

CUESTIÓN DE DEREITO ESTATUTARIO DE GALICIA



CUESTIÓNS DE DEREITO ESTATUTARIO DE GALICIA

Xosé Antón Sarmiento Méndez



CUESTIÓN DE DEREITO ESTATUTARIO DE GALICIA

1.^a edición: Santiago de Compostela, agosto de 2016

© Parlamento de Galicia, 2016
Rúa do Hórreo, 63
15701 Santiago de Compostela (A Coruña)
www.parlamento.gal

© Editorial Guiverny, 2016
Urbanización Hortensia n.º 4, Os Ánxeles
15280 Brión (A Coruña)
www.editorialguiverny.com · guiverny@editorialguiverny.com

© Xosé Antón Sarmiento Méndez, polo texto

Deseño de cuberta: Beatriz Castro Toril
Maquetación: Tórculo Comunicación Gráfica, S. A.
Impresión e encadernación: Tórculo Comunicación Gráfica, S. A.

Impreso en España · *Printed in Spain*

Reservados todos os dereitos. Non se permite a reprodución total ou parcial desta obra, nin a súa incorporación a un sistema informático, nin a súa transmisión en calquera forma ou por calquera medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación ou outros) sen autorización previa e por escrito dos titulares do *copyright*. A infracción dos ditos dereitos pode constituír un delito contra a propiedade intelectual.

Depósito legal: C 1208-2016
ISBN: 978-84-945592-0-4

Índice

Limiar	17
Fontes do dereito e guía de técnica normativa	19
A CONCEPTO DA CALIDADE DA LEI E DA TÉCNICA LEXISLATIVA	19
1 COMO SE PODE DEFINIR A TÉCNICA LEXISLATIVA EN RELACIÓN COA CALIDADE DAS NORMAS?	19
2 QUE ÁMBITOS DIFERENCIADOS CABE APRECIAR NA ANÁLISE DA CALIDADE DAS LEIS E DA TÉCNICA NORMATIVA?	19
3 QUE TÓPICOS “HORIZONTAIS” CONDICIONAN A TÉCNICA DE LEXISLAR?	20
4 QUE IMPORTANCIA TEN A CORRECTA IDENTIFICACIÓN DAS NORMAS PARA A SÚA CALIDADE?	22
5 POR QUE É RELEVANTE A PREVISIÓN DA INTERPRETACIÓN DAS NORMAS DENDE O PUNTO DE VISTA DA SÚA CALIDADE?	23
6 SON TRASCENDENTES AS PARTES FINAIS DAS LEIS DENDE A PERSPECTIVA DA SÚA CALIDADE OU SON IRRELEVANTES?	23
7 O ITER LEGIS E OS SEUS PROBLEMAS PARA A CALIDADE DAS NORMAS	24
8 QUE PAPEL DESEMPEÑA A PLANIFICACIÓN LEXISLATIVA PARA FAVORECER A CALIDADE DA LEI?	25
9 POR QUE A CALIDADE DAS NORMAS ESTÁ RELACIONADA COA SÚA PUBLICIDADE?	26
10 QUE CONDUTAS PRODUCE NOS XÚICES A MALA CALIDADE DAS LEIS?	27
11 QUE REACCIÓN PARLAMENTARIA CABE ESPERAR ANTE OS EFECTOS DAS INFRACCIÓNS DE TÉCNICA LEXISLATIVA?	28
12 QUE CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DO PODER XUDICIAL DETERMINA O SEU ROL NA APLICACIÓN NORMATIVA?	29
13 COMO INFLÚEN AS FONTES DO DEREITO E AS CANLES DE PRODUCCIÓN XURÍDICA NA CALIDADE DA LEI?	30
14 COMO INFLÚE NA CALIDADE DA LEI O INFORME DE IMPACTO DE XÉNERO?	31
15 COMO CONDICIONA A CALIDADE DAS LEIS O REGULAMENTO DAS CÁMARAS?	31
16 QUE PAPEL XOGA A AUDIENCIA DOS CIDADÁNS RESPECTO DA CALIDADE DAS NORMAS?	32
17 COMO INFLÚE NA CALIDADE DAS LEIS A FASE PRELEXISLATIVA DE ELABORACIÓN DO PROXECTO?	33
18 PODE UN REGULAMENTO CONDICIONAR A CALIDADE DAS NORMAS?	36
19 QUEN CONTROLA A CALIDADE DA ELABORACIÓN NORMATIVA NO CASO DAS DISPOSICIÓNS NON LEGAIS?	37
B CONSECUENCIAS DOS DEFECTOS NA CALIDADE LEXISLATIVA	38
1 QUE CONSECUENCIAS TEN A CALIDADE DAS LEIS NA APLICACIÓN DAS NORMAS?	38
2 QUE FACTORES DENDE A TÉCNICA DA NORMATIVA SON IMPORTANTES OU DECISORIOS PARA UNHA CORRECTA INTERPRETACIÓN DA NORMA?	39

3	QUE EFECTOS DIRECTOS DA CONSTITUCIÓN INFLÚEN NA CALIDADE DAS LEIS?	41
4	SON ADMISIBLES DENTE A PERSPECTIVA DA CALIDADE DAS NORMAS AS CORRECCIÓNS DE ERROS?	41
5	QUE PROBLEMAS TÉCNICOS PRODUCE NO ORDENAMENTO XURÍDICO A AUSENCIA DE NORMA APLICABLE?	41
6	QUE PAPEL PODEN XOGAR OS PRINCIPIOS XERAIS DO DEREITO PARA A CALIDADE DAS LEIS?	43
7	COMO SE UTILIZA A ANALOXÍA PARA RESOLVER PROBLEMAS APLICATIVOS DAS LEIS?	43
8	É ADMISIBLE ACUDIR Á CREACIÓN XUDICIAL PARA RESOLVER OS PROBLEMAS DE MALA CALIDADE DAS LEIS?	44
9	QUE EFECTOS TEN PARA A CALIDADE DAS LEIS A CONTRADICIÓN CONSTITUCIONAL?	45
10	SON APLICABLES OS CRITERIOS DE REDACCIÓN DAS LEIS A OUTROS DOCUMENTOS XURÍDICOS?	45
11	AS MÁXIMAS DE BOA REDACCIÓN DAS LEIS DEBEN SEGUIRSE NA REDACCIÓN DOS INTÉRPRETES XURÍDICOS?	46

C CRITERIOS DE TÉCNICA NORMATIVA

(ACORDO DO 30 DE OUTUBRO DE 2014

POLO QUE SE APROBAN AS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA)		47
1	COMO DEBE SER A DIVISIÓN E CONTIDO DAS LEIS?	47
2	COMO SE PRECISA O OBXECTO DAS LEIS?	47
3	É CORRECTA A REPRODUCCIÓN DE PRECEPTOS LEGAIS EN NORMAS REGULAMENTARIAS E A REPRODUCCIÓN DE NORMATIVA BÁSICA ESTATAL EN NORMAS AUTONÓMICAS?	48
4	COMO DEBE REDACTARSE O TÍTULO DUNHA NORMA?	50
5	COMO SE INSIREN OS ÍNDICES E SE REDACTA A PARTE EXPOSITIVA DA NORMA?	51
6	QUE CRITERIOS DETERMINAN A REDACCIÓN DAS DISPOSICIÓNS XERAIS?	53
7	COMO DEBEN DIVIDIRSE AS DISPOSICIÓNS NORMATIVAS?	54
8	CALES SON OS CRITERIOS DE REDACCIÓN DUN ARTIGO?	55
9	COMO SE REDACTA A PARTE FINAL DAS LEIS?	57
10	QUE CRITERIOS DE REDACCIÓN AFECTAN ÁS DISPOSICIÓNS ADICIONAIS?	57
11	COMO SE REDACTAN AS DISPOSICIÓNS TRANSITORIAS?	58
12	CALES SON AS REGLAS DE REDACCIÓN DAS DISPOSICIÓNS DERROGATORIAS?	60
13	CAL É O CONTIDO NATURAL DAS DISPOSICIÓNS DERRADEIRAS?	60
14	CAL É O XEITO DE INCORPORAR OS ANEXOS NAS NORMAS?	62
15	COMO SE REDACTAN AS REMISIÓNS NORMATIVAS?	62
16	CAL É O RÉXIME DE CITAS NUNHA BOA LEI?	64
17	QUE ESPECIFICIDADES TEÑEN AS DISPOSICIÓNS MODIFICADORAS?	67
18	COMO SE REDACTAN OS DECRETOS APROBATORIOS DE REGULAMENTOS, ESTATUTOS, REGULAMENTACIÓNS TÉCNICAS OU OUTRAS NORMAS?	71
19	QUE CRITERIOS LINGÜÍSTICOS XERAIS DEBEN SEGUIR AS NORMAS?	71
20	QUE ASPECTOS DO USO NON SEXISTA DA LINGUAXE DEBEN RESPECTARSE?	73
21	QUE USO DEBE FACERSE DOS SIGNOS ORTOGRÁFICOS?	73

