

O PODER EXECUTIVO NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA

Xosé Antón Sarmiento Méndez

1.- CONCEPTUACIÓN TEÓRICO-DOG MÁTICA.

David Mascarell Furió define os consellos de goberno autonómicos como todos aqueles órganos colexiados que ostentan as funcións executivas e administrativas das comunidades autónomas¹. No caso galego resulta fundamente ilustrativa a lectura da exposición de motivos da lei 1/1983 do 22 de febreiro reguladora da Xunta e do seu presidente. Ese texto califica expresamente o consello da Xunta como “órgano executivo superior” de Galicia, ó tempo que prantexa como obxectivo da lei a regulación do “desenvolvemento básico” da Xunta sen perxuízo de que unha eventual lei de réxime xurídico da administración da Comunidade Autónoma galega recolla en toda a súa integridade as necesarias normas de funcionamento.

A valoración que merece este enfoque do lexislador non pode ser máis que negativa xa que vinte anos despois da aprobación da lei 1/1983 non existe unha regulación legal do réxime xurídico da administración galega, sendo preciso acudir de xeito supletorio, no que fose aplicable, ó disposto na lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

Como sinala Muñoz Machado² a ausencia de regulación constitucional sobre os gobernos autonómicos fai que o punto de partida sexa inexorablemente estatutario, e neste sentido é o artigo 16 do Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 o que aporta os primeiros datos normativos ó respecto. No seu apartado primeiro afirmase nidiamente que a Xunta é o órgano colexiado de goberno de Galicia. Esta proclamación segundo Portero Molina non supón ausencia de xerarquización interna dentro da Xunta, e de feito o apartado segundo do mesmo artigo enumera os distintos cargos que poden integrar a Xunta de Galicia³.

A preeminencia da colexialidade que nominalmente se afirma no artigo 16 do Estatuto é desmentida na práctica, ó meu xuízo por dous datos relevantes:

1 No seu traballo “La organización institucional de las comunidades autónomas” contido no número 35 da Revista Valenciana d’ Estudis Autonómics.

2 Santiago Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, T.II, Madrid, Civitas, 1984. Páxinas 23 e seguintes.

3 Así José Antonio Portero Molina no seu comentario ó artigo 16 contido nos *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* publicados polo Ministerio para las Administraciones Públicas e dirixidos por José Luís Carro Fernández-Valmayor. Madrid 1991.

Por unha banda a designación dos membros da Xunta por parte do presidente, o que o sitúa obviamente nun plano de superioridade e, por outra banda, a propia figura que na práctica política desenvolve o presidente nos últimos quince anos. Este fenómeno aparece confirmado no desenvolvemento lexislativo polo artigo 1 da lei da Xunta e do seu presidente que reconece o predominio presidencial ó afirmar que a Xunta é o órgano colexiado que, “baixo a dirección do presidente”, dirixe a política xeral e administración da Comunidade Autónoma. Trátase dun fenómeno que por outra banda non é exclusivo nin novo respecto da práctica política comparada europea, e así xa Leon Blum afirmaba en 1936 que había que admitir que o presidente do consello da terceira República Francesa era practicamente “un monarca”⁴.

Tamén a descrición das funcións da Xunta que aparece remitida polo apartado cuarto do artigo 16 do Estatuto de Autonomía á súa regulación legal reforza a idea da preeminencia do presidente da Xunta dentro do órgano executivo, e neste sentido non hai máis que releer o disposto no artigo inicial da lei 1/1983⁵.

O tratamento da natureza xurídico-política da Xunta non sería comprensible senón partindo do entendemento da mesma coma goberno responsable nos termos establecidos polo artigo 17 do Estatuto de Autonomía para Galicia e do artigo 3 da súa lei reguladora. Ambos preceptos dispoñen que a Xunta de Galicia responde politicamente ante o Parlamento de forma solidaria sen prexuízo da responsabilidade directa de cada un dos seus componentes pola súa xestión.

Esta responsabilidade política do Goberno galego pode entenderse en dous sentidos moi deferentes entre sí. Deste xeito autores como José Ramón Montero e Joaquín García Morillo⁶ disistinguén entre unha responsabilidade difusa que sitúa os gobernantes ante os cidadáns ata o extremo de sentirse obrigados á súa dimisión, e unha responsabilidade xurídica como cese que se vehicula a través dos procedementos estatutariamente previstos.

1.1.- O Parlamento de Galicia como controlador da responsabilidade do Executivo.

Esta responsabilidade segundo o mandato estatutario ten o carácter de solidaria e así ante os distintos instrumentos parlamentarios de control poden responder ante a Cámara os membros do Goberno galego en substitución de calquera outro dos seus compañeiros⁷. Este aspecto tense presentado como polémico nos casos de substitución sistemática do presidente do Executivo por parte dos conselleiros. Ademais esta responsabilidade difusa é directa de cada un dos membros do Executivo e este é un aspecto facilmente comprobable con motivo da tramitación das eventuais mocións de reprobación que a través de proposicións non de lei se substancien no Pleno do Parlamento de Galicia.

4 Cita tomada do traballo de Benigno Pendás García “Formas de Gobierno. Notas para un debate sobre el parlamentarismo adaptado” contido no número 6 de xuño de 2002 da revista Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Páxina 10.

5 Artigo, que por outra banda, entendo de incorrecta redacción pois produce unha remisión lexislativa de segundo grado. A remisión que o Estatuto fai á lei da Xunta aparece resolta por esta a través dunha nova remisión xenérica “as leis”.

6 No seu libro *El control parlamentario*, publicado por Tecnos Madrid 1984 páxs. 128-129.

7 Sobre esta cuestión pode consultarse o meu estudo: “A Xunta ante o Parlamento: as comparecencias e o control da lexislación delegada”. Revista Galega de Administración Pública. nº19. 1998.

Unha manifestación senlleira dela son as interpelacións respecto das que o Tribunal Constitucional español se ten pronunciado, perfilando a súa natureza xurídica e alcance no eido da responsabilidade política dos gobernos autonómicos ante os seus respectivos Parlamentos. Así na Sentencia de 14 de decembro de 1992 dixo:

“...No importa demasiado agora si se da la conexión entre la competencia de la Comunidad y la interpelación, discutible y discutida, desde el momento en que el tercero de los obstáculos opuestos a la admisibilidad y, en realidad, el principal aparece diseñado con nitidez.

En efecto, es evidente el carácter específico de las interpelaciones, según las entiende el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que han de tener como tema aspectos o realizaciones concretas de su Consejo de Gobierno o de cualquiera de sus Departamentos. La que fue rechazada y nos ocupa ahora tiene por marco la asistencia sanitaria en Murcia, cuya supuesta degradación se denuncia, como también la falta de voluntad política para remediarla y en consecuencia se pide en ella que “el Gobierno explique las razones de su actuación” en esa materia, así como “las medidas adoptadas para que esta bochornosa situación no se vuelva a repetir”.

La lectura desapasionada del texto pone de manifiesto por sí misma su talante global o genérico. En tal característica funda la Mesa el rechazo, con la sugerencia de que para la finalidad pretendida utilice los procedimientos parlamentarios adecuados, como pueden ser el debate general o monográfico y la sesión informativa, tal y como aparecen configurados reglamentariamente (arts. 134 y 136).”

1.2.- A superioridade parlamentaria: responsabilidade como cese.

Esta responsabilidade política da Xunta aparece recollida no artigo 17.2 do Estatuto de Autonomía para Galicia que fala do cese da Xunta nun total de catro situacións heteroxéneas entre si. A primeira delas é a celebración de eleccións ó Parlamento galego. Trátase dunha disposición común e habitual no dereito comparado e que, por exemplo no caso austríaco, según Kurt Ebert reflexa o artigo terceiro do protocolo adicional do convenio europeo para a protección dos dereitos humanos e das liberdades fundamentais⁸.

Ademáis o cese da Xunta se produce nos supostos de perda da confianza parlamentaria, que como é sabido pode instrumentarse mediante a aprobación dunha moción de censura ou pola perda da votación nunha moción de confianza presentada por parte do presidente do Executivo⁹. A terceira causa de cese do Goberno galego é a dimisión. Aínda que a redacción estatutaria non axuda a comprender o alcance deste medio de cese non parece que exista no ordenamento xurídico galego a figura da dimisión “colexiada”, debendo ó meu xuízo interpretarse como unha dimisión do presidente do Executivo que provoca en cascada o cese da totalidade da Xunta de Galicia.

Por último contéplase como causa de cese da Xunta o falecemento do seu presidente. Esta causa é plenamente coherente co carácter “semipresidencialista” que

⁸ Neste sentido se manifesta no seu traballo “Los derechos humanos en la constitución austríaca. Un resumen crítico y jurídico-comparativo a la luz de la reciente carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea” incluído no Vol. 11 núm. 1 da *Revista Dereito*. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Páx. 71 a 107.

⁹ Figuras que estudio polo miúdo no meu traballo: “A Xunta de Galicia como depositaria da confianza parlamentaria”. *Revista Galega de Administración Pública*. nº 18. 1998.

vimos de comentar respecto do Goberno galego. Polo tanto a morte do presidente da Xunta abriría o procedemento de designación parlamentaria dun novo presidente do Executivo sen prexuízo de que a Xunta cesante continúe en funcións ata a toma de posesión da nova Xunta.

2.- ESTRUCTURA E COMPOSICIÓN DO EXECUTIVO AUTONÓMICO.-

As persoas que poden formar parte da Xunta de Galicia están enumeradas de xeito taxativo no artigo 16 apartado segundo do Estatuto de Autonomía para Galicia. Aclara este texto que a Xunta está composta polo presidente, o vicepresidente ou vicepresidentes se é o caso e mailos conselleiros. A redacción da lei orgánica non deixa de prantexar algúns problemas, e así entendo que a expresión “no seu caso” non impide unha interpretación laxa de carácter dispositivo que provoque a inexistencia de vicepresidente da Xunta como veu ocorrendo nos últimos quince anos. A enumeración dos vicepresidentes pon de actualidade a prescrición do artigo 2 da lei reguladora da Xunta e do seu presidente que fixa a necesidade dunha prelación entre eles.

Un debate doutrinal inacabado é o que se subscita en relación á diferenciación entre o “consello da Xunta” e a “Xunta de Galicia”. Portero Molina entende que hai total identificación entre ambos, nembargantes existen argumentos para entender que se trata de dúas realidades diferenciadas, como defende que ocorre nidiamente en Cataluña Solé Tura¹⁰, cando menos no momento de referirnos á Comunidade Autónoma como globalidade pola denominación Xunta de Galicia (Así por exemplo cando o Estatuto de Autonomía fala das transferencias á Xunta de Galicia).

