador). Universidade de Vigo. 2005. Páxina 33.

⁴⁶ Na súa reunión do 13 de xuño de 2005, na que se acordou declarar o galego como lingua de uso da Unión Europea. A aplicación práctica desta medida vén de suscitar críticas na opinión pública galega. Así o artigo publicado no xornal electrónico Vieiros: *Quere falar galego? Aviseme dous meses antes*.

galego nas institucións europeas, se ben en ningún caso co carácter de lingua oficial da Unión europea, como demandaba o *memorando* presentado polo Goberno español⁴⁷.

3.2.- *A regulación xurídica dos idiomas no Parlamento*

Aproximarse a facer unha valoración do tratamento normativo das linguas na Cámara precisa da constatación, na que coincido con Herrero de Miñón⁴⁸, de que estas constitúen un factor material de integración de determinado corpo político, no noso caso o que constitúe o pobo galego. Polo tanto, esta como poucas materias excede no seu tratamento do enfoque exexético normativo para incorporar necesariamente factores de oportunidade ou conveniencia.

A primeira das reservas que debemos apuntar á redacción do artigo primeiro do regulamento é a expresión do tempo verbal de que o galego e o castelán *serán* as linguas oficiais do Parlamento. Desde o punto de vista de técnica normativa resulta máis axeitado a expresión no tempo presente deste mandato lexislativo. En todo caso, esta proclamación da oficialidade supón en palabras de Prieto de Pedro⁴⁹ o recoñecemento do dereito público subxectivo a usar ese idioma, o que no caso parlamentario implica, ao meu modo de ver, unha protección suplementaria sobre a utilización do galego sobre a liberdade xeral de expresión prevista no artigo 20 da Constitución.

A previsión da posibilidade de facer uso indistintamente de ambos os idiomas por parte dos deputados podería suscitar o problema da súa utilización no seo das reunións parlamentarias ás que teñen acceso o Goberno e os altos cargos da Administración autonómica. Esta dúbida suscitase de xeito máis agudo cando, fronte á práctica uniformidade do uso do galego polos membros da Cámara, resulta bastante habitual que os altos cargos comparecentes ante as distintas reunións usen o castelán. A solución xurídica a este problema debe ter en conta, ademais do precepto regulamentario, o contido das sentenzas do TC 82/1986, 84/1986 e 80/1988, das que se deduce constitucionalmente o dereito ao uso do idioma autonómico e a exclusividade da obriga de coñecemento para o caso do idioma estatal⁵⁰.

⁴⁷ Outras aspiracións do memorando como a reforma do regulamento 1/58, que fixa o réxime lingüístico das institucións da Unión Europea, a publicación oficial en galego dos textos legais da Unión, ou a inclusión da nosa lingua no Programa Lingua non puideron ser acadadas.

⁴⁸ Neste sentido pode consultarse a súa colaboración "Bases constitucionales y estatutarias de la legislación lingüística catalana". *Estudios Jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística*. Barcelona-Madrid. Generalitat de Catalunya-Marcial Pons.

⁴⁹ *Lenguas, lenguaje y derecho*. Madrid. Civitas. Respecto da liberdade de expresión pode consultarse o meu traballo "Una aproximación a los medios de comunicación desde la perspectiva autonómica: su dimensión jurídico-constitucional". *Parlamento y Comunicación (Nuevos retos)*. XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos. 2005.

⁵⁰ Do contido destas sentenzas extrae Portero Molina as conclusións do fundamento xurídico 2º da citada en segundo lugar, no que se rexeitan as argumentacións expostas pola representación da Xunta de Galicia e do Parlamento galego, que trataron de manter dentro do ámbito da constitucionalidade o mandato do punto 2º do artigo 1 da Lei de normalización lingüística. Vid. Portero Molina: "Constitución y Jurisprudencia constitucional". Ed. Tirant lo Blanc. Valencia 1992. Páxinas 29 e ss.

Sen prexuízo de todo isto, Jaume Vernet defende a valorización do carácter de propia dunha lingua, atribuíndolle os efectos de obrigar a ese poder público a relacionarse e operar nela con carácter principal.

As publicacións oficiais do Parlamento deben ser bilingües segundo o xa comentado anteriormente. Neste momento o Parlamento de Galicia publica exclusivamente con carácter oficial os diarios de sesións do Pleno, e non os das comisións parlamentarias⁵¹. De acordo co previsto no artigo 63 do Regulamento do Parlamento de Galicia, tamén se procede á publicación do Boletín Oficial do Parlamento, que desempeña a función de publicidade fundamental dos acordos da Cámara.