Dereito electoral	75
A A ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	75
1 QUE É A ADMINISTRACIÓN ELECTORAL E COMO SE INTEGRA?	75
2 QUEN COMPÓN A XUNTA ELECTORAL CENTRAL?	75
3 COMO SE INTEGRAN AS XUNTAS ELECTORAIS PROVINCIAIS?	76
4 CAL É A COMPOSICIÓN DAS XUNTAS ELECTORAIS DE ZONA?	77
5 ADEMAIS DOS VOGAIS, QUEN PODE ASISTIR ÁS REUNIÓN DAS XUNTAS ELECTORAIS? ..	78
6 QUEN DEBE DAR O APOIO PERSOAL E MATERIAL ÁS XUNTAS ELECTORAIS?	78
7 CANTO DURA O MANDATO DAS XUNTAS ELECTORAIS PROVINCIAIS E DE ZONA?	78
8 CAL É O ESTATUTO PERSOAL DOS INTEGRANTES DA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL?	79
9 CAL É O RÉXIME DE FUNCIONAMENTO DAS ADMINISTRACIÓNS ELECTORAIS?	80
10 QUE DECISIÓNS PODE TOMAR A XUNTA ELECTORAL CENTRAL?	80
11 QUE COMPETENCIAS TEÑEN AS XUNTAS ELECTORAIS PROVINCIAIS E DE ZONA?	81
12 QUEN E COMO PODE CONSULTAR Á ADMINISTRACIÓN ELECTORAL?	82
13 COMO SE IMPUGNAN OS ACORDOS DA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL?	83
14 CAL É O RÉXIME XURÍDICO DAS AXUDAS DE CUSTO OU GRATIFICACIÓNS DOS MEMBROS DA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL?	83
15 COMO SE ESTRUCTURAN AS MESAS E SECCIÓNS ELECTORAIS?	84
16 COMO SE COMPOÑEN AS MESAS ELECTORAIS?	85
17 QUE É E QUE FUNCIÓNS TEN A OFICINA DO CENSO ELECTORAL?	86
18 CAL É O CONTIDO DO CENSO ELECTORAL?	87
19 COMO SE ESTRUCTURA O CENSO ELECTORAL?	88
20 CAL É A VIXENCIA DO CENSO ELECTORAL?	88
21 COMO SE PRODUCE A RECTIFICACIÓN DO CENSO CANDO XA FORON CONVOCADAS AS ELECCIÓN?	89
22 QUEN PODE ACCEDER AOS DATOS CONTIDOS NO CENSO?	91
B ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E CAMPAÑAS ELECTORAIS	92
1 EN QUE CONSISTE A CAMPAÑA INSTITUCIONAL PERMITIDA ÁS ADMINISTRACIÓNS?	92
2 QUE ACTIVIDADES ESTÁN PROHIBIDAS ÁS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS?	92
3 CAL É A DURACIÓN DA CAMPAÑA ELECTORAL?	93
4 QUEN NON PODE PARTICIPAR NA CAMPAÑA ELECTORAL?	93
5 EN QUE PERÍODO NON SE PODE LEVAR A CABO CAMPAÑA ELECTORAL?	93
6 QUE ACTIVIDADES ESTÁN PROHIBIDAS ÁS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS?	94
7 COMO SE XESTIONAN OS ESPAZOS ELECTORAIS PARA CARTEIS?	95
8 CAL É O RÉXIME DE ASIGNACIÓN DOS LOCAIS PARA ACTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL? ..	95
9 COMO SE PODE FACER CAMPAÑA ELECTORAL NOS MEDIOS PRIVADOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL?	96
10 QUE LÍMITES TEN A CAMPAÑA ELECTORAL NOS MEDIOS PÚBLICOS?	96
11 COMO SE DISTRIBÚEN OS ESPAZOS GRATUÍTO NOS MEDIOS PÚBLICOS?	97
12 CAL É O BAREMO PARA A DISTRIBUCIÓN DE ESPAZOS PÚBLICOS GRATUÍTO?	98
13 CALES SON OS ÓRGANOS COMPETENTES PARA A DISTRIBUCIÓN DE ESPAZOS ELECTORAIS?	99

14	QUE PRINCIPIOS REXEN O PLURALISMO NA PROGRAMACIÓN DOS MEDIOS PÚBLICOS EN PERÍODO ELECTORAL?	100
15	COMO SE DETERMINAN O MOMENTO E A ORDE DE EMISIÓN DOS ESPAZOS DE PROPAGANDA ELECTORAL?	101
C	OS GASTOS ELECTORAIS E DE FUNCIONAMENTO DAS FORMACIÓNS POLÍTICAS .	101
1	CAL É O OBXECTO LA LEI GALEGA 9/2015, DE FINANCIAMENTO DAS FORMACIÓNS POLÍTICAS?	101
2	COMO ENTENDE A LEI GALEGA OS SUXEITOS AFECTADOS POLA SÚA REGULACIÓN?	102
3	QUE FONTES DE FINANCIAMENTO ADMITE A LEI DE GALICIA?	102
4	NO TOCANTE AO FINANCIAMENTO ELECTORAL, CAL É O PAPEL DOS ADMINISTRADORES OU ADMINISTRADORAS ELECTORAIS?	103
5	QUE REQUISITOS SE ESIXEN PARA SER DESIGNADO ADMINISTRADOR OU ADMINISTRADORA ELECTORAL?	103
6	COMO SE PRODUCE A DESIGNACIÓN DOS ADMINISTRADORES OU ADMINISTRADORAS DAS CANDIDATURAS E DOS XERAIS?	104
7	QUE ALCANCE TEÑEN AS CONTAS ÚNICAS PARA A RECADACIÓN DE FONDOS?	104
8	COMO SE PRODUCIRÁ A APERTURA DE CONTAS E A SÚA COMUNICACIÓN?	104
9	CAL É O PROCEDEMENTO QUE REGULA AS ACHEGAS DE FONDOS ÁS CONTAS?	105
10	QUE ENTENDE A LEI POR GASTOS ELECTORAIS?	105
11	QUE LÍMITES TEÑEN OS GASTOS ELECTORAIS SEGUNDO A LEI GALEGA?	105
12	CALES SON AS PREVISIÓNS LEGAIS RESPECTO DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS ELECTORAIS?	106
13	CALES SON OS GASTOS SUBVENCIONABLES?	107
14	COMO SE REGULAN OS ANTICIPOS DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS ELECTORAIS?	108
15	QUE CONTROL É LEVADO A CABO POLA XUNTA ELECTORAL DE GALICIA?	109
16	CAL É O ALCANCE DA FISCALIZACIÓN DO CONSELLO DE CONTAS?	109
17	COMO DEBE PRODUCIRSE A PRESENTACIÓN DE DOCUMENTACIÓN?	110
18	QUE DOCUMENTACIÓN DEBEN ACHEGAR OS BENEFICIARIOS?	110
19	COMO DEBE PRODUCIRSE A REMISIÓN DE INFORMACIÓN?	111
20	QUE ALCANCE TEN O DEBER DE COLABORACIÓN CO CONSELLO DE CONTAS?	111
21	CAL É O RÉXIME DE CONCESIÓN DE ANTICIPOS?	112
22	COMO SE TRAMITA O INFORME DE FISCALIZACIÓN?	114
23	CANDO O CONSELLO DE CONTAS PROPORÁ A NON ADXUDICACIÓN DA SUBVENCIÓN?	114
24	CANDO SERÁ PROPOSTA POLO CONSELLO DE CONTAS A REDUCIÓN DO IMPORTE DA SUBVENCIÓN?	115
25	COMO SE PRODUCE A ADXUDICACIÓN E PAGAMENTO DAS SUBVENCIÓNS?	116
26	CANDO TEN LUGAR A SUSPENSIÓN DO PAGAMENTO DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS ELECTORAIS?	117
27	QUE SON AS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS DE FUNCIONAMENTO PREVISTAS NA LEI 9/2015?	117
28	CAL É A CONTÍA DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS DE FUNCIONAMENTO?	118
29	QUE RÉXIME DE INCOMPATIBILIDADES TEÑEN AS SUBVENCIÓNS?	118
30	COMO SE PRODUCIRÁ O ABOAMENTO DESTAS SUBVENCIÓNS?	119
31	COMO SE CALCULA A CONTÍA DA SUBVENCIÓN?	120
32	CANDO SE DÁ A SUSPENSIÓN DO PAGAMENTO DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS DE FUNCIONAMENTO?	120