Ademáis non pode descoñecerse a existencia de outros órganos que integran á Xunta como Executivo galego en sentido amplo e que non forman parte do Consello de Goberno, tal é o caso das Comisións Delegadas da Xunta de Galicia.

O mandato estatutario de que tanto os vicepresidentes como os conselleiros sexan nomeados e cesados polo presidente reafirmase pola lei reguladora a Xunta e do seu presidente no capítulo I da lei e provoca que unha vez máis a preeminencia presidencial se presente como obvia.

2.1.- As Comisións Delegadas de Goberno.

As Comisións Delegadas están previstas no artigo 8 da lei 1/1983 que dispón que a Xunta pode crear no seu seo comisións delegadas para coordina-la elaboración de directrices e disposicións, programa-la política sectorial, examinar asuntos de interés interdepartamental e prepara-las reunións do Consello. Nesta liña o artigo 3 do Regulamento de Réxime Interior da Xunta de Galicia establece que non sendo que o decreto de creación dispoña outra cousa, os acordos das comisións delegadas non teñen outro valor que o dunha proposta ó presidente da Xunta, que este poderá discrecionalmente incluír na orde do día das reunións do Consello da Xunta.

Distinta natureza teñen as comisións interdepartamentais que segundo a previsión regulamentaria poden constituirse para a elaboración dunha disposición de

¹⁰ Así se manifesta no seu estudo sobre La Generalidad na obra colectiva *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Instituto de Estudios Autonómicos e outros. Páxinas 133 e seguintes.

carácter xeral, sendo preciso que as súas reunións asista sempre un representante do secretariado do Goberno¹¹.

2.2.- Os membros individuais da Xunta.

2.2.1.- Duración: Nomeamento e cese.

Xa se apuntou que a designación e cese dos membros do Goberno son levadas a cabo polo presidente que, conforme ó artigo 26 da lei 1/1983 conta entre as súas facultades tanto a de establecer a estrutura orgánica do Goberno como a provisión persoal de esos cargos. Non existen pois no caso galego limitacións numéricas respecto á composición do Goberno como sí se fixaron nos casos dos executivos autonómicos das Comunidades de acceso gradual á autonomía¹².

Respecto do cese a normativa galega é terminante: “o cese do presidente da Xunta comporta o de tódolos membros da mesma” producíndose pois “*ipso iure*” o decaemento nas funcións públicas quedando somentes en funcións ata a toma de posesión da nova Xunta. Ruiz Miguel¹³ entende que a posición do Parlamento de Galicia respecto do cese dos membros da Xunta está debilitada pois, ó seu xuízo, non é posible a incapacitación declarada pola Cámara nen tampouco a censura que comporte a substitución do que o Parlamento “non nomeou”. Entendo que, aínda que esa interpretación pode ser axeitada, non debe descoñecerse a relevancia dunha moción de reprobación aprobada en sede parlamentaria contra un conselleiro. Non cabe concluir xurídicamente o seu cese pero a súa posición política quedaría debilitada ata o límite, e provocaría de seu o cese por parte do Presidente da Xunta.

A normativa galega non fai referencia a outras causas de cese que son obvias como o falecemento e a incapacidade e deixa sen resolve-la necesidade de cese do conselleiro que incumpla de xeito grave o rexime de incompatibilidades, o que sen dúbida, provocaría o cese do mesmo por parte do Presidente da Xunta.

2.2.2.- O Estatuto persoal: as súas prerrogativas.

A lei galega preocúpase de explicitar o estatuto persoal dos conselleiros, vicepresidentes da Xunta no seu caso e tamén daqueles que ostenten a condición de conselleiros e vicepresidentes cesantes.

O punto de partida nesta materia deber ser a inexistencia de excepción de natureza para poder desempeñar estes cargos. Así, a diferenza de casos como o belga¹⁴, non é necesario ser galego para poder formar parte da Xunta de Galicia, aspecto este que, por outra banda, é perfectamente coherente coa prohibición de discriminación prevista no artigo 14 da Constitución e a igualdade no acceso os cargos públicos do artigo 23 do mesmo texto legal.

11 Tal e como se dispón no artigo 5 apartado 3.º do decreto 111/1984 do 25 de maio que contén o Regulamento de Réxime Interior da Xunta de Galicia.

12 Así o refire especificamente para o caso valenciano Chofre Sirvent na obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Director Ramón Martín Mateo. MAP, páxina 174.

13 No seu libro: *O Dereito Público de Galicia*. Universidade de Santiago de Compostela, 1997. Páxina 146.

14 Así o reflicte André Alen no seu *Treatise on Belgian Constitutional law*. Kluwer Law and Taxation Publishers. 1992, páxina 87.

2.2.2.1.- Dereitos honoríficos.

Tanto vicepresidentes como conselleiros terán “a alta consideración que corresponde á súa condición de membros do Goberno autónomo” expresión esta de carácter xenérico e que non puntualiza os efectos xurídico-protocolarios que leva consigo. Ademais disporán do tratamento de Excmo. Sr. segundo a redacción dada á lei da Xunta de o seu presidente pola lei 11/1988.

Os conselleiros e vicepresidentes cesados manterán o tratamento de Excmo. Sr. e recibirán os honores protocolarios que estableza a lexislación vixente estatal ou que aprobe a Comunidade Autónoma. En opinión de Tudela Aranda¹⁵ esta última previsión referida á existencia de normativa autonómica sobre aspectos protocolarios non debe ser desenvolvida polo Dereito autonómico, xa que ó seu xuízo, “na práctica totalidade dos actos que poidan celebrarse na Comunidade Autónoma intervén algunha autoridade non autonómica”.

2.2.2.2.- A fórmula do xuramento.

Resulta coñecida a trascendencia que dende o punto de vista xurídico-constitucional ten o xuramento de lealdade ó ordenamento xurídico. Dende os estudos de Carl Schmitt¹⁶ acerca do distinto alcance sobre o xuramento de lealdade á Constitución e á compatibilidade do mesmo coa vontade de cambio das súas concretas prescricións normativas (leis constitucionais), ata as recentes sentencias do Tribunal Constitucional sobre o xuramento dos parlamentarios, esta temática ten acadado numerosos matices interpretativos.

No caso galego a fórmula de xuramento na toma de posesión por parte dos membros da Xunta é a mesma que a disposta para o presidente, de tal xeito que se xura ou promete fidelidade “ó mandato”, así como observar e facer cumprí-la Constitución e o Estatuto de Autonomía, e as demais leis de Galicia e do Estado. Finalmente, maniféstase a vontade de exercita-las funcións propias do cargo no interés supremo e exclusivo de Galicia e de España, desexo que non deixa de prantexar eventuais dúbidas nos casos, non exclusivamente de laboratorio, nos que o interese autonómico non coincida co xeral do Estado.

Nesta materia son de interese as afirmacións do Tribunal Constitucional na súa sentenza de 8 de abril de 1991 entre outras, nas que se perfila o carácter do xuramento no ámbito parlamentario, con aseveracións que entendo totalmente aplicables para o caso dos membros do Goberno galego:

“...También se dijo en dicha sentencia que la obligación de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución, si bien puede suponer una mayor vinculación interna de índole religiosa o moral, no crea por sí misma una obligación nueva, y se limita a ser un requisito formal que condiciona la posibilidad del ejercicio del cargo en plenitud de disfrute de prerrogativas y funciones. Ahora bien, pese a su limitada eficacia jurídica en tanto que requisito formal, la obligación de acatamiento debe ser cumplida en sus propios términos, sin acompañar la fórmula ritual “de cláusulas o expresiones que de una u otra forma vacíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello” (f. j. 4º).”

15 No seu estudo sobre “Los consejeros del Gobierno de Aragón” contido no volume colectivo *Estudio Sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*. Dirixido por López Ramón. Zaragoza, 1997. Páxina 173.

16 C. Schmitt: *Teoría de la Constitución*. Traducción española de F. Ayala, Madrid, 1934.

2.2.2.3.- As Retribucións: Dereitos económicos.

Os membros da Xunta teñen dereito a percibi-la remuneración e gastos de representación que se fixen polo Parlamento de Galicia na Lei anual de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma. A expresión legal “gastos de representación” indica que existen unhas partidas orzamentarias que non se integran no pecunio particular dos membros do Executivo, senón que deben adicarse exclusivamente a cubri-las cantidades que derivan dos actos públicos ou protocolarios propios da súa condición. A disposición legal que recorda a necesidade de que os orzamentos xerais da Comunidade Autónoma conteñan estas contías é claramente ociosa, xa que por definición e aplicación do principio de globalidade do orzamento, tódolos gastos que afecten ós poderes públicos autonómicos deben constar na Lei orzamentaria anual.

Resulta particularmente acertado que no texto legal non se contemplan privilexios fiscais ou exencións de ningún tipo para as retribucións dos membros da Xunta. Como no seu día apuntara o Padre Sarmiento¹⁷ a existencia de reximes fiscais singulares e máis beneficiosos para clases sociais concretas é de todo punto rexeitable e perxudica a paz social da colectividade. Polo contrario sí debe reafirmarse a necesidade de que as retribucións sexan dignas e coherentes coa revalorización da acción pública no ámbito autonómico nunha liña que no dereito comparado iniciou o artigo 1º da lei do Goberno do País vasco, de 30 de xuño de 1981.

2.2.2.4.- Incompatibilidades: as singularidades do caso galego.

O principio xeral é o de que os membros da Xunta non poderán exercer outras funcións representativas que as propias do mandato parlamentario, nin calquera outra función pública que non derive do seu cargo, e tampouco actividades mercantís ou profesionais de calquera tipo que poidan menoscaba-la independencia e dignidade da súa función. Así sinalou Javier Terrón¹⁸ recentemente que a regulación xurídica das incompatibilidades dos cargos públicos peca dun certo descoñecemento da realidade social e da incidencia dos partidos políticos neste ámbito. Coincido en que abordar este aspecto do status dos altos cargos sen resolver primeiro o complexo da financiación dos partidos políticos é un tanto presuntuoso, e sobre todo de difícil consecución.

A Lei autonómica de incompatibilidade dos membros da Xunta e altos cargos da Administración do 18 de outubro de 1996, establece expresamente como ámbito da súa regulación o réxime de incompatibilidades de actividades e control de intereses, así como dos bens patrimoniais aplicable ós membros da Xunta. Esta lei foi aprobada nun momento histórico no que certas prácticas públicas pouco edificantes provocaron unha sucesión de normas estatais e autonómicas limitadoras da marxe de actuación dos membros dos Gobernos. A pesar delo entendo que a normativa galega non supera os límites do razoable na limitación das actuacións patrimoniais dos membros da Xunta senón que marca un réxime legal hasta entón inexistente para os gobernantes autonómicos.

