Recensión del libro Cuestiones de Derecho estatutario de Galicia.

Autor: Xosé Antón Sarmiento Méndez

Guiverny Editorial. 2016

La publicación del libro cuestiones de derecho estatutario de Galicia ha venido a cubrir un hueco importante en la bibliografía actual en el derecho autonómico gallego.

En efecto, tras unos primeros años en los que, después de la aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia, autores como José Antonio portero Molina, Ramón Maiz, José Luis Meilán Gil y Jose Antonio Rodriguez Arana publicaron unos primeros libros de análisis sobre el ordenamiento jurídico gallego no habíamos encontrado obras generales sobre esta materia.

El libro del profesor ourensano comienza con un análisis de las fuentes del derecho y guía de técnica normativa de Galicia en la que se tratan aspectos como el concepto de la calidad de la ley y de la técnica legislativa bajo cuyo paraguas se abordan cuestiones tan interesantes como ¿Qué importancia tiene la correcta identificación de las normas para a su calidad jurídica?, ¿Son transcendentes las partes finales de las leyes desde la perspectiva de su calidad o son irrelevantes?, ¿Qué papel desempeña la planificación legislativa para favorecer la calidad de la ley?, ¿Por qué la calidad de las normas está relacionada con su publicidad? o ¿Qué conductas produce en los jueces la mala calidad de las leyes?.

Como puede comprobarse nos encontramos ante un tratado escrito de modo dinámico y que huye de convencionalismos para abordar temas que, aunque referidos al ordenamiento jurídico de Galicia, tienen un interés dogmático general para cualquier estudioso del Derecho público español. De este modo y siempre desde la perspectiva del legislativo autonómico en la que desarrolla su labor principal Sarmiento, se analizan la reacción parlamentaria que cabe esperar ante los efectos de las infracciones de técnica legislativa, la concepción constitucional del poder judicial que determina su rol en la aplicación normativa o como influyen las fuentes del derecho y los canales de producción jurídica en la calidad de la ley.

La preocupación por el procedimiento parlamentario de elaboración normativa aparece presente cuando se responden interrogantes como la influencia en la calidad de la ley del informe de impacto de género, como condiciona la calidad de las leyes el reglamento de las cámaras o qué papel juega la audiencia de los ciudadanos respecto de la calidad de las normas.

Un segundo bloque de contenidos del libro se dedica a comentar sistemáticamente las consecuencias de los defectos en la calidad legislativa sobre el ordenamiento jurídico. En este sentido el autor se detiene en analizar las consecuencias de una mala calidad de la ley en la aplicación de las normas, también en valorar los factores que desde la perspectiva de la técnica normativa son importantes o decisorios para una correcta interpretación de la norma. Como no podría ser de otro modo la base constitucionalista de Sarmiento le lleva a desmenuzar los efectos directos de la Constitución y cómo influye en la calidad de las leyes para posteriormente analizar un tópico clásico de la técnica normativa cuál es el referido a la admisibilidad y el alcance que pueden tener las correcciones de errores dentro del ordenamiento jurídico de Galicia.

El estudio de Sarmiento Méndez aborda los problemas técnicos que producen en el ordenamiento jurídico la ausencia de norma aplicable y el papel que pueden jugar los principios generales del derecho para la calidad de las leyes. De este modo se explica cómo puede utilizarse la analogía para resolver los problemas de aplicación normativa y en qué caso sería admisible que los intérpretes jurisdiccionales acudan a la creación judicial para resolver los problemas de mala calidad de las normas. Además se preocupa de analizar los efectos que tiene para la calidad de las leyes la contradicción constitucional y la posible aplicación de los criterios de redacción normativa a otros documentos jurídicos diferentes de las leyes haciendo especial hincapié en su aplicación por parte de los intérpretes jurídicos y no solo por parte de los órganos de producción normativa.