33	COMO SE RECOLLE O REINTEGRO DAS SUBVENCÍONS NA LEI 9/2015?	121
34	CALES SON OS RECURSOS ECONÓMICOS DAS FUNDACIÓNS E ENTIDADES VINCULADAS ÁS FORMACIÓNS POLÍTICAS OU DEPENDENTES DELAS?	121
35	QUE REQUISITOS SON PRECISOS PARA SEREN BENEFICIARIAS DAS SUBVENCÍONS?	122
36	COMO SE LEVA A CABO A FISCALIZACIÓN POLO CONSELLO DE CONTAS E CAL É O ALCANCE DO DEBER DE COLABORACIÓN?	123
37	CAL É A PUBLICIDADE DAS SUBVENCÍONS?	123

Dereito parlamentario 125

A DEREITOS E DEBERES DOS MEMBROS DA CÁMARA 125

1	CANDO SE ADQUIRE A CONDICIÓN PLENA DE DEPUTADO?	125
2	COMO SE TRAMITA A CREDENCIAL ELECTORAL ANTE A ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA?	125
3	QUE INCOMPATIBILIDADES CONDICIONAN O ACCESO Á CONDICIÓN PLENA DO PARLAMENTARIO?	126
4	QUE ALCANCE TEN A PRESTACIÓN DO XURAMENTO OU PROMESA POLO DEPUTADO?	127
5	QUE FACULTADES INTEGRAN OS DEREITOS DOS DEPUTADOS?	128
6	COMO SE DELIMITAN EN GALICIA OS DEBERES DAS SÚAS SEÑORÍAS?	137
7	CALES SON E PARA QUE EXISTEN AS PRERROGATIVAS INDIVIDUAIS DOS DEPUTADOS?	141
8	CANDO SE PODE ACORDAR A SUSPENSIÓN DA CONDICIÓN DE DEPUTADO?	143
9	CANDO SE PRODUCE A PERDA DA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO?	145

B AS NORMAS DE FUNCIONAMENTO 147

10	QUE É E COMO SE FIXA A ORDE DO DÍA?	147
11	É POSIBLE ALTERAR A ORDE DO DÍA?	148
12	COMO SE SUBSTANCIAN OS DEBATES NO PARLAMENTO DE GALICIA?	148
13	CAL É O PROCEDEMENTO DE ADOPCIÓN DE ACORDOS NO PARLAMENTO?	153

A A FUNCIÓN LEXISLATIVA 157

14	QUEN DISPÓN DA INICIATIVA LEXISLATIVA?	157
15	COMO SE TRAMITAN INICIALMENTE OS PROXECTOS DE LEI?	158
16	COMO SE TRAMITAN INICIALMENTE AS PROPOSICIÓNS DE LEI?	162
17	COMO SE PRODUCE O TRABALLO SOBRE O TEXTO LEXISLATIVO E AS EMENDAS?	164
18	QUE ESPECIALIDADES LEXISLATIVAS HAI NO PARLAMENTO?	167
19	QUE SINGULARIDADES TEN A LEI PRESUPOSTARIA ANUAL NA SÚA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA?	169
20	É POSIBLE QUE UNHA COMISIÓN PARLAMENTARIA APROBE UNHA LEI AUTONÓMICA?	170
21	EN QUE CONSISTE A TRAMITACIÓN DUN PROXECTO DE LEI EN LECTURA ÚNICA?	171
22	QUE TRÁMITES SEGUEN AS PROPOSICIÓNS E SOLICITUDE DE PROXECTOS PARA A APROBACIÓN DE LEIS ESTATAIS?	171
23	COMO DELEGA O PARLAMENTO NA XUNTA A SÚA COMPETENCIA LEXISLATIVA?	172

D A FUNCIÓN DE CONTROL	173
24 QUE SON AS INTERPELACIÓNS PARLAMENTARIAS?	173
25 QUE SON AS MOCIÓNS PARLAMENTARIAS?	175
26 CAL É O SENTIDO E FUNCIÓN DAS PREGUNTAS NO PARLAMENTO?	176
27 COMO COMPARECE A XUNTA ANTE O PARLAMENTO?	179
28 COMO SE SUSTANCIA O EXAME DE PROGRAMAS E PLANS?	182
29 EN QUE CONSISTEN AS INFORMACIÓNS DA XUNTA?	182
E A FUNCIÓN DE IMPULSO POLÍTICO	184
30 QUEN PODE PRESENTAR AS PROPOSICIÓNS NON DE LEI?	184
31 SOBRE QUE PODEN VERSAR AS PROPOSICIÓNS NON DE LEI?	186
32 CAL É O SEU PROCEDEMENTO DE SUBSTANCIACIÓN?	186
F A FUNCIÓN ELECTIVA	188
33 COMO SE DESIGNAN OS SENADORES AUTONÓMICOS?	189
34 CAL É A CANLE DE DESIGNACIÓN DO VALEDOR DO POBO?	190
35 COMO ELIXE O PARLAMENTO O CONSELLO DE CONTAS?	192
36 CAL É O XEITO DE PROVER OS CONSELLOS UNIVERSITARIOS?	193
37 CAL É A PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA NOS CONSELLOS ASESORES E NA DIRECCIÓN DA RADIO TELEVISIÓN?	194
G AS DENOMINADAS FUNCIÓNS XURISDICIONAIS	197
H A ACCIÓN EXTERIOR DO PARLAMENTO	198
38 EN QUE FOROS TEN LUGAR A PRESENZA EXTERIOR DA CÂMARA?	198
39 QUE FACULTADES DE CONTROL TEN A CÂMARA SOBRE O CUMPRIMENTO DOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE?	198
I A ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA	201
40 COMO SE PLASMA EN GALICIA A AUTONOMÍA ORGANIZATIVA DO PARLAMENTO?	201
41 COMO SE ORGANIZA ADMINISTRATIVAMENTE A FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA?	201
42 QUE UNIDADES DA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA ESTÁN AO SERVIZO DO DEPUTADO?	202
Institucións públicas de Galicia	209
A O PRESIDENTE: ESTATUTO E MANDATO	209
1 QUE CARACTERES TEN A FIGURA DA PRESIDENCIA DA XUNTA?	209
2 CALES SON OS DEREITOS DAS PERSOAS TITULARES DA PRESIDENCIA DA XUNTA?	210
3 QUE INCOMPATIBILIDADES TEN NO EXERCICIO DO CARGO A PRESIDENCIA DA XUNTA?	212
4 QUE DEBERES DE CONDUTA TEN O TITULAR DA PRESIDENCIA?	214

B O PRESIDENTE: MANDATO	216
5 COMO SE REGULA A RESPONSABILIDADE POLÍTICA DO PRESIDENTE?	216
6 CAL É A RESPONSABILIDADE PENAL E CIVIL DO PRESIDENTE?	217
7 COMO SE PRODUCE A ELECCIÓN E CESAMENTO DO PRESIDENTE?	219
C O PRESIDENTE: COMPETENCIAS	222
8 QUE COMPETENCIAS TEN O PRESIDENTE COMO MÁIS ALTO REPRESENTANTE DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA?	222
9 QUE FUNCIÓNS TEN COMO REPRESENTANTE ORDINARIO DO ESTADO EN GALICIA?	225
10 QUE FUNCIÓNS TEN O PRESIDENTE COMO XEFE DO GOBERNO GALEGO?	227
D O RÉXIME XURÍDICO DA XUNTA DE GALICIA: OS CONSELLEIROS	232
INTRODUCCIÓN	232
11 CALES SON OS CARACTERES DA XUNTA DE GALICIA COMO ÓRGANO COLEXIADO BAIXO O CONTROL DA CÁMARA?	234
12 COMO SE PRODUCE O CESAMENTO DA XUNTA E A ESIXENCIA DE RESPONSABILIDADE POLO PARLAMENTO?	236
13 CAL É A COMPOSICIÓN DA XUNTA DE GALICIA?	237
14 QUE SON AS COMISIÓNS DELEGADAS DE GOBERNO?	237
15 COMO SE CONFIGURA O MANDATO DOS CONSELLEIROS DA XUNTA?	238
16 CAL É O ESTATUTO PERSOAL DOS INTEGRANTES DA XUNTA?	239
17 QUE ALCANCE TEN O XURAMENTO OU PROMESA DE LEALDADE Á CONSTITUCIÓN?	239
18 QUE DEREITOS ECONÓMICOS TEÑEN OS MEMBROS DO GOBERNO?	240
19 QUE INCOMPATIBILIDADES TEÑEN OS MEMBROS DA XUNTA?	241
20 COMO SE REGULA A RESPONSABILIDADE XURÍDICA DOS MEMBROS DA XUNTA?	243
21 CALES SON OS MANDATOS DA LEI 1/2016, DE TRANSPARENCIA, EN RELACIÓN COS MEMBROS DO GOBERNO GALEGO?	244
22 CAL É O ROL DOS VICEPRESIDENTES DENTRO DO GOBERNO GALEGO?	245
23 COMO SE CARACTERIZA A POSICIÓN DOS CONSELLEIROS NA XUNTA?	246
E O RÉXIME XURÍDICO DA XUNTA DE GALICIA: O SEU FUNCIONAMENTO	251
24 CALES SON OS PRINCIPIOS XERAIS DO FUNCIONAMENTO DA XUNTA?	252
25 COMO SE ESTABECE O FUNCIONAMENTO DO CONSELLO DE GOBERNO?	253
26 QUE SON AS COMISIÓNS DELEGADAS DA XUNTA?	254
27 CAL É O RÉXIME DE FUNCIONAMENTO DAS COMISIÓNS DELEGADAS?	255
28 CALES SON AS FUNCIÓNS DA XUNTA EN RELACIÓN COA PRODUCCIÓN NORMATIVA?	256
29 COMO EXERCE A XUNTA A POTESADE REGULAMENTARIA?	259
30 CALES SON AS FASES DE ELABORACIÓN DOS REGULAMENTOS GALEGOS?	263
31 CAL É A PARTICIPACIÓN NOS PROXECTOS DE CONVENIOS E ACORDOS DE COOPERACIÓN?	266
32 CAL É A INTERVENCIÓN ANTE O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL?	267
33 COMO DESENVOLVE A XUNTA A FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA?	267
34 CALES SON AS FUNCIÓNS ADMINISTRATIVAS DA XUNTA?	269