Este marco legislativo reclama para si o exercicio das funcións do Goberno polos membros da Xunta baixo o principio de incompatibilidade de actividades e de dedicación absoluta a “res pública”. Para evitar calquera tipo de dúbida sobre o ámbito de aplicación do texto, éste cita expresamente ós membros do Goberno autónomo.

¹⁷ Deste xeito se manifesta Luis Rodríguez Ennes no seu libro: *O pensamento xurídico-social do Padre Sarmiento*. Ed. Deputación Provincial de Pontevedra. 2002. Páxina 102.

¹⁸ No seu traballo: “Las incompatibilidades de los diputados autonómicos” incluído no número 6 de xuño de 2002 da Revista *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Páxina 143.

Un primeiro aspecto que se delimita como incompatible é o do exercicio de funcións representativas. É sabido que en Galicia a lexislación electoral é particularmente limitadora das compatibilidades dos parlamentarios en relación ó disposto por outras leis autonómicas¹⁹. Nesta mesma orde de cousas, somentes será admisible que un membro do Goberno desempeñe o posto de parlamentario autonómico ou senador, e nunca o de deputado na Cámara baixa ou no Parlamento europeo.

Ademais, e seguindo no ámbito público, somentes se poderá ostentar funcións públicas que deriven do seu cargo, co que somentes é posible o exercicio de cargos que lle correspondan con carácter institucional, a representación da Administración autonómica dos órganos colexiados, o desenvolvemento de misións temporais de representación ou a representación da Administración nos consellos de Administración de organismos ou empresas con capital público ou de entidades de dereito público²⁰.

As limitacións impostas ós membros da Xunta tentan de evitar calquera actividade que poida menoscaba-la independencia e dignidade da súa función e así, a única actividade que expresamente a Lei autonómica mantén como compatible é o exercicio da docencia, establecendo que se realice en todo caso en réxime de dedicación a tempo parcial e sen que supoña incremento ningún sobre as cantidades que por calquera concepto poida percibi-lo cargo público.

No tocantes ás actividades privadas, enuméranse tres ámbitos nos que é posible o seu desenvolvemento sempre cando non se comprometa a imparcialidade ou independencia das súas funcións públicas:

- a) Aquelas actividades que deriven da mera administración do patrimonio persoal ou familiar. Estas actividades non poderán infrinxir en ningún caso os principios xerais de inhabilitación para contratar coa Administración.
- b) As actividades de produción e creación literaria, artística, científica ou técnica, e as publicacións derivadas daquelas. En todo caso, non poderá establecerse unha relación de emprego ou de prestación e servicios nin poderán supoñer un menoscabo do estrito cumprimento dos seus deberes.
- c) As actividades de participación en actividades culturais ou benéficas sen ánimo de lucro e sempre que non se perciba ningún tipo de retribución por elas.

Para o correcto cumprimento destes mandatos legais, establécense unhas obrigas formais que deben cumprimenta-los membros da Xunta que gardan gran similitude coas establecidas no ámbito parlamentario para os deputados galegos. Así, os membros do executivo deben facer dúas declaracións, unha de actividades que desenvolvan por si ou mediante substitución ou apoderamento, e outra de bens patrimoniais, que debe incluí-la totalidade dos seus bens, dereitos e obrigas, comprendendo de xeito complementario a copia da súa última declaración tributaria dos impostos da renda e do patrimonio. Estas declaracións se depositan nun Rexistro de Intereses que, seguindo a práctica autonómica e coa singular excepción do caso aragonés que o vincula ó Rexistro da Cámara, é de dependencia gubernamental.

O *quid novum* desta lei respecto á clásica regulación das incompatibilidades consiste na imposición dunha obriga suplementaria para aquelas persoas (por exemplo o conselleiro de Economía e Facenda) que teñan competencias reguladoras de supervisión

¹⁹ Tal e como comento no meu libro *Dereito Parlamentario de Galicia*. Editorial Xerais. Universitaria Manuais. Vigo 2001. páxina 44.

²⁰ Neste último caso, segundo dispón o artigo 4 da Lei 9/1996, non se poderá pertencer a máis de dous consellos de administración.

e control sobre sociedades mercantís, pois estes membros da Xunta deberán encomendarlle contractualmente a xestión e a administración dos seus activos a unha entidade financeira rexistrada na Comisión Nacional do Mercado de Valores. Esta entidade debe efectuar-la administración con suxeición exclusivamente ás directrices xerais da rendabilidade e risco sen que poida pedir nin recibir instrucións de investimento por parte dos membros da Xunta de Galicia. Trátase con elo de evitar, na medida do posible, a figura coñecida como “utilización de información privilexiada”.

Finalmente non pode descoñecerse a consolidada xurisprudencia que incide no carácter restrictivo da interpretación das incompatibilidades, de tal xeito que se fará imprescindible o axuste absoluto da situación do membro do Goberno á situación prohibida para que se poida declara-la situación de incompatibilidade. Sirva de exemplo a Sentencia do Tribunal Supremo do 16 de febreiro de 1998:

“...El motivo no puede prosperar, pues, como señala el Ministerio Fiscal, las causas de incompatibilidad establecidas por la LOREG, en tanto en cuanto son excepciones o al menos desviaciones de criterios generales de participación en tareas de carácter público, han de ser interpretadas de modo restringido, de suerte que, siendo este el principio general, si el artículo 178 de dicha Ley Orgánica se refiere a los “contratistas o subcontratistas”, no cabe extender la causa de incompatibilidad a quienes no lo son en realidad, por alta que sea su función en la empresa de que se trate. Debe prevalecer, por tanto, el criterio mantenido por la Sentencia recurrida que, por lo expuesto, no puede considerarse lesivo del citado artículo 178.2.d) de la LOREG.”

2.2.2.5.- Inmunidade.

O status xurídico dos membros da Xunta é o mesmo do presidente do Goberno autonómico. Esta remisión legal presenta problemas prácticos, posto que por imperativo estatutario o presidente da Xunta ten a condición de parlamentario, non ocorriendo o mesmo cos restantes membros do Consello de Goberno. O aspecto polémico suscítase en relación coa inviolabilidade derivada da condición de parlamentario, aínda que na práctica será difícil que resulten exitosas as demandas contra as opinións ou manifestacións feitas por parte dos membros da Xunta, xa que estas estarán habitualmente amparadas polo particularmente amplo dereito á liberdade de expresión co que contan tódolos cargos políticos. O “freedom of speech” dos membros da Xunta derivará pois da súa condición de suxeitos públicos e continxentemente do seu cargo de parlamentarios autonómicos, e iso debido a que a institución nacéu historicamente dentro da Cámara e para garanti-la súa independencia, como sinala Boris Barrios²¹ como “expresión da soberanía do Parlamento” e da supremacía do “Common Law”.

En todo caso será de interese lembrar eiquí as afirmacións do noso Tribunal Constitucional na súa sentenza do 27 de novembro de 1992 na que se delimita o alcance e perfís da institución da inmunidade no marco constitucional con razonamentos como o que a seguir se transcriben:

“...De este modo, nuestra Constitución ha venido a incorporar un instituto que, en la medida en que puede suponer una paralización, siquiera temporal, de la acción de la justicia y, en su caso, del derecho fundamental a la tutela de los Jueces, aparece, “prima facie”, como una posible excepción a uno de los pilares básicos del Estado de Derecho, el sometimiento de todos al “imperio de la Ley

21 Boris Barrios González: *Las Garantías Parlamentarias. La inmunidad parlamentaria y la irresponsabilidad jurídica de los legisladores*. Editorial Portobelo. Librería el Campus. Pequeño formato 208. Derecho. Marzo de 2002.

como expresión de la voluntad popular” (Preámbulo de la Constitución, pfo. 3º). La comprensión, pues, del instituto en el sistema de la Constitución aparece, así, como una tarea previa e inexcusable.

En este sentido, la primera observación que procede hacer, no por obvia acaso menos necesaria, es la de que, desde una perspectiva material, los preceptos que integran la Constitución son todos ellos constitucionales y, como tales, gozan del contenido y de la eficacia normativa que de su respectiva dicción resulta. La inmunidad, como prerrogativa de los miembros de las Cortes Generales, forma parte de nuestro Texto constitucional, con idéntica legitimidad a la del resto de los institutos constitucionales. Ocurre, sin embargo, que la Constitución no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, sino precisamente el orden jurídico fundamental de la comunidad política, regido y orientado a su vez por la proclamación de su art. 1, en su ap. 1º, a partir de la cual debe resultar un sistema coherente en el que todos sus contenidos encuentren el espacio y la eficacia que el constituyente quiso otorgarles.”

Por último, haberá que ter en conta os privilexios procesais que a Lei de axuízamento criminal establece en favor do presidente da Comunidade Autónoma, no sentido de eximir da obriga de concurrir ó chamamento do xuíz, pero non de declarar, podendo informar por escrito sobre os feitos de que teñan coñecemento por razón do seu cargo ante tal autoridade. Ó meu xuízo non é posible proceder a unha aplicación analóxica de tales privilexios en favor de tódolos membros do Goberno autonómico, polo claro carácter excepcional destas disposicións procesais.

Nembargantes sí é de aplicación a prescripción legal que dispón a exención de concurrir ó chamamento do xuíz, pero non de declarar, debendo toma-la mesma no seu domicilio ou despacho oficial para os membros do Goberno galego. O tratarse dunha competencia territorial limitada este privilexio procesal só será aplicable respecto ás declaracións que tivesen que recibirse no seu territorio, agás no caso do Presidente da Xunta.

3.- ATRIBUCIÓNS.

3.1.- Dos vicepresidentes.

Pódese discernir facilmente unha tríada de atribucións dos vicepresidentes da Xunta de Galicia.

En primeiro lugar, e como ocorre en tódolos órganos colexiados onde existe esta figura, o vicepresidente substitúe ó presidente nos supostos previstos legalmente. A redacción da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente subscita o problema de si é posible a substitución do presidente por parte do vicepresidente 2º, no suposto de ausencia conxunta do xefe do Executivo e do vicepresidente 1º. Entendo que a redacción legal somentes refire o vicepresidente e ó vicepresidente 1º por razóns de economía na redacción, pero que nada impide que no seu caso o vicepresidente 2º poida chegar a substituír ó presidente da Xunta.

A diferencia do que sinala Bosch Benítez²² para o caso canario, entendo que nada limita a posibilidade de nomeamento dos altos cargos autonómicos por parte do

²² No seu comentario ó artigo 15 do Estatuto de Autonomía para Canarias contido na obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*. Instituto Canario de Administración Pública (ICAP). Madrid, 1996. Páxina 134.