La existencia desde 2014 de unas normas de técnica legislativa en el ámbito gallego propician un planteamiento sistemático de los criterios de redacción de carácter formal que el Gobierno gallego aprobó en su día y que el autor del manual expone sintéticamente ti con aportación de cuadros y mapas conceptuales que clarifican gráficamente su comprensión. Se trata de criterios normativos muy semejantes a los que previamente han sido aprobados a nivel estatal y en otras comunidades autónomas pero que por su novedad en el ordenamiento jurídico gallego merecen este análisis pormenorizado con motivo de un manual de este carácter

El libro supone la primera aproximación sistematizada al derecho electoral de Galicia partiendo de un estudio pormenorizado de la administración electoral de la cual forma parte el autor en su condición de Secretario de la Junta Electoral de Galicia.

Sarmiento explica el alcance de la administración electoral y su composición dando cuenta de la duración del mandato y del estatuto personal de los integrantes de la administración electoral. Además se analizan las competencias de la Junta Electoral Central provincial y de zona y su régimen jurídico de funcionamiento así como la estructuración de mesas y secciones electorales y el papel que respecto de todas ellas lleva a cabo en la oficina de censo electoral como responsable de los datos contenidos en ese documento clave en el proceso de las elecciones.

Las posibilidades de actuación de las administraciones públicas durante las campañas electorales son analizadas con especial detalle para determinar cuáles son las actividades prohibidas a las Administraciones Públicas y cuál es el periodo de campaña electoral y su gestión tanto en los medios de comunicación privados como sobre todo en los públicos para conseguir un procedimiento neutral y en el que las posibilidades de competencia electoral sean reales entre las distintas fuerzas políticas que se presenten.

El proceso electoral autonómico en Galicia de 2016 pone de actualidad el objeto de la ley gallega 9/2015 de financiación de las formaciones políticas. En el libro se tratan con detalle los sujetos afectados por la financiación y cuáles son las fuentes que admite la ley de gallega como legales. Además se analiza la reforma de la Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia en todo lo que afecta a la figura de los administradores electorales tanto generales como de candidatura y los perfiles normativos de las cuentas únicas para la recaudación de fondos. Por otro lado la concreta definición legal de los gastos electorales y sus límites son objeto de comentario con especial tratamiento de los anticipos de las subvenciones y su control por la Junta Electoral de Galicia que en la nueva norma de 2015 aparece claramente reforzado, eso sí con el apoyo técnico que pueda prestar el Consello de Contas de Galicia.

La presentación de documentación que los beneficiarios de los anticipos deben de realizar y el informe de fiscalización sobre las subvenciones son otro de los dos aspectos que tienen adecuado tratamiento en el manual. En este sentido es preciso destacar la potestad que el Consello de contas tiene de proponer la suspensión de la subvención electoral o la reducción de la misma. Finalmente y para completar estos aspectos económicos se desglosan las subvenciones para gastos de funcionamiento de las fuerzas políticas explicando su régimen de incompatibilidades y de abono, con previsión expresa de los casos de suspensión y de reintegro de las subvenciones y su régimen de publicidad.

Sarmiento Méndez estudia el derecho parlamentario de Galicia a partir de los fundamentos que ya en 2001 fijó en su clásica obra de Derecho autonómico, *Dereito parlamentario de Galicia* publicada en aquel momento por la Editorial Xerais.

El comentario del estatuto de los miembros de la Cámara gallega en todo lo referente al proceso de adquisición de la condición y al estatuto estático que afecta a las prerrogativas en cuanto miembros de ese poder público se ve completado con el análisis de las causas de suspensión de la condición y la pérdida de la misma.

De modo diferenciado el Letrado Mayor de la Cámara gallega estudia las normas de funcionamiento relativas fundamentalmente al orden del día, debates y votaciones para centrarse en un aspecto sustantivo, cuál es el de la función legislativa. Se enumeran aspectos referidos a la iniciativa y tramitación conjunta de proyectos y proposiciones de ley así como a las especialidades legislativas existentes en el derecho parlamentario de Galicia con una referencia final no menor a la delegación legislativa que se plasma en el caso gallego exclusivamente en el caso de los decretos legislativos.