F O CONTROL DA XUNTA DE GALICIA	273
1 QUE É O CONSELLO CONSULTIVO DE GALICIA?	273
2 QUE LABORES DE CONTROL PODE DESENVOLVER O VALEDOR DO POBO?	275
3 QUE ÁMBITOS DA SUPERVISIÓN SE LLE OUTORGAN AO VALEDOR?	276
4 CAL É O PROCEDEMENTO DE SUPERVISIÓN DO VALEDOR?	278
5 QUE DEREITOS AFECTADOS POLA ACTUACIÓN GOBERNAMENTAL DEBEN SER DEFENDIDOS POLO VALEDOR?	280
6 CALES SON OS DEBERES DE COLABORACIÓN DO GOBERNO E DA ADMINISTRACIÓN? ...	282
7 QUE É O CONSELLO DE CONTAS?	285
8 QUE NOVAS FUNCIÓNS SE LLE ATRIBÚEN AO CONSELLO DE CONTAS NA SÚA REFORMA DE 2015?	285
9 CAL É O AMBITO DE ACTUACIÓN DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?	286
10 CALES SON AS NOVAS FUNCIÓNS DO CONSELLO DE CONTAS DENTRO DO PROGRAMA DO IMPULSO DEMOCRÁTICO?	286
11 QUE FUNCIÓNS SE LLE ATRIBÚEN AO CONSELLO DE CONTAS EN RELACIÓN COA PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN?	287
12 QUE ÓRGANOS TEN CREADOS O CONSELLO DE CONTAS?	288
13 CALES SON AS NOVAS FUNCIÓNS ATRIBUÍDAS AO PLENO DO CONSELLO DE CONTAS CON MOTIVO DO IMPULSO DEMOCRÁTICO?	288
14 QUE NOVAS TAREFAS SE ENCOMENDAN AO PRESIDENTE DO CONSELLO DE CONTAS NA REFORMA DA SÚA LEI REGULADORA?	289
15 COMO SE DESEÑA A NOVA SECCIÓN DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN DENTRO DO CONSELLO DE CONTAS?	289
16 CALES SON OS CARACTERES CONFIGURADORES DOS CONSELLEIROS DE CONTAS NA LEI DE 2015?	289
17 QUE REQUISITOS SE LLE ESIXEN AO PERSOAL AO SERVIZO DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?	291
18 COMO SE REGULA A CONCLUSIÓN DA FISCALIZACIÓN E O DEREITO DE AUDIENCIA NA LEI DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?	291
19 QUE NOVOS CONTIDOS DEBE TER A MEMORIA ANUAL DO CONSELLO DE CONTAS SEGUNDO A SÚA REFORMADA REGULACIÓN?	292
20 COMO SE CONFIGURA O DEBER DE COLABORACIÓN CO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?	292
21 COMO É O PROCEDEMENTO ESPECÍFICO EN RELACIÓN COA EVOLUCIÓN DOS BENS PATRIMONIAIS DAS AUTORIDADES?	293
22 CALES SON AS OBRIGAS DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN DAS ENTIDADES LOCAIS? ..	294
23 QUEN SERÁN CONTADANTES NAS QUE SE DEBAN RENDER AO CONSELLO DE CONTAS? ..	294
24 QUE SANCIÓN S PODE IMPOÑER O CONSELLO DE CONTAS?	294
25 CAL É A PARTICIPACIÓN QUE PODE TER O CONSELLO DE CONTAS NO PROCEDEMENTO LEXISLATIVO?	294
26 COMO RECOLLE A LEI QUE SE PRODUCIRÁN AS AUTORIZACIÓNS DE AMPLIACIÓNS E TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO DOS ORZAMENTOS DO CONSELLO DE CONTAS?	295
27 QUE CONSIDERACIÓN TERÁN OS MEDIOS ELECTRÓNICOS NO TRABALLO DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?	295
28 QUE PRAZOS SE ESTABLECEN PARA A REMISIÓN DA CONTA XERAL?	295
29 COMO SE REGULA A DEFENSA DE FUNCIONARIOS/AS, AUTORIDADES E EMPREGADOS/ AS PÚBLICOS/AS NA NOVA LEI DE ASISTENCIA XURÍDICA DA XUNTA?	295

30	CAL É O PROCEDEMENTO DE CONCESIÓN DA AUTORIZACIÓN AOS LETRADOS PARA A DEFENSA?	296
31	CAL E O PRAZO DE RESOLUCIÓN PARA A CONCESIÓN DA AUTORIZACIÓN?	297
32	CANDO SE PRODUCIRÁ A DENEGACIÓN DA AUTORIZACIÓN?	298
33	EN QUE CASOS SE DÁ A REVOGACIÓN DA AUTORIZACIÓN?	299
34	CANDO SE PROCEDE Á INDEMNIZACIÓN NOS CASOS DE DENEGACIÓN DA AUTORIZACIÓN?	299
35	EN QUE DETERMINADOS SUPOSTOS CABE A COMPENSACIÓN DE GASTOS?	300
36	COMO SE PRODUCIRÁ O EXERCICIO DA ACCIÓN POPULAR?	300
37	QUE ROL SE LLE ATRIBÚE Á ASESORÍA XURÍDICA XERAL NA PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN?	300
38	COMO SE GARANTE A CONTRATACIÓN TRANSPARENTE QUE FOMENTE A COMPETENCIA DENTRO DO IMPULSO DEMOCRÁTICO?	301
39	CAL É A FUNCIÓN DA ASESORÍA XURÍDICA NA ELABORACIÓN DAS GUÍAS DE CONTRATACIÓN E DOS MODELOS DE PREGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS?	302
40	QUE É O CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL?	302
41	COMO SE DESEÑA O ROL DO TRIBUNAL SUPERIOR DE XUSTIZA DE GALICIA?	305
42	QUE COMPETENCIAS DA SALA DO CIVIL E PENAL, COMO SALA DO CIVIL, SON SUBLIÑABLES?	309
43	QUE COMPETENCIAS, COMO SALA DO PENAL, LLE CORRESPONDEN AO NOSO TRIBUNAL SUPERIOR?	311
44	QUE ATRIBUCIÓNS TEN A SALA DO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DO TRIBUNAL SUPERIOR DE XUSTIZA EN ÚNICA INSTANCIA, DOS RECURSOS QUE SE DEDUZAN?	312
45	CALES SON AS COMPETENCIAS SDO TSXG NO ÁMBITO SOCIAL?	314
G	A XUNTA DE GALICIA: OS SEUS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS	315
1	CAL É O RÉXIME XURÍDICO DA COMPETENCIA?	316
2	QUE COMPETENCIAS SON INDELEGABLES?	317
3	QUE É A AVOCACIÓN?	318
4	COMO SE REGULA A ENCOMENDA DE XESTIÓN INTRASUBJECTIVA?	318
5	COMO SE REGULA A DELEGACIÓN DE SINATURA?	320
6	CAL É O RÉXIME XURÍDICO DA SUPLENCIA E DOS CONFLICTOS DE ATRIBUCIÓNS?	321
7	COMO REGULA A NORMATIVA GALEGA OS ÓRGANOS COLEXIADOS?	322
8	CAL É O RÉXIME DOS ÓRGANOS COLEXIADOS CONSULTIVOS?	327
9	CAL É O CRITERIO POLO CAL PODEMOS SABER SE A LEI DE TRANSPARENCIA DE GALICIA AFECTA A UN ENTE CONCRETO?	327
10	CALES SON OS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN E A APLICACIÓN DA LEI DE TRANSPARENCIA DE GALICIA?	328
11	A QUE SUXEITOS RESULTAN APLICABLES AS NORMAS DE TRANSPARENCIA DA LEI GALEGA?	330
12	QUE ALCANCE TEN A OBRIGA DE SUBMINISTRACIÓN DE INFORMACIÓN PREVISTA NA LEI GALEGA DE TRANSPARENCIA?	331
13	COMO DEBERÁ PROMOVER A CULTURA DA TRANSPARENCIA A XUNTA DE GALICIA?	332
14	CAL É O CONTIDO DA PUBLICIDADE ACTIVA NA LEI GALEGA DE TRANSPARENCIA?	333
15	OPERAN OS LÍMITES SOBRE A PUBLICIDADE ACTIVA PREVISTOS FÓRA DA LEI GALEGA? ..	334
16	EN QUE LUGARES SE PUBLICARÁ A INFORMACIÓN OBXECTO DA PUBLICIDADE ACTIVA? ..	334