Vicepresidente, cando se atopa no exercicio do cargo presidencial nos casos legalmente previstos. O que resulta incuestionable e que a existencia de Vicepresidente debilita a figura do Presidente da Comunidade e ista pode ser unha das causas pola que os titulares do Executivo que desexan e poden formar Gobiernos sólidos non nomearon esta figura, namentras que nos casos de Gobiernos de coalición nos que os equilibrios políticos son difíciles existiron non un senón ata dous vicepresidentes da Xunta.

En segundo lugar, o vicepresidente da Xunta exercerá as funcións que lle delegue o presidente da Xunta dentro do ámbito que lle confiran as disposicións legais. Existirán pois certos límites legais de carácter necesario que impiden a delegación por parte do presidente do Executivo (tales son os casos que afectan á potestade sancionadora que legalmente se configura como indelegable).

Por último, os vicepresidentes poderán ser encargados de áreas homoxéneas dentro do Goberno galego, coas funcións que se lles asignen ó respecto. Esta atribución parece asemella-la figura do vicepresidente do Goberno galego á do Secretario de Estado no caso do Goberno español, posto que, como é ben sábio, este coordina a actuación de varios directores xerais dun mesmo departamento ministerial. Como sinalou Pérez Calvo²³ esta é outra faceta da coordinación interadministrativa ó máximo nivel gubernamental distinta da que exerce cun carácter máis global e no plano da desconcentración administrativa o órgano previsto no artigo 154 da nosa Constitución: o delegado do Goberno.

3.2.- Os conselleiros.

Non se refire no ordenamento xurídico galego a existencia de Conselleiros sen Departamento, isto é, que non asuman responsabilidade executiva algunha. Nembargantes entendo que é perfectamente posible que existan Conselleiros que limiten o seu actuar á acción política que lles corresponde como membros do Goberno e só co ámbito de funcións encomendado polo Presidente da Xunta no Decreto de nomeamento. Tratarase normalmente de funcións de apoio ó Presidente do Executivo pola particular e acentuada confianza política que poida dispensarlles o máximo mandatario da Comunidade autónoma.

As competencias e atribucións dos conselleiros da Xunta de Galicia son moi numerosas e complexas provocando problemas de difícil solución para a técnica legislativa que conducen de xeito cáseque inexorable a inclusión dunha cláusula residual na lexislación sectorial da Comunidade Autónoma ca finalidade de deixar aberto o abano de materias que poden ser desenvolvidas polos membros do Goberno . Trataréi, non obstante, de sistematizar en dous grandes grupos as atribucións dos xefes dos departamentos.

3.2.1.- Competencias internas.

Trátase de atribucións que os conselleiros teñen en relación coa xestión doméstica do seu departamento. Así, os conselleiros exercen a “iniciativa, dirección e inspección” de tódolos servicios da consellería, e a alta inspección e demais funcións que lles corresponden respecto dos organismos autónomos adscritos á mesma. A expresión legal que describe a actuación dos conselleiros respecto ó “exercicio da iniciativa” non é afortunada, xa que non resulta homologable ás demais funcións de dirección e inspección xa descritas. Zilemenos entende, para o caso francés, que a preeminencia do que

²³ “ Administración Periférica del Estado: el Delegado del Gobierno en el Estado Autonómico”. *Revista Jurídica de Navarra* nº 32. 2001. Páxinas 40 e seguintes.

exerce a dirección política vén xustificada pola necesidade de unidade de acción e de propósito requiridas para artellar as decisións de alcance político que se estimen convenientes. Penso que se trata de ideas de plena aplicación á posición directiva dos Conselleiros respecto ó aparello administrativo do seu departamento²⁴.

Igualmente, preséntase como críptica a expresión “alta inspección” que conta importante tradición xurisprudencial no referido a certas competencias do Estado respecto da Administración das comunidades autónomas, pero que aquí non pode encubri-la clara superioridade xerárquica que, de facto, exerce o conselleiro sobre os directores dos organismos autónomos.

O conselleiro exerce a potestade regulamentaria nas materias da súa consellería. A delimitación do ámbito destas materias non é sinxela, e así, a xurisprudencia contencioso administrativa adoita limitar as competencias regulamentarias dos xefes dos departamentos ó ámbito estritamente doméstico e de carácter organizativo interno. Esta concepción tradicional veu a ser matizada polo Tribunal Constitucional que en algunha das súas sentencias como a 185/1995 do 14 de setembro permite que unha lei poida outorgar ós xefes dos departamentos o exercicio da potestade regulamentaria con carácter derivado ou “lles habilite para dictar disposicións regulamentarias concretas, acotando e ordeando o seu exercicio”. De xeito similar o Tribunal Supremo posibilita esta actuación dos xefes dos Departamentos en Sentencias como a de 8 de xuño de 1990:

“...Sobre la potestad reglamentaria de los Departamentos ministeriales ha tenido oportunidad de pronunciarse este Tribunal Supremo en diversas ocasiones y así en la S 15 junio 1982 se pronunció en el sentido de que el art. 97.1 CE no podía interpretarse en el sentido de privar de toda competencia a los titulares de cada Departamento ministerial y atribuir la potestad reglamentaria al Gobierno porque ya el art. 98.2 del mismo texto legal después de reconocer la función directiva y coordinadora del presidente del Gobierno deja a salvo la competencia y responsabilidad de los miembros del mismo en su gestión, atribuyendo el art. 14.3 LRJAE a los ministros como jefes de sus Departamentos la potestad reglamentaria en materias propias.”

Dentro das competencias que a doutrina hiperbólicamente clasifica como “xudiciais” atópase a atribución dos conselleiros de resolver os recursos administrativos promovidos contra as resolucións dos organismos e autoridades da consellería, agás cando por lei a devandita facultade se atribúa a outro órgano. Esta potestade dos conselleiros presenta problemas cando se instrumentan delegacións ó respecto, e algunhas delas viñeron a ser resoltos pola recente Lei de acompañamento dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma para o ano 2003²⁵ xa que permite que non só por lei senón que tamén regulamentariamente se atribúa a outro órgano a potestade de resolver os recursos administrativos. A resolución dos recursos administrativos de revisión e dos procedementos de revisión de oficio deberán ter en conta o disposto polo artigo 11 da lei 9/1995, do 10 de novembro, do Consello Consultivo de Galicia, no tocantes a necesidade de consulta preceptiva deste órgano ó respecto²⁶.

24 Cfr., Zilemenos, C.: “Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire”. *Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence*. Paris. 1976. Páxinas 237 e seguintes.

25 Así se dispón no artigo 30 da lei 7/2002, do 27 de decembro, de medidas fiscais e de réxime administrativo. DOG n° 251 do 30 de decembro de 2002.

26 Segundo o artigo 15 do Decreto 282/2003 do 13 de xuño polo que se aproba o Regulamento de organización e funcionamento do Consello Consultivo de Galicia estas competencias non están reservadas ó Pleno do Consello.

Os xefes dos departamentos teñen tamén a atribución de formula-lo anteproxecto de presupostos da súa consellería. Esta función desenvólvese dentro do marco establecido polo texto refundido da Lei de réxime financeiro e presupostario de Galicia, e das ordes anuais emanadas da consellería de Economía e Facenda reguladoras da elaboración do proxecto de lei de orzamentos da Comunidade Autónoma.

De carácter máis burocrático é a atribución que posibilita que os conselleiros dispoñan os gastos propios dos servicios da súa consellería non reservados á competencia do consello, dentro dos límites da autorización presupostaria. Igualmente, son os habilitados para interesar dos servicios financeiros competentes a ordenación dos pagos correspondentes.

En coherencia co disposto con carácter xeral polo artigo 20 da Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, os conselleiros poden resolver os conflitos de atribucións entre autoridades dependentes da súa consellería. Esta facultade arbitral, exercerase normalmente en relación ás competencias entre as direccións xerais e organismos autónomos encadrados no seu departamento, e que non teñan nidamente delimitadas as súas funcións.

Finalmente, os conselleiros poden designar e cesar libremente ó seu persoal colaborador e de asistencia directa dentro dos créditos orzamentarios consignados a tal efecto. Trátase do persoal eventual previsto na Lei da función pública de Galicia e que, como é ben sabido, debe cesar automaticamente ó se produci-lo cesamento do membro da Xunta que efectuou o seu nomeamento.

3.2.2.- Competencias externas.

Os conselleiros ostentan a representación do departamento de que son titulares. Esta afirmación legal é compatible coa atribución dunha personalidade xurídica única á Xunta de Galicia, é dicir, os conselleiros actúan en representación da Administración autonómica a través do seu departamento. Na actualidade, non é posible soste-la existencia de personalidades xurídicas independentes ou diferenciadas entre a Xunta de Galicia e as súas consellerías. Unha manifestación nidia desta concepción antes exposta é a sinatura por parte da consellería competente (Ordenación do Territorio e Medio Ambiente) de acordos co departamento de medio ambiente do Reino de Dinamarca, que no seu momento, e por motivos relativos ás relacións internacionais, foron declarados nulos por sentenza do Tribunal Constitucional do 20 de xullo de 1989²⁷.

Enoch Albertí²⁸ vén de sinala-la indisponibilidade e a voluntariedade como principios dos convenios de colaboración, e nesta liña aqueles que sexan asinados polos conselleiros levarán insitos a vontade do Goberno galego como Administración Pública autonómica, se ben coincido co profesor catalán na necesidade dunha máis precisa regulación da súa “vida interna”, esto é, do proceso de formación da vontade negocial da Comunidade Autónoma.

Os conselleiros pode propoñer ó Consello da Xunta os nomeamentos e ceses dos cargos da súa consellería que requiran a forma de decreto para a súa designación. Trátase da provisión dos postos de primeiro nivel dentro da consellería, en concreto no ámbito galego os de secretario xeral, directores xerais e directores dos organismos dela dependentes.

²⁷ A problemática derivada desta Sentencia pode consultarse no meu manual: *O Estatuto de Galicia. Vinte anos de parlamento e xustiza constitucionais*. Editorial Xerais. Vigo.2003. Páxinas 389 a 395.

²⁸ Albertí Rovira: “El Estado Autonómico. La perspectiva de la cooperación”. *Anuario Jurídico de La Rioja*. Anales del Convenio Universidad de La Rioja- Parlamento de la Rioja nº 8. 2002. Páxina 155.

Os titulares dos departamentos son competentes para propoñer para a súa aprobación polo Consello a estruturación e organización da súa consellería. Plantéxase certos límites a esta potestade dos conselleiros no tocantes á creación de organismos públicos, pois o decreto lexislativo regulador do texto refundido de réxime financeiro presupostario de Galicia²⁹ contempla unha participación senlleira nesta materia da Consellería de Economía e Facenda. Autores administrativistas reputados suliñan a vinculación desta potestade dos Conselleiros coa definición da política do seu Departamento ata o punto de concluir que “a análise da estrutura de cada Departamento será fundamental para coñecer os criterios básicos de actuación de cada un deles e do Goberno en xeral”³⁰.