Recentes disposicións de técnica legislativa como a Resolución do 28 de xullo de 2005, da Subsecretaría do Ministerio de Presidencia, pola que se lle dá publicidade ao Acordo do Consello de Ministros polo que se aproban as directrices de técnica normativa, apuntan que na publicación das normas, as referencias a outros textos legais deben facerse no idioma propio da disposición principal, o que no noso caso conduce a que calquera cita dunha norma estatal deba facerse en galego incluso na mención que poida derivar do título da norma do Estado⁵².

Como resulta ben sabido, o máximo intérprete da Constitución ten apuntado que é a publicación no boletín autonómico e non a que se fai no Boletín do Estado a que determina a entrada en vigor para todos os efectos das disposicións normativas autonómicas. Ao noso parecer, debería tamén considerarse que a versión que dá fe dos acordos parlamentarios debe ser aquela na que se desenvolven os actos que dan lugar aos citados acordos, que no caso galego será habitualmente o noso idioma⁵³. Nesta mesma orde de cousas hai que deixar constancia de que a documentación parlamentaria que manexan os operadores nas cámaras vén reflectida usualmente en galego (as distintas convocatorias, informes,...) o que redundará na argumentación xa exposta, como xa interpretou no seu día Rubio Llorente no voto particular da sentenza 83/ 1986⁵⁴.

Por último, preséntase como especialmente criticable por non coincidir co disposto no regulamento, a práctica da publicación bilingüe soamente das leis aprobadas polo Parlamento. Por máis que a situación sociolingüística do galego a fai posible, sería aconsellable unha reforma do regulamento da Cámara, no sentido de obviar a necesidade da publicación en castelán dos restantes documentos parlamentarios.

Tendo en conta que a uniformidade dos consellos de técnica legislativa se pronuncian a favor da publicación separada dos documentos bilingües e non a dobre columna, cremos oportuna a eventual modificación do precepto regulamentario no sentido de consagrar

⁵¹ O que supón, ao noso xuízo, un defecto importante, sobre todo para os efectos interpretativos das leis autonómicas. Deste xeito o exéxeta das leis galegas verá limitadas as súas fontes de análise fronte ao que ocorre noutras comunidades autónomas cunha produción normativa moi inferior á galega.

⁵² BOE nº 180 do 29 de xullo de 2005.

⁵³ O Tribunal Constitucional parece recoñecer implicitamente o peso destas razóns no fundamento xurídico 3º da sentenza do 26 de xuño de 1986, pero conclúe a inconstitucionalidade do precepto catalán que declaraba a primacía do texto catalán en caso de dúbida interpretativa do contido da lei. Non é polo tanto inconstitucional acudir ao texto galego como elemento integrador da interpretación do texto castelán, pois é naquel idioma no que se desenvolveu a discusión parlamentaria da norma.

Nesta orde de cousas, Javier Salas distingue entre " a versión relevante da lei " e a "versión auténtica", recordándonos ademais da sentenza do caso catalán, a 123/ 1988 sobre a Lei de normalización lingüística de Baleares. Así, Javier Salas: " Promulgación y publicación de leyes de Comunidades autónomas", no volume La calidad de las leyes. Parlamento vasco. 1989.

⁵⁴ Tomado da referencia feita por Eduardo Espín no seu traballo "La cuestión lingüística en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Seminario sobre Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Comunidades Autónomas, organizado pola Universidade Internacional Menéndez y Pelayo en Santander. 1993.

normativamente a realidade fáctica. Seguindo as opinións que no seu momento dera Smend, trataríase dun suposto no que a normalidade fáctica (a exclusiva publicación dos documentos parlamentarios en galego) influiría na normatividade (a previsión do artigo 1, punto 3º de que as publicacións oficiais do Parlamento serán bilingües)⁵⁵.

⁵⁵ Así R. Smend : *Verfassung und Verfassungsrecht*. München u. Leipzig, 1928. A favor da publicación simultánea dos textos legais nos dous idiomas maniféstase Carlos Duarte i Monserrat, se ben con certas reticencias respecto da técnica da dobre columna. Vid. o seu traballo "Textos bilingües" publicado no volume colectivo cit. supr. "La técnica...".