17 QUE CARACTERES DEBE TER A INFORMACIÓN QUE AS ADMINISTRACIÓNS GALEGAS DEBEN PROPORCIONAR EN CUMPRIMENTO DA PUBLICIDADE ACTIVA?	335
18 CAL É A INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA E DE PLANIFICACIÓN DE OBRIGADA PUBLICACIÓN?	335
19 QUE ASPECTOS CONSTITÚEN OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN SOBRE AS RELACIÓNS COA CIDADANÍA?	336
20 QUE SE ENTENDE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA COMO COMPRENDIDO DENTRO DAS OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN DE RELEVANCIA XURÍDICA?	336
21 ATA ONDE ALCANZAN AS OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE PERSOAL?	336
22 QUE INFORMACIÓN ECONÓMICA, ORZAMENTARIA E ESTATÍSTICA DEBE PUBLICARSE NECESARIAMENTE?	338
23 QUE OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN PATRIMONIAL E DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EXISTEN?	339
24 CALES SON AS OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN SOBRE CONCESIÓN DE SERVIZOS PÚBLICOS?	340
25 QUE INFORMACIÓN SOBRE CONVENIOS E ENCOMENDAS DE XESTIÓN ESIXE A LEI GALEGA?	341
26 CAL É A INFORMACIÓN ESPECÍFICA SOBRE SUBVENCIONÍS QUE ESIXE A LEI GALEGA DE TRANSPARENCIA?	341
27 ATA ONDE CHEGA A NECESARIA PUBLICACIÓN DA INFORMACIÓN SOBRE ORDENACIÓN DE TERRITORIO E AMBIENTE?	342
28 CALES SON AS NOVIDADES DA LEI DE TRANSPARENCIA EN RELACIÓN COA INFORMACIÓN ESPECÍFICA SOBRE AS RELACIÓNS DA XUNTA CO PARLAMENTO DE GALICIA?	343
29 CALES SON AS OBRIGAS DE REUTILIZACIÓN DA INFORMACIÓN DO SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO?	343
30 QUE MANDATOS CONTÉN A LEI DE TRANSPARENCIA RESPECTO DA PREVISIÓN DE FORMATOS DISPOÑIBLES DA INFORMACIÓN?	344
31 COMO SE DISPÓN O DEREITO DE ACCESO Á INFORMACIÓN PÚBLICA NA LEI GALEGA?	345
32 QUE LIMITACIÓNS DO DEREITO DE ACCESO Á INFORMACIÓN PÚBLICA EXISTEN?	345
33 COMO DEBE PRODUCIRSE A SOLICITUDE DE ACCESO Á INFORMACIÓN?	346
34 CAL É A TRAMITACIÓN E RESOLUCIÓN DAS SOLICITUDES DE ACCESO?	347
35 QUE RECLAMACIÓNS CABEN FRONTE ÁS RESOLUCIÓNS EN MATERIA DE ACCESO Á INFORMACIÓN PÚBLICA?	347
36 QUE MECANISMOS DE COORDINACIÓN E CONTROL PARA A TRANSPARENCIA CONTÉN A LEI GALEGA?	348
37 QUE ÓRGANOS, SERVIZOS OU UNIDADES ADMINISTRATIVAS SON RESPONSABLES DA TRANSPARENCIA?	350
38 COMO SE LEVA A CABO A COORDINACIÓN E CONTROL INTERNO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?	351
39 CAL É A CONFIGURACIÓN LEGAL DO COMISIONADO DA TRANSPARENCIA NA LEI GALEGA?	352
40 CAL É A CONFIGURACIÓN DA COMISIÓN DA TRANSPARENCIA DE GALICIA?	352
41 COMO SE PREVÉ A COLABORACIÓN CO VALEDOR DO POBO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?	353
42 CAL É O ÁMBITO DE APLICACIÓN DA REGULACIÓN DO BO GOBERNO NA LEI DE GALICIA?	354
43 COMO SE RECOLLE O NOMEAMENTO E EXERCICIO DO ALTO CARGO NA LEI GALEGA?	355
44 CALES SON OS PRINCIPIOS XERAIS DE DELIMITACIÓN DA NECESARIA DEDICACIÓN AOS CARGOS PÚBLICOS?	355
45 QUE COMPATIBILIDADES CON ACTIVIDADES PÚBLICAS PODE TER O ALTO CARGO?	356

46	BAIXO QUE CONDICIÓN EXISTE UNHA COMPATIBILIDADE CO EXERCICIO DA DOCENCIA?	357
47	CANDO É POSIBLE AUTORIZAR A COMPATIBILIDADE CON ACTIVIDADES PRIVADAS?	358
48	COMO SE TRATA NA LEI GALEGA O PROBLEMA DOS CONFLITOS DE INTERESES?	359
49	COMO REGULA A LEI O DEBER DE ABSTENCIÓN?	360
50	QUE LIMITACIÓNS AO EXERCICIO DE ACTIVIDADES POSTERIORES AO CESAMENTO TEN O ALTO CARGO?	360
51	QUE ALCANCE TEN A PROHIBICIÓN DA TENZA DE FONDOS EN PARAÍSOIS FISCAIS?	362
52	QUE DECLARACIÓN DE ACTIVIDADES E DE BENS PATRIMONIAIS DEBEN FACER OS ALTOS CARGOS?	362
53	CAL É O ÓRGANO DE XESTIÓN DAS INCOMPATIBILIDADES DOS ALTOS CARGOS DA XUNTA DE GALICIA?	363
54	CAL É O RÉXIME XURÍDICO DO REGISTRO DE ACTIVIDADES DE ALTOS CARGOS E REGISTRO DE BENS PATRIMONIAIS?	364
55	CAL DEBE SER A ACTUACIÓN DO GOBERNO DA XUNTA EN FUNCIÓNS SEGUNDO OS CRITERIOS DO BO GOBERNO?	365
56	QUE ACTUACIÓN DO GOBERNO EN FUNCIÓNS, EN RELACIÓN CO TRASPASO DE PODERES, É AXUSTADA AO BO GOBERNO?	366
57	QUE RÉXIME SANCIONADOR GARANTE O BO GOBERNO EN GALICIA?	368
58	QUE INFRACCIÓN E SANCIÓN EN MATERIA DE XESTIÓN ECONÓMICO-ORZAMENTARIA RECOLLE A LEI DE TRANSPARENCIA E BO GOBERNO?	368
59	QUE INFRACCIÓN E SANCIÓN DISCIPLINARIAS RECOLLE A LEI DE TRANSPARENCIA E BO GOBERNO?	370
60	CAL É O PROCEDEMENTO PARA SUBSTANCIAR AS RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE BO GOBERNO?	371
61	QUE SANCIÓN EN MATERIA DE INCOMPATIBILIDADES E CONFLITO DE INTERESES EXISTEN PARA GARANTIR O BO GOBERNO?	372
62	CAL É O RÉXIME XURÍDICO DA PRESCRICIÓN DE INFRACCIÓN E SANCIÓN EN MATERIA DE BO GOBERNO?	373
63	CAL É O INFORME AO PARLAMENTO DE GALICIA QUE DEBE RENDER A XUNTA EN MATERIA DE BO GOBERNO?	373