Os membros da Xunta poden propoñer ó Consello os proxectos de lei ou de decretos relativos ás competencias atribuídas a súa consellería. Nesta laboura de tipo normativo, como ten estudiado a doutrina anglosaxona³¹, e sobre todo na fase intradepartamental poden xogar unha importante influencia os grupos de presión coñecidos como *lobbies*, se ben no caso galego a súa presenza non é tan manifesta como en outros ámbitos xeográficos. Nesta mesma orde de cousas da produción normativa das Consellerías tamén é decisiva a política de concertación co Estado no caso de competencias concurrentes, posto que as normas autonómicas deberán de ser particularmente sensibles a aqueles aspectos que veñen normados pola normativa estatal, sexa esta legal ou regulamentaria³². A elevación ó Consello da Xunta dos proxectos de Decretos, Decretos Lexislativos e Anteprojectos de lei debe producirse no caso de competencias coincidentes de varios conselleiros a proposta conxunta de todos eles, pero o refrendo da disposición será do Conselleiro da Presidencia, ó que tamén corresponderá designar as consellerías que deben participar na elaboración do respectivo proxecto ou, no seu caso, propoñer ó Consello a constitución dunha Comisión interdepartamental a tales efectos (artigo 5 do Regulamento de Réxime interior da Xunta de Galicia).

Finalmente, os conselleiros gozan da atribución de asinar en nome da Xunta os contratos relativos a asuntos propios da súa consellería. Este vén a ser un exemplo máis que reforza a afirmación da personalidade xurídica única con que actúa a Comunidade Autónoma, e que posibilita que a manifestación da súa vontade no tráfico negocial se produza a través de múltiples suxeitos personificados nos titulares dos distintos departamentos gubernamentais. Nesta orde de cousas debe lembrarse que a ausencia de certos procedimentos na contratación, como pode ser a ausencia de sinatura do representante legal da mesma, non impide o outorgamento de certos efectos xurídicos os negocios que a enriquezan, tal e como manifestou o Tribunal Supremo na súa sentenza do 15 de outubro de 1986:

“...En relación con la 2ª cuestión planteada es de consignar que ya esta Sala en S 25 junio 1981, y con cita expresa de las de 22 enero 1975, 11 octubre 1979, y 29 octubre 1980, a propósito de un contrato administrativo en el que se habían omitido las formalidades legales, ha declarado que es admisible en el

29 Nos seus artigos 11 e 12 que refiren tamén o importante contido que ó respecto establecen os preceptos da lei 3/1985, do 12 de abril, do Patrimonio da Comunidade Autónoma galega (DOG nº78, do 24 de abril).

30 Son verbas do meu colega José Tudela. Vid. “Los consejeros del Gobierno de Aragón” contido no volume colectivo *Estudio Sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*. Dirixido por López Ramón. Zaragoza, 1997. Páxina 173.

31 K. Schlozman e J. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, Harper and Row, New York, 1986.

32 Aspecto que vén de ser subliñado por Muñoz Machado no seu traballo: “Veinte años de Autonomías Territoriales”, contido no *Anuario Jurídico de La Rioja*. nº 6-7, 200-2001. Páxina 96.

campo del derecho administrativo, al amparo del concepto de gestión de negocios ajenos en base al enriquecimiento sin causa, la obligación de la Administración de resarcir al gestor los gastos necesarios y útiles y los perjuicios sufridos en el ejercicio de su cargo (art. 1893 CC), pues ello contribuye al mantenimiento de la exigencia social trascendente de la seguridad jurídica. Habiendo igualmente declarado esta Sala en S 7 junio 1982 que la forma, por muy importante que sea, no constituye en sí misma un fin, sino que es un instrumento de control de la actividad administrativa establecido en previsión de que sean satisfechas las exigencias concretas de los objetivos que dicha actividad persigue en la realización de los intereses colectivos que le está encomendando a la Administración actuante y, por ello, la consecuencia anulativa que por regla general puede derivarse del incumplimiento de las formalidades impuestas a la contratación administrativa debe evitarse en aquellos supuestos en que la infracción formal es meramente ritual por aparecer acreditada en el expediente de forma notoria e incuestionable que la específica finalidad de la forma incumplida ha sido realmente satisfecha.”

4.- O REXIME DE TOMA DE DECISIÓNS DO EXECUTIVO.

Unha materia que, tanto política como xurídicamente, se presenta como de importancia destacable é a dos criterios ordenadores dos traballos do goberno galego. O lexislador autonómico optou nembargantes por remiti-la regulación desta cuestión no artigo 9 da lei da Xunta e do seu Presidente³³ ós acordos internos do Consello, para artellar as normas internas “ que se precisen para a boa orde dos traballos e para a adecuada preparación dos acordos que deban de adoptarse, mediante un Regulamento de Réxime Interior que haberá de axustarse ós términos da presente lei”. Esta última referencia legal da necesidade de respecto do principio de legalidade é claramente ociosa por imperativo constitucional e estatutario, e non deixa de ser ilustrativa da “mala conciencia” que debéu ter o autor da lei ó deixar para un texto de rango inferior o tratamento de temas como a elaboración de disposicións de carácter xeral que merecen a reserva de lei para a súa abordaxe.

Esta actividade de elaboración normativa gubernamental presenta a dúbida da aplicabilidade das disposicións previstas antes nos artigos 129 a 132 da Lei de procedemento administrativo e hoxe no artigo 22 da Lei 50/1997, xa que cabería entender que a elaboración de disposicións de carácter xeral (entre elas os proxectos de lei) poderían ser incluídos dentro do “procedemento administrativo común” ó que alude o artigo 149.1.18 da Constitución, séndolles polo tanto de aplicación a normativa estatal.

Nembargantes a STC 15/1989 do 26 de xaneiro contén no seu fundamento xurídico 7º a seguinte afirmación que matiza o citado enfoque: “o procedemento de elaboración de disposicións de carácter xeral é un procedemento administrativo especial respecto do que as Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cando se trate do procedemento para a elaboración das súas propias normas de carácter xeral”. Así pois o Dereito contemplado na lexislación de procedemento administrativo será aplicable só no seu carácter de dereito supletorio conforme ó establecido no artigo 149.3 da Constitución.

³³ Remisión que técnicamente sería máis axeitado incluír nunha disposición adicional da lei e non no articulado.

A pesar desta exclusividade, as normativas autonómicas téñense decidido a asumir un procedemento de elaboración moi similar ó estatal. Deste xeito o Decreto 111/1984 do 25 de maio (modificado polo decreto 57/1994 do 25 de marzo) regulador do réxime interior da Xunta de Galicia, contén nos seus artigos 6 e seguintes un procedemento moi similar ó previsto anteriormente na LPA. Esta opción lexislativa é perfectamente lexítima, o que sen dúbida é máis claramente criticable é a ausencia de rango legal para a regulación desta materia, tendo en conta a trascendencia práctica e normativa que a mesma presenta, e ademáis a posibilidade de incorrer no absurdo de que un regulamento estableza o procedemento de elaboración dos propios regulamentos e dos proxectos de disposicións de rango superior³⁴.

4.1.1.- Principios xerais.

Existen certas pautas de funcionamento dos órganos executivos colexiados que integran o que Prada³⁵ ven de denominar para outro ámbito un “principio de homoxeneidade” dos ordenamentos xurídicos autonómicos, de tal xeito que non é extrano atopalos en relación o funcionamento do Goberno do Estado ou de executivos das restantes Comunidades Autónomas. Os principios que rexen as reunións da Xunta en Consello aparecen recollidos no artigo 5 da lei reguladora da Xunta e do seu Presidente.

4.1.1.1.- Unidade.

Ó meu xuício a recepción legal deste principio supón neste contexto que os acordos do Consello da Xunta son expresión unitaria da vontade do Goberno, polo que os seus membros quedan obrigados ó seu cumprimento. Principio de funcionamento que como algún outro que posteriormente comentaréi, sufrirá embates e será posto a proba con motivo da existencia de Gobernos de coalición que estén compostos por conselleiros de distintas forzas políticas, e nos que, polo tanto, o aparato partidario non cohesionará á totalidade do consello de goberno.

4.1.1.2.- Colexialidade.

É obvia a consideración do consello como un órgano colexiado, pero este carácter non obsta a relevancia da primacía presidencial dentro da Xunta. A diferenza do referido respecto do principio de unidade, o principio da colexialidade verase reforzado nos casos de heteroxeneidade do color político dos conselleiros, e singularmente, como sinala García Herrera³⁶ nos supostos de Xunta cesante pola perda da confianza parlamentaria do Presidente.

4.1.1.3.- Participación.

No momento de aprecia-la virtualidade deste principio asoman ribetes escépticos que poñen de manifesto a primacía do liderazgo político do Presidente da Xunta respecto a un pretendido carácter participativo ou por hipótese asambleario do Consello³⁷.

34 Como veño de comentar no meu libro *Dereito Parlamentario de Galicia* este problema se resolvió no ámbito estatal coa aprobación da lei 50/1997 do 27 de novembro, do Goberno. Edicións Xerais. Vigo. 2001.

35 José Luis Prada Fernández de Sanmamed: “La Construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas”, publicado na revista *Asamblea* nº 7 de Decembro de 2002.

36 No seu traballo: “La continuidad del Gobierno Vasco” publicado na *Revista vasca de Administración Pública* nº11 de 1985.

37 Nos últimos lustros de historia política autonómica somentes ten trascendido como relevante caso de debate vivo dentro do Consello o producido con motivo da reacción política do Executivo autonómico en relación co afundimento do buque *Prestige*.

Podemos entender con Sartori³⁸ que nos atopamos ante un deses casos nos que se opera unha *fictio iuris* sen máis consecuencias efectivas para a realidade do funcionamento do máximo órgano de goberno autonómico.

4.1.1.4.- *Coordinación.*

A clásica afirmación da Ciencia da Administración defende que non coordina que quere senón quen pode. No caso que me ocupa está claro que a coordinación da que fala a lei só pode levarse a cabo por parte do Presidente da Xunta, que ostenta una posición tan singular dentro deste órgano colexiado. Como sinalou Predieri³⁹ para o caso italiano, a coordinación resulta ser unha noción fundamental para o entendemento da política gubernamental sobre todo cando se exercitan competencias económicas ou que poden ter repercusións neste ámbito, e esta reflexión é de aplicación ó caso do goberno autonómico que, a miúdo, implementa políticas públicas de fondas consecuencias na economía e a sociedade de Galicia.