La función nuclear en el equilibrio de poderes del sistema político gallego es para el Parlamento la función de control. En este sentido se precisa por el autor la naturaleza jurídica de las interpelaciones parlamentarias y de las subsiguientes mociones, como asimismo se complementa el análisis de la función rogatoria con el tratamiento de las preguntas parlamentarias y las comparecencias del Ejecutivo ante el Parlamento. En este aspecto se completa el análisis con la explicación de la sustanciación y examen de programas y planes y la delimitación del alcance de las informaciones parlamentarias por parte del Ejecutivo gallego.

La novedad en el plano del impulso político en el derecho parlamentario de Galicia viene constituida por la posibilidad de presentar proposiciones no de ley los ciudadanos, si bien siempre mediatizada por la necesaria asunción por parte de un grupo parlamentario de esta clase de iniciativas.

La función electiva tiene su principal vía de canalización en Galicia mediante la participación del Parlamento en la designación de miembros de otros órganos constitucionales como los senadores; de titulares de órganos estatutarios como el Valedor do pobo o como el consello de contas, y finalmente mediante la provisión de órganos creados por ley autonómica como los consejos sociales de las tres universidades públicas, la elección de los integrantes de los consejos asesores de las televisiones en Galicia y la de los miembros que forman parte de los Consejos Asesores de las televisiones en Galicia.

El libro trata de la acción exterior del Parlamento, aspecto este que el autor conoce de primera mano por haber desempeñado el cargo de Secretario general de la Conferencia de Asambleas Legislativas de las regiones de Europa durante el año 2014. En este sentido se analizan los aspectos en los cuales el Parlamento cuenta con competencias para asegurar el control del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las autoridades de la Unión Europea.

Desde la modificación del Estatuto de personal en 2007 con la elevación de su rango normativo al de ley, la administración del Parlamento de Galicia ha sufrido notables transformaciones que afectan tanto a los ámbitos de su modernización como a los de su transparencia. El manual de la cuenta de todos estos cambios organizativos de la cámara e informa de la estructura modificada en 2016.

Respecto del análisis de las instituciones públicas de Galicia se procede a un comentario sistemático del Estatuto mandato competencias y funciones del presidente del Ejecutivo para posteriormente analizar el régimen jurídico del órgano colegiado de gobierno con concreta especificación de los mandatos de la Ley 1/2016 de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia.

Respecto del funcionamiento del Gobierno gallego se detallan los principios generales del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas con un análisis pormenorizado del ejercicio de la potestad reglamentaria y en general de las funciones administrativos de la Xunta.

El análisis de Sarmiento se ve completado con un tratamiento sistemático del control del Ejecutivo gallego, tanto del control preventivo llevado a cabo por el Consello Consultivo de Galicia, como del desarrollado por los comisionados parlamentarios en el plano de los derechos fundamentales (Valedor do Pobo) y en el de las cuentas públicas a través del Consello de contas de Galicia, respecto del cual se trata su nueva configuración en la reforma legislativa de 2015

Un aspecto innovador en el ámbito del control es el estudio del papel de la Asesoría Jurídica general de la Xunta de Galicia y también el papel que puede llevar a cabo el Consejo Económico y Social como órganos consultivos del Gobierno gallego. Finalmente se recuerdan las competencias jurisdiccionales residenciadas en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia y sus diferentes salas a la hora de enjuiciar los actos del gobierno de Galicia

Un plano más concreto de análisis es el que trata de los principios administrativos del Gobierno gallego dónde se analizan las figuras tradicionales del derecho público reguladoras de los órganos administrativos y se completa con la exégesis detallada de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno en todo lo referido a las obligaciones de publicidad de información e incompatibilidades del gobierno y sus miembros

La acción exterior de la comunidad autónoma es objeto de análisis en un capítulo independiente en el que se repasan las bases constitucionales y estatutarias y su desarrollo jurisprudencial por el Tribunal Constitucional hasta las últimas sentencias dictadas por este máximo intérprete de la Constitución

En definitiva nos encontramos ante una obra que pone al día el Derecho público autonómico de Galicia que hasta el momento carecía de un tratamiento sistemático que combinarse la descripción del ordenamiento jurídico vigente con los comentarios críticos provenientes de la jurisprudencia y doctrina que se ha ocupado de este importante sector del ordenamiento jurídico.