H A ACCIÓN EXTERIOR DA XUNTA DE GALICIA 374

1	POR QUE TEN PARTICULAR ALCANCE O PROBLEMA DAS RELACIÓNS INTERNACIONAIS NUN ESTADO DESCENTRALIZADO?	374
2	CAL FOI A INTERPRETACIÓN INICIAL DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE A ACCIÓN EXTERIOR DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	374
3	COMO MUDOU NA ACTUALIDADE O CRITERIO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO TOCANTE Á DELIMITACIÓN DAS COMPETENCIAS AUTÓNOMICAS EN ACCIÓN EXTERIOR?	375
4	COMO DEBE RESOLVERSE A DISPARIDADE DE CRITERIOS ENTRE O ESTADO E A COMUNIDADE AUTÓNOMA CANDO SE TRATA DUNHA MATERIA QUE AFECTA Á ACCIÓN EXTERIOR?	376
5	EN QUE SE DIFERENCIAN A ACCIÓN EXTERIOR DIRECTA E INDIRECTA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	376
6	COMO INTERPRETOU NUN PRIMEIRO MOMENTO O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL O ALCANCE DA ACCIÓN EXTERIOR DIRECTA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	377
7	EN QUE CONSISTIU A EVOLUCIÓN DA XURISPRUDENCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE A ACCIÓN EXTERIOR DIRECTA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	377
8	QUE PODE FACER O ESTADO EN RELACIÓN COAS COMPETENCIAS EXERCIDAS POLAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ACCIÓN EXTERIOR DIRECTA?	378

9	É CONFORME Á CONSTITUCIÓN A CREACIÓN DE OFICINAS AUTONÓMICAS NO ÁMBITO DA UNIÓN EUROPEA?	380
10	CALES SON OS ASPECTOS ESENCIAIS DA COMPETENCIA EN RELACIÓNS INTERNACIONAIS QUE SEGUNDO O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LLE DEBEN SER RESERVADOS AO ESTADO?	380
11	QUE ASPECTOS DA ACCIÓN EXTERIOR ESTÁN MÁIS VINCULADOS Á SOBERANÍA DO ESTADO?	380
12	CALES SON AS RAZÓNS ÚLTIMAS DA RESERVA DE COMPETENCIAS ESTATAIS EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR?	381
13	RESULTA O ESTATUTO DE AUTONOMÍA SER O LUGAR DEFINITORIO DA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN DIRECTA NA ACCIÓN EXTERIOR?	382
14	QUE ALCANCE TEN A ACCIÓN EXTERIOR INDIRECTA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	382
15	PODEN TER PARTICIPACIÓN AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NA NEGOCIACIÓN DOS TRATADOS INTERNACIONAIS?	383
16	É POSIBLE NO NOSO ORDENAMENTO XURÍDICO QUE UNHA COMUNIDADE AUTÓNOMA PRESENTE OBSERVACIÓNS AO ESTADO NA TRAMITACIÓN DUN TRATADO INTERNACIONAL?	383
17	É POSIBLE NO NOSO ORDENAMENTO XURÍDICO QUE UNHA COMUNIDADE AUTÓNOMA SOLICITE INFORMACIÓN AO ESTADO SOBRE A TRAMITACIÓN DUN TRATADO INTERNACIONAL?	384
18	EXISTEN DEBERES RECÍPROCOS PARA AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NA SÚA PARTICIPACIÓN NA ACCIÓN EXTERIOR DO ESTADO?	384
19	POR QUE O ESTADO PODE EXECUTAR O DEREITO EUROPEO DIRECTAMENTE EN CERTOS CASOS?	385
20	A EXECUCIÓN DO DEREITO COMUNITARIO POLO ESTADO É INCONDICIONADA?	385
21	PODEN AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARTICIPAR NAS DELEGACIÓNS INTERNACIONAIS DO ESTADO ESPAÑOL?	386
22	CALES SON OS LÍMITES QUE MARCAN O ÁMBITO DO DEREITO A PARTICIPAR DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	387
23	O CRITERIO DA COMUNIDADE AUTÓNOMA É DETERMINANTE OU VINCULANTE PARA O ESTADO CANDO NEGOCIA INTERNACIONALMENTE?	388
24	QUE ALCANCE TEÑEN AS COMISIÓNS BILATERAIS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	389
25	QUE SENTIDO TEÑEN AS OFICINAS AUTONÓMICAS NA CAPITAL DA UNIÓN EUROPEA?	389

Bibliografía xeral sobre Dereito público galego	391
--	------------

O traballo no Parlamento de Galicia é unha actividade de evidente dimensión política, mais conta con connotacións técnicas de carácter fundamentalmente xurídico. Esta constatación da natureza do traballo parlamentario ten levado a que numerosos parlamentos democráticos afronten a publicación de manuais de funcionamento das cámaras e de técnica normativa. Os aspectos máis novidosos contidos neste libro son precisamente os que van máis aló dos procedementos estritamente parlamentarios, proporcionando aos lectores coñecementos sobre a técnica normativa, disciplina tan útil para a correcta redacción das proposicións de lei por parte de deputados e cidadáns a través da iniciativa lexislativa popular que reforzada recentemente na Lei 7/2015, do 7 de agosto. As indicacións aquí recollidas serven tanto para a mellora na elaboración normativa e mesmo na redacción das emendas, coma para poñer de manifesto a relevancia dos aspectos técnicos das normas, o que constitúe hoxe en día unha das preocupacións do programa lexislativo da Unión Europea e dun dos grupos de traballo da CALRE (Conferencia de Asembleas Lexislativas das Rexións de Europa).

Por outra banda, a obra proporciona información sobre o dereito electoral para dar conta da regulación do acceso ao cargo público representativo e das normas que rexen a actividade das canles de expresión do pluralismo político e que posibilitan a formación e manifestación da vontade popular como instrumento fundamental para a participación política.

Finalmente, incorpóranse cuestións referidas á composición e funcionamento do Executivo galego como suxeito depositario da confianza política da Cámara, e trátanse de xeito pormenorizado o alcance dos mandatos de transparencia e participación incorporados en 2016 ao dereito de Galicia.

Opino por todo isto que se tratará dun texto útil e áxil, que será positivo para que todos os galegos e galegas que o desexen poidan coñecer un pouco mellor a realidade institucional da Galicia do século XXI.

MIGUEL SANTALICES VIEIRA

Presidente do Parlamento de Galicia

I Fontes do dereito e guía de técnica normativa



A CONCEPTO DA CALIDADE DA LEI E DA TÉCNICA LEXISLATIVA

19

1 COMO SE PODE DEFINIR A TÉCNICA LEXISLATIVA EN RELACIÓN COA CALIDADE DAS NORMAS?

Hai que formular a técnica lexislativa como un concepto aberto, e non a limitar estritamente, ás disposicións ou criterios de lingüística que determinan a redacción formal, gramatical e sintáctica das leis. Con esta finalidade, débese partir dun principio que é fundamental en todo Estado de dereito, que é o principio da seguridade xurídica. O principio constitucionalizado na maior parte dos países occidentais e que é fundamental á hora de determinar que se entende por unha boa técnica lexislativa, cales son as consecuencias do incumprimento das normas desta ciencia á hora de lexislar. Neste sentido, son ilustrativas as afirmacións do noso Tribunal Constitucional na súa Sentenza 27/1981 (fundamento xurídico 10):

“... os principios constitucionais invocados polos recorrentes: irretroactividade, seguridade, interdición da arbitrariedade, como os outros que integran o art. 9.3 da Constitución —legalidade, xerarquía normativa, responsabilidade— non son compartimentos estancos, senón que, ao contrario, cada un deles cobra valor en función dos demais e en tanto sirva a promover os valores superiores do ordenamento xurídico que propugna o Estado social e democrático de Dereito.

En especial, o que acabamos de afirmar pode predicarse da seguridade xurídica, que é suma de certeza e legalidade, xerarquía e publicidade normativa, irretroactividade do non favorable, interdición da arbitrariedade, pero que, se se esgotase na adición destes principios, non precisaría de ser formulada expresamente. A seguridade xurídica é a suma destes principios, equilibrada de tal sorte que permita promover, na orde xurídica, a xustiza e a igualdade, en liberdade...”

Son ideas acollidas lexislativamente no artigo 129 da Lei 39/2015 de procedemento administrativo común das administracións públicas, cando describe os Principios de boa regulación para o caso do Estado.

2 QUE ÁMBITOS DIFERENCIADOS CABE APRECIAR NA ANÁLISE DA CALIDADE DAS LEIS E DA TÉCNICA NORMATIVA?

Hai dous ámbitos posibles de construción da técnica lexislativa. Un ámbito amplo, que se preocupa de cales son os criterios desexables da construción xeral do ordenamento xurídico, e un ámbito máis estrito e concreto, que se preocupa soamente da redacción da norma individualmente considerada e

da correcta enunciación dos preceptos xurídicos, para evitar casos como os exemplos recompilados en sede doutrinal pola letrada Fernández de Simón.