4.1.2.- *O Consello de goberno.*

Esta denominación non é habitual tanto na normativa autonómica, incluso no Estatuto de Autonomía, como na práctica política galega que adoita designar ó Goberno autonómico, reunido tradicionalmente os xoves de cada semana, como “Xunta”. Este *nomen iuris* resulta problemático pois a expresión Xunta de Galicia tamén se utiliza a cotío para designa-la globalidade da Comunidade Autónoma, e non só o seu máximo órgano de carácter executivo.

O ordenamento xurídico de Galicia incorpora certas normas de funcionamento para disciplina-las reunións do Consello da Xunta que son trascendentais en gobernos de coalición pero non tanto cando asistimos a gobernos maioritarios de composición monocolor.

A primeira figura que a lei da Xunta se ocupa de describir é curiosamente a do Secretario, decindo que será o propio Consello da Xunta o que, enténdese que por maioría, designará de entre os seus membros un Secretario. As súas funcións son as típicas de esta figura dentro dos órganos colexiados: dar fe dos acordos do Consello e dos das Comisións Delegadas e librar, cando proceda, certificación dos mesmos⁴⁰.

Pero sen dúbida a figura senlleira do Consello é a do Presidente. A il lle corresponde face-la convocatoria do Consello e o que é máis importante a fixación da orde do día. Non se dí na lei qué prazo debe respectarse polo presidente na fixación da orde do día pero o desenvolvemento regulamentario establece que a orde do día se formará cas propostas que formulen as Consellerías dos asuntos que, sendo sometidos ó estudio da Comisión de Secretarios Xerais, merecen a conformidade desta. Tales propostas enviaranse polas Consellerías respectivas á Secretaría Xeral da Presidencia e Administración Pública antes das 12 horas do día anterior o do Consello da Xunta⁴¹.

A fixación da orde do día devén así como un trámite decisivo no funcionamento do Consello da Xunta e pon de manifesto, unha vez máis, a preponderancia da

38 Vid. Giovanni Sartori: “Superpoblación: una carrera insensata y perdedora”. *Claves de Razón Práctica*. Nº 131, abril de 2003.

39 A. Predieri: *Pianificazione e Costituzione*, Ed. Communitá, Milano, 1963, páxinas 21 a 29.

40 Funcións que se corresponden co texto da lei según a redacción dada pola lei 11/1988.

41 Trátase dun réxime modificado polo Decreto 57/1994, do 25 de marzo, xa que o orixinario estaba contido no Decreto 111/1984 do 25 de maio.

figura presidencial no órgano colexiado. Todo iso sen perxuício de que materialmente a xestión da convocatoria se realice por parte do Secretariado do Goberno.

O quórum do Consello se alcanza cando asista o Presidente ou quen o substitúa, e, ó menos, a metade dos seus membros. A substitución do Presidente será ordinariamente desempeñada polo vicepresidente, pero nos casos de goberno cesante por perda da confianza parlamentaria e ante a ausencia da figura do vicepresidente preséntanse dúbidas sobre o funcionamento. Para o caso estatal Satrústegui⁴², seguindo a Galizia como máxima autoridade no Dereito italiano na materia, entende que somentes poderá actuar o Goberno nos casos nos que nos movamos na defensa e tutela dos intereses xerais e nunca cando quepa unha política discrecional de ordenación do futuro. En todo caso movémonos en ámbitos indefinidos que poden ser obxecto de certa apreciación subxetiva, sendo só posible falar de certeza negativa para os supostos de decisión política de imposible ou costosa reparación.

A maioría establecida para a existencia de quórum diferénciase da que rixe nas Cámaras parlamentarias, xa que precisa en todo caso da presenza do Presidente do Executivo, namentras que en sede lexislativa o quórum adoita perfeccionarse coa presenza da metade máis un dos membros da Asamblea, requiríndose en todo caso da correcta constitución da mesa como órgano rector⁴³.

O réxime xurídico das reunións do Consello complétase coa previsión de que os membros do Consello están obrigados a gardar segredo sobre as deliberacións daquel, as opinións e, se é o caso, os votos emitidos. Típica norma imperfecta, pois non conta con sanción alguha para o caso de incumprimento, ten un carácter moi rixido no noso Dereito. Reformas da lexislación comparada como a aragonesa, falan de xeito máis realista dun deber de confidencialidade e non explicitan con tanto detalle a obriga de discreción, que polo demáis se entende obvia en tan altas maxistraturas públicas.

4.1.3.- As Comisións Delegadas.

As Comisións Delegadas da Xunta de Galicia son órganos colectivos, centrais, superiores e con competencia especial. A pesares de que na súa denominación figura a palabra “delegadas”, dispoñen de competencia propia, aparte da que o consello da Xunta poida delegarles. A súa finalidade é fundamentalmente a de acadar unha maior coordinación entre as distintas Consellerías e, para iso, agrúpanse en cada comisión os Conselleiros que precisan traballar máis en equipo por razón da proximidade entre as materias atribuídas ós seus departamentos.

A normativa autonómica non é clara a hora de precisar o órgano competente para a creación das Comisións Delegadas, pois refire que é “a Xunta” quen pode facelo. Entendo que xurídicamente é necesario un acordo do Consello de Goberno para que a Comisión Delegada sexa correctamente creada, non sendo posible o seu nacemento pola vontade exclusiva do Presidente do Executivo.

4.1.3.1.- Funcións.

A redacción legal no tocantes as funcións das Comisións Delegadas é moi problemática. En primeiro lugar dise que éstas poden ser creadas para “coordina-la elaboración de

42 Miguel Satrústegui: “Artículo 101. El cese del gobierno y el Gobierno cesante”, en Oscar Alzaga Villaamil (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 tomo VIII: Cortes Generales*, EDERSA, Madrid 1998. Páxina 361.

43 Para esta problemática pode consultarse o meu traballo: “As deliberacións e acordos parlamentarios”. Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 8, nº 2. 1999.

directrices e disposicións”. O carácter xenérico desta expresión foi recoñecido polo Decreto 16/1994, do 4 de febreiro⁴⁴ de creación da Comisión Delegada para Asuntos Económicos, que no seu artigo 3 no tratamento das competencias da mesma fala do exercicio das “que xenéricamente lle atribúe a lei 1/1983, reguladora da Xunta e do seu Presidente”.

En segundo lugar as Comisións Delegadas poderán tamén programa-la política sectorial e examinar asuntos de interese interdepartamental. Entendo que esta posibilidade se atribúe con carácter consultivo e non decisorio, xa que a lei fala de “análise” e ademais esa función “programadora” en último lugar ficaría reservada sempre ó Consello da Xunta de Galicia.

Por último resulta tamén problemática a función preparadora das reunións dos Consellos da Xunta, pois pode xerar roces co outro órgano con competencias nesta cuestión, a reunión de Secretarios Xerais das Consellerías. En efecto, de conformidade co artigo 17 do Decreto regulador do réxime interior da Xunta de Galicia, a comisión de secretarios xerais é o órgano encargado de analizar con carácter previo os proxectos de disposicións que se sometan á decisión do consello da Xunta. Cabería concluir que a función das comisións delegadas será neste punto auxiliar respecto do papel substantivo desenvolto pola comisión de secretarios xerais.

4.1.3.2.- *Funcionamento.*

A lei prevé que o réxime xeral de funcionamento das comisións delegadas se someta ós criterios establecidos para o consello da Xunta, isto é, os principios xerais de unidade, colexialidade, participación e coordinación. Máis concretamente deberán ser os decretos de creación os que establezan o réxime de funcionamento, se ben da análise dos existentes non se derivan peculiaridades dignas de mención, agás no caso da comisión delegada de medio ambiente creada por decreto 80/1984, do 24 de maio. En efecto esa normativa dispoñía a posibilidade de creación de grupos de traballo de carácter temporal ou permanente nos que poderían participar mediante invitación representantes de organismos públicos, así como sociedades e asociacións oficialmente recoñecidas. Esta previsión merece unha valoración positiva pois supón unha vía máis para efectiviza-lo principio de participación dos cidadans nos asuntos públicos contemplado nos artigos 23 e 105 c) da Constitución.

En todo caso, segundo prescrición legal ó respecto, o contido necesario do decreto de creación das comisións delegadas deberá afectar a súa composición, á súa presidencia e as competencias que lle sexan asignadas⁴⁵, o que é perfectamente razonable tendo en conta os caracteres deste órgano colexiado autonómico.

4.2.- **Funcións da Xunta.**

Son moi diversos os criterios clasificatorios que poden asumirse a hora de analizar as funcións do Goberno galego sistematizarei eiqú en: funcións normativas, de dirección política e administrativas, as que desenvolve o noso Executivo, dun xeito polo demáis semellante ó que no dereito comparado autonómico se ten adoptado⁴⁶.

44 Publicado no Diario Oficial de Galicia do 10 de febreiro de 1994, número 28/1994, páxina 605.

45 Principios que se respetan ademáis de na citada comisión delegada para asuntos económicos e na tamén mentada comisión delegada de medio ambiente, nos decretos de creación da comisión delegada para o emprego xuvenil creada por decreto 17/1994 de 4 de febreiro.(DOG do 10 de febreiro de 1994.)

46 Así o fixo Vivanços Comes no caso valenciano. “Disfuncionalidades del subsistema de gobierno parlamentario valenciano”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. Nº 34/35. Valencia, 2001.

4.2.1.- Funcións normativas.

4.2.1.1.- A aprobación do proxecto de lei de orzamentos para a súa remisión ó Parlamento.

Trátase da coñecida como “función financeira”. Esta facultade da Xunta de Galicia no so ten relevancia polo seu carácter de lei formal senon que afecta indirectamente a outras funcións parlamentarias xa que, como resulta coñecido, as proposicións de lei presentadas na cámara deberán respetar o contido do marco orzamentario. Esta competencia do consello da Xunta ten tal substantividade política que, o xuício da maioría dos autores, non é posible que sexa exercida pola Xunta de Galicia cando se atopa en funcións, xa que aínda que no noso sistema non se vincula tan fortemente como no italiano a tramitación da lei orzamentaria coa relación de confianza política entre o Parlamento e o Goberno, a nosa doutrina non se mostra partidaria dun exercicio da función orzamentaria nesa situación interina.⁴⁷

4.2.1.2.- A aprobación de proxectos de lei e a súa retirada.

Esta facultade da Xunta de Galicia pon de manifesto a preponderancia dos executivos na función lexislativa dos modernos parlamentos. Resulta un lugar común afirmar que a iniciativa lexislativa triunfadora é a gubernamental e por iso os proxectos de lei constitúen o cerne da análise da produción xurídica das cámaras.