Por outro lado, atopámonos tamén, como adoita acontecer nos tópicos xurídicos, ante un problema de tipo terminolóxico, pois existe a denominación “técnica lexislativa” e a máis xenérica “técnica normativa”. Unha análise superficial establecería que a técnica lexislativa se preocuparía, fundamentalmente, dos criterios dunha boa redacción e concepción das normas con rango de lei. Pola súa parte, a técnica normativa tería por hipótese un obxecto máis amplo, pretendería que calquera xurista ocupado de leis, actos administrativos, contratos e documentos xurídicos de calquera tipo, coñeza tamén cales son os criterios desexables á hora da súa redacción.

Certamente, pódese formular, dende un enfoque teórico, certo paralelismo co plano da formación do xurista. O Dereito Constitucional, en concreto o Dereito Parlamentario, sería o principal interesado en como se elaboran as leis, mentres que o Dereito Administrativo, o restante do Dereito Público, sería o que teorizaría sobre os criterios correctos para a aprobación de normas de rango inferior. En todo caso, resulta necesario asumir un enfoque que se preocupa de entender a técnica lexislativa como a construción integral do ordenamento xurídico. En definitiva, hai que enfocar esta materia dende a perspectiva do modelo de Estado que se incorpore no texto constitucional e integrar cantos aspectos sexan útiles para un mellor cumprimento das funcións normativas que lles son atribuídas aos poderes públicos.

3 QUE TÓPICOS “HORIZONTAIS” CONDICIONAN A TÉCNICA DE LEXISLAR?

En España, o artigo 1 da nosa Constitución proclama o Estado social, democrático e de dereito. Incorpora varios tópicos do constitucionalismo do século XX, que teñen evidentes consecuencias á hora de entender cales son os criterios para redactar ou configurar un ordenamento xurídico. Ademais, dentro dos valores superiores do ordenamento español, está tamén o pluralismo político, coa súa innata inclusión da tutela das minorías, de transcendencia clara no ámbito dos procedementos parlamentarios.

Dende esta visión, hai dúas claves fundamentais que preocupan ou deben preocupar á hora de configurar o ordenamento dende o punto da técnica lexislativa.

En primeiro lugar, o principio de unidade. Non é preciso estenderse en antecedentes coñecidos dos tempos de Bodino acerca do que *a unidade* supón como caracterización fundamental do Estado moderno. Pero é importante recoñecer algo que os tribunais apuntan nunha e outra ocasión, e é que un ordenamento que se queira proclamar como tal, debe de contar cunha coherencia interna e respectar uns criterios uniformes para todas as súas disposicións. Así,

pola contra, a Sentenza do Tribunal Constitucional 14/1998, do 22 de xaneiro, no seu fundamento xurídico 8:

“... na STC 71/1982 (fundamento xurídico 4), xa declarou este Tribunal que non existe unha quebra constitucionalmente relevante da seguridade xurídica cando a lei utiliza conceptos indeterminados, indispensables por canto non son substituíbles por referencias concretas, remitíndose a regulamentacións específicas en áreas nas que a complexidade técnica ou a necesidade dunha previa ordenación do sector así o esixan. Este é o caso. A remisión por parte da lei a determinados instrumentos de planificación (plan xeral e plans especiais) que complementen as súas previsións é unha forma de colaboración normativa necesaria en materias que, como a conservación das especies cinxéticas e a racionalización do seu aproveitamento, requiren dunha imprescindible e continuada actividade de ordenación e planificación de tales recursos, que xustifica a marxe de habilitación ofrecida polo lexislador á Administración para que, de acordo cos correspondentes plans, concrete a regulación xeral contida na lei.

Tampouco pode compartirse a pretendida indeterminación dos criterios contidos na lei para a clasificación dos distintos terreos cinxéticos de réxime especial e que conduciría —segundo o criterio dos actores— á inconstitucionalidade dos seus arts. 14 e 17, posto que unha lectura sistemática da totalidade do capítulo II (arts. 12 a 25), e non só dos artigos impugnados, permite, por conexión ou exclusión, unha identificación suficiente dos criterios legais de clasificación, así como das distintas categorías legalmente establecidas...”

A discordancia na utilización duns mesmos conceptos con distintas acepcións en leis dun mesmo ordenamento xurídico, vai directa e frontalmente contra o valor da seguridade xurídica e débese evitar de modo prioritario.

Nalgúns ordenamentos, ao falar deste principio de unidade, ten tamén unha grande importancia outro gran principio, o principio de autonomía, non só porque España sexa un país descentralizado politicamente, é dicir, un Estado no cal haxa moitas fontes de produción normativa, legal e regulamentaria, senón porque a autonomía territorial das comunidades autónomas está contida na propia natureza do Estado.

O que si é común a todos os estados contemporáneos que se pretenden democráticos é a aplicación do principio de legalidade, que obviamente, está recollido nas constitucións. Esta afirmación formula, dende ese punto de vista, certos aspectos esenciais cando un se está a preocupar pola redacción das leis. En concreto, nestes tres:

En primeiro lugar, as reservas de leis, pois como pode comprobarse en España existen distintos tipos de reservas de leis: a lei orgánica e a lei ordinaria, con diferentes materias a elas dirixidas. En segundo lugar, a actuación lexislativa ten que ter en conta a tipicidade de feitos constitutivos de delitos ou infraccións administrativas recollidas no artigo 25 do texto constitucional español. Por último, hai que referir tamén a propia necesidade de que as normas que imponen canons, tributos, como di o artigo 31 da Constitución, respecten sempre o rango de lei. Non poderá en ningún caso, mediante un acto administrativo ou disposición gubernativa, crearse un tributo ou un imposto novo.

Un corolario fundamental do principio de legalidade, coñecido no noso ámbito e que así é entendido pola doutrina española, é a xerarquía normativa. Esta ten dous planos diferenciados. Primeiro, o valor efectivo, directo da Constitución; a necesidade de que as restantes normas do ordenamento xurídico respecten os ditados da Constitución son como os demais corolarios que no marco constitucional están totalmente admitidos e que supoñen unha liña perfectamente trazada á hora de condicionar a actividade lexislativa que levar a cabo por parte do Parlamento.

Así o comprendeu o Tribunal Constitucional español, entre outras, na Sentenza 51/1983, do 14 de xuño:

“... o pronunciamiento que é preciso emitir agora non debe diferir do que recaeu nas anteriores sentenzas, pois non existe motivo para considerar que a disposición transitoria segunda b) do Real decreto-lei 11/1979 adoeza de inconstitucionalidade formal que puidese derivar da violación do principio de legalidade —no que debe entenderse incluído o de xerarquía normativa— en materia tributaria, formulado nos arts. 31.3 e 133.1 e 3 da Constitución, ou de excederse a disposición cuestionada de límites fixados ao Decreto-lei polo art. 86.1; nin cabe considerar neste momento, como tampouco se fixo anteriormente, que a disposición transitoria segunda b) do Real decreto-lei 11/1979 estea viciada de inconstitucionalidade material a causa da pretendida vulneración dalgún dos principios de carácter material formulados no art. 9.1 da Constitución...”

4 QUE IMPORTANCIA TEN A CORRECTA IDENTIFICACIÓN DAS NORMAS PARA A SÚA CALIDADE?

Outro plano diferente, que no Dereito italiano adoita abordarse como punto integrante tamén das normas de técnica lexislativa, ten que ver coa correcta identificación esencial das normas de rango inferior, aspecto esencial para a actividade xurídica, especialmente para a interpretativa e a integradora. Do mesmo xeito, resulta relevante que o título das leis sexa comprensible e identificador do seu contido, pois de non ser así os cidadáns perderán

seguridade xurídica como destinatarios desas normas. Neste sentido, hai que lembrar o artigo 9 da Lei xeral tributaria, que dispón: “Las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes”

5 POR QUE É RELEVANTE A PREVISIÓN DA INTERPRETACIÓN DAS NORMAS DENDE O PUNTO DE VISTA DA SÚA CALIDADE?

Nos nosos sistemas, as normas aplícanse, conforme uns criterios, a unhas máximas que están previstas na propia lei. Por iso é moi importante que, no labor de legislar, a técnica lexislativa se preocupe de disciplinar os criterios que debe ter en conta o intérprete (sexa este xuíz, funcionario ou operador público ou privado) e tamén os expedientes propios da aplicación da lei. A aplicación, por exemplo, da analoxía, tradicional dende os tempos do Dereito Romano, ata outros máis modernos, como a supletoriedade entre ordenamentos, debe ser obxecto de detalle e previsión expresa na norma se esta desexa ser respectuosa ao máximo cos principios constitucionais.