Esta relevancia do papel da Xunta na aprobación dos proxectos de lei e a súa retirada non pode facernos descoñecer que os grupos de presión actúan dun xeito moi relevante no momento previo e tamén no da tramitación parlamentaria dos textos lexislativos. Os membros do Goberno deberán avaliar en cada momento as circunstancias da retirada dun proxecto de lei, sopesando finalmente tamén se o seu é un comportamento respaldado públicamente⁴⁸.

Polo demáis as potestades do Goberno en sede parlamentaria aparecen recollidas nesta materia no Regulamento do Parlamento de Galicia que no seu artigo 125 dispón que o Goberno poderá retirar un proxecto de lei en calquera momento da súa tramitación ante a cámara sempre que non tivera recaído acordo final desta.

4.2.1.3.- A aprobación de decretos lexislativos.

No marco do establecido nos artigos 53 a 57 da lei reguladora da Xunta e do seu presidente o Goberno galego pode dictar decretos lexislativos nos supostos de delegación expresa do Parlamento. Polo tanto a primeira afirmación nidia que convén lembrar e a da inexistencia de decretos leis no dereito autonómico galego. Entendo que non existe unha interdicción constitucional para a súa utilización, pero que a ausencia de previsión estatutaria, sendo o Estatuto de Autonomía como é o marco regulador das fontes do dereito autonómico, impide na actualidade a aprobación de decretos leis por parte do Goberno galego. Non caberán pois en palabras de Rodríguez Zapata “normas de substitución provisional das leis” sendo sómente posible acudir como xa estudíei noutro lugar⁴⁹ ós procedementos de urxencia en sede parlamentaria.

47 Neste sentido entre outros Ramon Punset “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español” *Revista de Derecho Político* núm. 14. 1982 páx. 74. En parecido termos pode consultarse o meu traballo: “O control parlamentario das finanzas públicas na Comunidade autónoma de Galicia”. *Revista Galega de Administración Pública*. nº13. 1996.

48 Kaplan, M.A.: *Justice, Human Nature Justice, and Political Obligation*, The Free Press, Nova York, 1976, páxina 214.

49 “Os procedementos lexislativos especiais”. *Revista “Dereito”*. Vol.7. nº1. 1998.

Dende o punto de vista formal a regulación dos decretos lexislativos en Galicia segue as liñas mestras dos decretos lexislativos previstos nos artigos 82 a 85 da Constitución para o caso estatal. Así a delegación lexislativa deberá outorgarse mediante unha lei de bases cando o seu obxecto sexa a formación de textos articulados (tal foi o caso da lei de taxas e prezos públicos de Galicia) ou por unha lei ordinaria cando se trate de refundir varios textos legais nun so (suposto que se diu aínda que de xeito incompleto con motivo da lexislación autonómica reguladora das caixas de aforro).

Existen determinadas materias que non poden ser obxecto de delegación lexislativa, concretamente a regulación do réxime electoral da Comunidade Autónoma, a aprobación dos orzamentos, as leis institucionais ou de desenvolvemento básico do estatuto e as que pola súa natureza requiran maioría cualificada para a súa aprobación. A inclusión das leis de desenvolvemento básico do Estatuto que, como expliquei noutro lugar non aparecen detalladas no texto de 1981, provoca que as materias que poidan ser obxecto da delegación sexan delimitadas “in fieri”, dependendo de que determinadas materias que cualifiquen pola Mesa e Xunta de Portavoces da Cámara como propias deste tipo normativo.

Ademáis a delegación lexislativa debe outorgarse de xeito expreso para materia concreta e con fixación do prazo para o seu exercicio. Esta configuración restrictiva provoca que non se poida entender concedida tacitamente a delegación nin por un tempo impreciso e que tampouco sexa posible a subdelegación en autoridades distintas da propia Xunta. Queda polo tanto prohibida a posibilidade de que a delegación sexa levada a cabo por unha ou varias consellerías, o que cecáis na praxe galega provoca o escaso uso deste instrumento normativo para a trasposición das directivas comunitarias, que comunemente afectan de xeito directo a unha ou varias consellerías⁵⁰ e si se teñen incorporado ó ordenamento de outras Comunidades autónomas mediante Decretos lexislativos.

A actuación do Executivo galego vese condicionada polo feito de que as leis de bases aprobadas parlamentariamente deben delimitar con precisión o obxecto e alcance da delegación lexislativa e os principios e criterios que se deben de seguir no seu exercicio. Singularmente nunca o Parlamento poderá autorizar á Xunta para modificar a propia lei de bases (suporía un fraude no marco de relación da delegación lexislativa) nen tampouco poderá posibilitar que o Goberno dicte normas con carácter retroactivo.

As leis ordinarias que autorizan a refundición de textos legais deben determinar o ámbito normativo a que se refire o contido da delegación e especificar si só se posibilita a mera formulación dun texto único ou se habilita para regularizar, clarexar e armoniza-los textos legais que deban ser refundidos.

Finalmente o control sobre o exercicio da lexislación delegada exercerase nos termos previstos no regulamento do Parlamento de Galicia sen prexuízo de que as propias leis de delegación establezan en cada caso fórmulas adicionais de control parlamentario, como poden ser a creación de comisións “ad hoc” para o seguimento da actuación gubernamental. En todo caso e como sinala Birch⁵¹, debe terse en conta que os gobernantes están obrigados a explicar, dar razóns das súas decisións e a rendirlas contas das políticas públicas executadas. Con carácter previo existe un control de legalidade-oportunidade desenvolto por parte do Consello Consultivo de Galicia que, para-

50 Así o recolle en Italia Luciano Violante. “Il Parlamento nell’età della globalizzazione”. *Rassegna Parlamentare* n°1 2003. Páxina 44.

51 Vid. Birch, A.H.: *Representative and responsible government. An Essay on British constitution*. George Allen and Unwin, Londres, 1964.

doxicamente ten atribuídas funcións de informe sobre os proxectos de decretos lexislativos e non sobre os proxectos de lei en xeral⁵².

4.2.1.4.- *Actuacións en relación ás proposicións de lei.*

O consello da Xunta debe outorgar ou denega-la súa conformidade á tramitación de proposicións de lei que supoñan aumento dos créditos ou mingua dos ingresos orzamentarios. Esta participación do executivo está prevista no artigo 123 do Regulamento do Parlamento de Galicia que dispón que unha vez exercitada a iniciativa lexislativa parlamentaria deberá remitirse o texto á Xunta de Galicia para que manifieste o seu criterio respecto da toma en consideración polo pleno da Cámara. Transcurridos quince días sin que a Xunta de Galicia manifestase o seu criterio ou negase expresamente a súa conformidade á súa tramitación a proposición de lei queda en condicións de ser incluída na orde do día do Pleno para a súa toma en consideración.

A virtualidade práctica desta participación do Executivo na iniciativa lexislativa parlamentaria limitárase pois a que, antes de inicia-lo debate plenario debe darse lectura ó criterio da Xunta se o houber. Non existe pois no noso sistema parlamentario unha sorte de veto gubernamental ás iniciativas lexislativas nadas extramuros da Xunta, o que ademáis é plenamente coherente, como apunta Andrea Manzella para o caso da Unión Europea, co residenciamento da representación popular na Cámara parlamentaria⁵³.

4.2.1.5.- *A potestade regulamentaria.*

O consello da Xunta goza dos atributos habituais dos executivos entre os que se atopa a posibilidade de aprobar regulamentos administrativos. A lei reguladora da Xunta e do seu presidente distingue dous tipos de regulamentos autonómicos.

Por unha banda os regulamentos que aprobe a Xunta para o desenvolvemento e execución das leis de Galicia así como os das leis do Estado. Esta distinción lexislativa é irrelevante a efectos competenciais pois depende do reparto constitucional das materias e ademáis é unha cuestión que se plantexa como problemática a nivel xeral e na actualidade no caso italiano.⁵⁴

Por outra banda existen regulamentos autonómicos que derivarán da necesaria execución dos tratados e convenios internacionais e do cumprimento dos “regulamentos e directrices derivadas daqueles”. Esta expresión legal parece ter en conta a particular situación derivada do dereito comunitario europeo que esixirá de xeito habitual a aprobación de regulamentos autonómicos para a trasposición de directivas comunitarias, xa que estas a menudo afectarán a materias que, sin estar afectadas polo principio da reserva de lei, foron atribuídas⁵⁵ á competencia da Comunidade Autónoma de Galicia.

4.2.1.6.- *Participación nos proxectos de convenios e acordos de cooperación.*

A utilización desta vía de participación autonómica ven dada pola situación actual na que se produce unha “erosión do principio de territorialidade do dereito” en

52 Para un estudio detallado deste tipo normativo remítome o meu traballo: “A Xunta ante o Parlamento: as comparecencias e o control da lexislación delegada”. Revista Galega de Administración Pública. nº19. 1998.

53 Así se pronuncia no seu estudio: “Lo Stato <comunitario>”. *Rivista Italiana di Diritto Costituzionale* nº 2/2003.

54 Así Antonio D’Atena no seu traballo: “Materie legislative e tipologia delle competenze” contido no *Quaderni costituzionali* núm. 1 marzo de 2003, páxs. 15 e ss.

55 Este feito resulta moi relevante cando se completou o deseño do mapa autonómico do Estado, coa xeneralización da potestade normativa para toda-las Comunidades Autónomas. Así pode consultarse no repaso histórico feito por Javier Pérez Royo no seu estudio “Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución española de 1978”, publicado na *Revista de Derecho Político*, nº 54. Madrid. 2002.

palabras de Giacinto della Cananea⁵⁶, e que no caso español é unha manifestación da superación da territorialidade dos ordenamentos autonómicos.

O propio artigo 35 do Estatuto de Autonomía para Galicia é consciente da importancia que para a Comunidade Autónoma ten a posibilidade de celebrar acordos ou convenios con outras comunidades autónomas para a xestión e prestación dos servicios propios da exclusiva competencia das mesmas, e neste senso a participación da Xunta, sen perxuício da intervención parlamentaria no seu caso, preséntase como imprescindible.

4.2.1.7.- *Intervención ante o Tribunal Constitucional.*

A previsión do artigo 19 do Estatuto de Autonomía para Galicia de que o Executivo autonómico poida interpor recursos de inconstitucionalidade a presentarse ante o Tribunal Constitucional nos supostos e termos previstos na Constitucional e na lei orgánica do Tribunal Constitucional veu a puntualizarse por parte da doutrina do máximo intérprete da Constitución. Así a liña máis aperturista represéntase pola sentenza 199/1987, do 16 de decembro, que interpreta o contido do artigo 32.2 da LOTC no sentido de permiti-la lexitimación en aras da “depuración do ordenamento xurídico”. Non podemos esquecer en palabras de Fausto Cuocolo⁵⁷ a importancia da interpretación do Tribunal Constitucional para o coñecemento do ordenamento xurídico e, no noso caso na delimitación da función da Xunta de Galicia na defensa do ordenamento xurídico propio da nosa Comunidade Autónoma.

4.2.2.- *Función de dirección política.*

A denominación “dirección política” ten acollida no dereito constitucional español como un trasunto da función de “indirizzo politico” acuñado por Mortati⁵⁸ en relación coa función de representación que o Parlamento desempeña dentro do sistema político italiano. Nesta orden de cousas pode falarse tamén dunha función de “dirección política” por parte do Executivo que no parlamentarismo racionalizado de Galicia se manifesta en facetas moi heteroxéneas entre si.

4.2.2.1.- *A aprobación de directrices e do programa de goberno.*

Trátase de ámbitos nos que a primacía da figura presidencial é obvia, xa que o programa de goberno forma parte esencial do debate de investidura no que o candidato a Presidente se postula ante a Cámara, e as directrices gubernamentais adóitan tamén incorporarse na intervención do presidente do Executivo nos debates de política xeral.

Hoxendía non cabe dúbida de que as políticas públicas o son sobre todo do Executivo e isto maniféstase claramente nos países do noso entorno. Neste sentido a nosa Comunidade Autónoma non é unha excepción á hora de constata-la relevancia do papel da Xunta de Galicia nesta materia.⁵⁹

⁵⁶ No seu traballo: “I Pubblici poteri nello spazio giuridico globale”, publicado na *Rivista trimestrale di diritto pubblico* núm. 1 de 2003, páx. 23.

⁵⁷ “Appunti e spunti di diritto costituzionale”. *Rassegna Parlamentare. N°1 anno XLV*.

⁵⁸ Este autor estudia tamén a importancia do papel gubernamental de dirección política en relación coas previsións constitucionais sobre a Constitución económica no seu traballo: “Iniziativa privata e imponibile di mano d’opera”, en *Giurisprudenza costituzionale, 1958*, páxinas 1190 e seguintes.

⁵⁹ Paolo Caretti e Massimo Morisi veñen de apuntar os cambios recentes en Italia para posibilita-la participación do Parlamento nestas cuestións. Tal e como pode observarse no seu traballo: “Parlamento e politiche pubbliche” publicado no *Quaderni costituzionali* núm. 3 2001.

4.2.2.2.- *Participación na cuestión de confianza e na disolución do Parlamento.*

Trátase dunha función “débil” pois a facultade decisoria queda en mans do presidente da Xunta. Ó consello de goberno lle compete somentes deliberar sobre a cuestión de confianza que o presidente da Xunta propoña formular ó Parlamento así como a disolución da Cámara que o presidente pode decretar ó abeiro do artigo 24 da lei reguladora da Xunta e do seu presidente. Esta materia según Cano Bueso⁶⁰ sería de mellor regulación en sede regulamentaria, presentándose, o seu xuízo, como inapropiada a conxelación de rango estatutario que se produce en algún ordenamento autonómico.

4.2.2.3.- *Tomar coñecemento das resolucións parlamentarias.*

Esta función do Executivo non é meramente recepticia senón que poderá traer consigo a adopción das medidas que procedan. O carácter non vinculante xuridicamente das proposicións non de lei e das mocións parlamentarias fai descansar todos os seus efectos no ámbito político. Neste sentido parecen interesantes as experiencias de outros parlamentos nos que hai medios para vixila-la execución do cumprimento destas resolucións parlamentarias (por exemplo comisións parlamentarias “ad hoc” de seguimento da súa execución). Parecidas consideracións as feitas por Asensi Sabater⁶¹ para demandar a “reanimación” do Parlamento nos nosos días.

4.2.2.4.- *Coordina-las actividades das deputación provinciais.*

Según Font i Llovet a denominada polo Tribunal Constitucional “garantía institucional da autonomía local” non abonda como medio para defende-lo seu rol fronte a eventuais intromisión das comunidades autónomas. Nembargantes preséntase como plenamente acertada a necesidade de que o Goberno galego poida coordina-la actividade das deputacións en canto afecten directamente ó interese xeral da Comunidade Autónoma. Esta facultade vese complementada coa posibilidade de acorda-las transferencias ou delegación de funcións nas mesmas.

Todas as actividades descritas deberán ser controladas polo Parlamento de Galicia, de tal xeito que a propia lei reguladora da Xunta e do seu presidente se ocupa de prever unha dación de contas á Cámara por parte do Goberno nesta materia. Esta solución lexislativa é considerada como insuficiente pola doutrina autonómica (Yebra Martul-Ortega) que entende se atopa por resolver aínda unha “relación, coordinación e sistema, en definitiva, dos recursos da propia Comunidade autónoma e dos recursos das entidades locais da mesma”⁶².

4.2.2.5.- *Cláusula residual.*

Recoñecendo a imposibilidade de plasmar tódalas funcións do Executivo a normativa galega contempla que tamén será función da Xunta de Galicia calquera outra que lle veña conferida por algunha disposición legal ou regulamentaria e, en xeral deliberar sobre aqueles asuntos nos que a súa resolución deba revesti-la forma de decreto ou que pola súa importancia e repercusión na vida da comunidade autónoma, esixan o coñecemento ou deliberación da Xunta.

60 No seu estudio: “El Parlamento de Andalucía: Teoría estatutaria y dinámica política”. *Revista Andaluza de Administración Pública*. nº 1 de 2003. Páxina 58.

61 De lectura obligada é o seu opúsculo: “La reanimación del Parlamento: exigencia de un *constitucionalismo consecuente*”, publicado na revista *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. Nº12. 2002.

62 No artigo: “Política financeira e económica da Comunidade Autónoma galega”. *Manual de Dereito Galego*. Coordinadora Marta García Pérez. Xunta de Galicia. 1996.

Atopámonos ante unha función executiva xenérica non normativa que pode vir constituída, a título de exemplo, polo réxime de publicación das normas, disposicións e actos da Xunta de Galicia. Dentro desta cláusula xeral hai que entender incorporadas as numerosas disposicións autonómicas nas que se atribúe ó Consello da Xunta competencias en materia sancionadora ó máis alto nivel (lexislación pesqueira, turística, urbanística entre outras.).

4.2.3.- Funcións administrativas.

Esta é outra faceta, frecuentemente disvalorada, do Goberno galego en canto cúspide da Administración Pública autonómica, xunto a que forma a totalidade do Executivo entendido en senso amplo.

4.2.3.1.- A resolución de recursos en vía administrativa.

Tratarase normalmente do exercicio de facultades “cuasixurisdiccionais” constituídas pola resolución de recursos que poñen fin á vía administrativa, sendo imposible na actualidade a interposición de recursos administrativos fronte a regulamentos emanados do consello do goberno, e quedando polo tanto reservada esta función para a resolución dos recursos sobre actos administrativos de órganos inferiores. Esta previsión normativa perdéu relevo despois da aprobación do artigo 30 da lei 7/2002 do 27 de decembro, a través do que se atribúe a competencia ós conselleiros para resolver-los recursos administrativos promovidos contra as resolucións dos organismos e das entidades das consellerías agás cando por lei ou regulamentariamente se lle atribúa esa facultade a outro órgano.

4.2.3.2.- Nomeamento e cese de persoal.

Correspóndelle á Xunta de Galicia a nomeamento e cese á proposta dos conselleiros respectivos dos altos cargos da administración pública galega de rango igual ou superior a director xeral. Na actualidade correspóndense tamén a este procedemento os nomeamentos dos secretarios xerais das consellerías e dos directores dos organismos autónomos dependentes das mesmas.

4.2.3.3.- A creación modificación e supresión de comisións delegadas.

Esta é unha facultade introducida pola lei de reforma da lei da Xunta e o seu presidente a través da súa versión de 1988. Sobre este particular xa referín anteriormente ás carencias que aprecio na normativa reguladora.

4.2.3.4.- A determinación da estrutura orgánica superior da vicepresidencia ou vicepresidencias e das consellerías.

É unha tarefa que supera a dimensión estritamente organizativa para levar insínta unha importante carga política, tanto en relación ó contido das políticas públicas como da execución do programa do goberno do partido político que sustenta o Executivo. Non poden descoñecerse neste sentido as liortas internas entre os distintos departamentos que adoitan producirse en cada ocasión na que ten lugar un axuste ou “crise” gubernamental. Esas discusións non reflexan máis que a importancia do aparello administrativo (direccións xerais, organismos e empresas dependentes da Consellería) do que dispón o membro do Goberno para o exercicio do seu cargo.

4.2.3.5.- A designación dos representantes da Comunidade Autónoma en organismos institucións e empresas do Estado.

A previsión do artigo 55 do Estatuto de Autonomía para Galicia é moi claro. Deste xeito a Comunidade Autónoma de acordo co que se estableza nas leis do Estado debe designar os seus propios representantes nos organismos económicos, as institu-

cións financeiras e as empresas públicas do Estado que teñen competencia dentro do territorio galego e que pola súa natureza non sexan obxecto de traspaso. Como pode comprobarse para este tipo de órganos a lei opta por non dar participación directa ó Parlamento, e polo tanto por non abri-lo pluralismo dos distintos grupos parlamentarios á presenza neste plano da participación. A solución parece axeitada sempre e cando os designados o sexan polo seu carácter técnico, pois se se trata de unha representación política da Comunidade autónoma sería máis axeitado que a extracción dos mesmos se fixese dende a Cámara parlamentaria.

4.2.3.6.- Supervisión da xestión dos servizos públicos, dos entes e empresas públicas autonómicas.

Sen prexuízo da exercida por órganos autonómicos administrativos como a intervención xeral da Comunidade Autónoma e por outros externos como o Consello de Contas, compételle á Xunta de Galicia a supervisión política de carácter superior sobre todo este tipo de entes. Neste sentido se expresan disposicións tales como os artigos 6, 11 e 12 do Decreto legislativo 1/1999, do 7 de outubro que contén o texto refundido da lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia.

4.2.3.7.- A administración do patrimonio da Comunidade Autónoma.

Para un estudio pormenorizado das competencias que o Goberno galego ten nesta materia debemos acudir ó disposto na lei do patrimonio da Comunidade Autónoma galega de 1985 e tamén ó texto refundido da lei de réxime financeiro e presupostario de 1992.

A máis recente modificación da lei 3/1985, do 12 de abril, do patrimonio de Galicia modifica a redacción do artigo 25 establecendo que cando o valor dos bens e dereitos, segundo a declaración de alienabilidade, non exceda de 3.005.000 euros, corresponderalle acorda-lo alleamento á Consellería de Economía e Facenda. A partir desa cantidade e ata 12.020.000 euros ó Consello da Xunta de Galicia, por proposta da Consellería de Economía e Facenda, e cando exceda de 12.020.000 euros ó Parlamento de Galicia, mediante lei.