6 SON TRASCENDENTES AS PARTES FINAIS DAS LEIS DENDE A PERSPECTIVA DA SÚA CALIDADE OU SON IRRELEVANTES?

Un dos “temas estrela” da técnica lexislativa é a parte final das leis. É un aspecto que a todos os xuristas nos preocupa e quizais aquel no que todos tratamos que se respecte máis a calidade da norma. Se foi unha norma coidada, a parte final estará ben redactada. Se, pola contra, é froito da improvisación e da falta de estudo, moi probablemente nesa parte final, a que regula transitorias, derogatorias e finais, haberá problemas de redacción e de axuste entre a natureza da disposición e o contido nela incorporado.

Subliñando o caso das disposicións transitorias, hai que dicir que esta cuestión é importante e que se pode analizar dende distintos planos, segundo o ámbito ou escenario no que se produce a norma que incorpora tal disposición. Sabemos que, empezando a nosa enumeración polo ámbito territorial maior, no Dereito Internacional Público se regula o problema da sucesión de estados e os problemas que iso xera para a legalidade internacional. No Dereito Constitucional interno deben regularse as formas de transición dunha Constitución a outra. Finalmente, é importante que as leis ordinarias consideren de forma correcta as distintas formas nas que afectan a outras leis que as precederon no ordenamento xurídico, e este é, fundamentalmente, o obxecto da técnica lexislativa nesta cuestión xa dende os primeiros tempos, nos que o Tribunal Supremo afirmou o carácter supletorio das disposicións transitorias do Código civil.

7 O *ITER LEGIS* E OS SEUS PROBLEMAS PARA A CALIDADE DAS NORMAS

Dicía nun principio que, á hora de limitar o alcance da técnica lexislativa, existen dúas concepcións: unha limitada, que fala sobre a elaboración das leis, e outra máis extensa ou ambiciosa, que toma en conta a creación e factura doutros tipos de normas.

Dende o punto de vista procedemental, está claro que a elaboración normativa, estritamente das leis, ten en España polo menos tres tipos de fontes: as disposicións da Constitución (o denominado Dereito Parlamentario constitucionalizado), os regulamentos das cámaras e tamén, máis importante no ámbito anglosaxón que no noso, os costumes parlamentarios. Todas elas deben servir, como sinalou Cesare Dell'Acqua, para, mediante a individualización dos trámites procedementais coherentes, mellorar no seu conxunto o estándar cualitativo da norma.

O ámbito máis xeral de preocupación pola calidade da lei supera o denominado limitado ou reducido, aquel que se preocupa da utilización da lingua e do uso dos termos gramaticais e sintácticos de forma correcta por parte dos operadores xurídicos.

As normas que regulen a utilización da linguaxe na redacción normativa non teñen valor vinculante. Trátase de acordos simplemente orientadores e que, polo tanto, carecen de sanción. Son normas “incompletas” e están algunhas delas “a caballo” entre os criterios que as reais academias apuntan para o uso da linguaxe e o que os xuristas entenden que afecta nada máis que á correcta enunciación da norma.

En España, débese apuntar que esta tarefa, a da redacción lingüística das normas, atópase enriquecida pola existencia dun Estado plurilingüístico, dentro do cal son oficiais, nos seus ámbitos territoriais, varias linguas. Teñen pleno recoñecemento no ámbito xurídico, teñen plenos efectos nos actos xurídicos parlamentarios e extraparlamentarios.

A xurisprudencia do noso Tribunal Constitucional dende os seus inicios deixa claro o alcance do artigo 3 da Constitución:

“... En virtude do dito, ao engadir o núm. 2 do mesmo art. 3 que as demais linguas españolas serán tamén oficiais nas respectivas comunidades autónomas, séguese así mesmo, que a consecuente cooficialidade éo con respecto a todos os poderes públicos radicados no territorio autonómico, sen exclusión dos órganos dependentes da Administración central e doutras institucións estatais en sentido estrito, sendo, polo tanto, o criterio delimitador da oficialidade do castelán e da cooficialidade doutras linguas españolas o territorio,

independentemente do carácter estatal (en sentido estrito), autonómico ou local dos distintos poderes públicos...”

“... nos territorios dotados dun estatuto de cooficialidade lingüística, o uso polos particulares de calquera lingua oficial ten efectivamente plena validez xurídica nas relacións que manteñan con calquera poder público radicado no devandito territorio, sendo o dereito das persoas ao uso dunha lingua oficial un dereito fundado na Constitución e no respectivo Estatuto de Autonomía...”, Sentenza 82/1986, do 26 de xuño (ff.xx. 2 e 3).

Moito se ten escrito sobre esta cuestión, mais en poucas normativas vinculantes o lexislador se atreveu a plasmar un criterio que directamente obrigue á anulación das leis por infraccións do procedemento lexislativo e a súa forma. Estas cuestións, tamén en ordenamentos avanzados nestas cuestións, coma o italiano, enténdese que aínda están asociadas ao estilo da norma e lonxe o seu contido imperativo.

Coido que é oportuno diferenciar varias cuestións neste outro plano (o da factura do mandato normativo), nas cales o Tribunal Constitucional español, como analizou o profesor Pulido Quecedo, entrou a fondo, atribuíndo efectos xurídicos ao incumprimento dos criterios de redacción. Algunhas sentenzas constitucionais atrevéronse a declarar nulos por inconstitucionais, por afectar ao valor da seguridade xurídica, determinados aspectos que, tratándose mesmo de leis, non deixaban claro, cal era o contido do seu mandato normativo.

8 QUE PAPEL DESEMPEÑA A PLANIFICACIÓN LEXISLATIVA PARA FAVORECER A CALIDADE DA LEI?

Sen dúbida, e con independencia do moito que se debata sobre esta materia, paréceme oportuno sacar a colación aquí, as máximas de Justiniano e recordar unha vez máis, que a simplicidade é a mellor ou unha das mellores axudas á hora de redactar as normas. Especialmente, no caso das normas lexislativas.

Todos coñecen que o Dereito Público e o Dereito Administrativo, especialmente, é un ámbito de Dereito “acelerado”, no cal de forma reiterada se aproban normas que se cambian con gran rapidez. Isto, obviamente, afecta á técnica lexislativa e, como sinalou no seu día Manzella, á propia vida dos parlamentos. Créanos un problema de seguridade xurídica. Polo demais, trátase non só do ámbito, estritamente formal, teórico, dos xuristas, senón tamén, no plano dos dereitos efectivos dos cidadáns, que deben respectar os lexisladores.

Neste sentido, esa foi unhas das críticas que se fixeron ao modo de funcionar normativo da Unión Europea, unida, como sinala Mangas Martín, ao papel subordinado do propio Parlamento Europeo. Fálase de que unha das causas do que se coñece como “déficit democrático da Unión Europea” é precisamente

a “superabundancia” de normas, a existencia, no colectivo da Unión, de infinidade de regulamentos, directivas e decisións que fan practicamente imposible coñecer o ordenamento. Por iso, a Unión Europea, en concreto a Comisión, preocupouse de aprobar un programa lexislativo anual no cal, se deixa claro cales son as liñas fixadas en materia lexislativa para ese ano.

Nesta orde de cousas, paréceme de interese que a previsión constitucional e estatutaria na que se establece a necesidade de que o candidato á Presidencia do goberno (sexa ante as Cortes Xerais ou ante o Parlamento de Galicia, de ser o caso) expoña o seu programa de goberno na sesión de investidura, sendo lóxico que tal programa de goberno inclúa unha relación das leis que pretende someter á aprobación da Cámara. Pode ser un bo momento, precisamente, para expoñer un programa lexislativo para un período de tempo importante como é unha lexislatura, para dicir claramente cales son os proxectos e as preferencias que o goberno ten para ese mandato lexislativo. Así, o artigo 132 da Lei 39/2015 de procedemento administrativo común das administracións públicas incorpora un Plan normativo anual que publicar no Portal da Transparencia.

9 POR QUE A CALIDADE DAS NORMAS ESTÁ RELACIONADA COA SÚA PUBLICIDADE?

Un aspecto tamén fundamental da técnica lexislativa é a publicidade. Vivimos nun momento no cal o coñecemento da norma non se guía polos tradicionais boletíns, impresos en papel e que se distribúen, dunha forma un tanto tradicional, nas librarías do país. Estamos na “era da internet” e é esencial a publicación de boletíns oficiais pero tamén é básico o reforzamento das “web institucionais”. Por suposto, das “web parlamentarias” e das “web gobernamentais”. Deixando de lado algunhas ideas, que se formularon polo menos nalgún momento en España, de facer de pago o acceso a esa fonte do Dereito, parece que é algo obvio a necesaria gratuidade, pois de esixir o seu cumprimento, non podemos dificultarlles aos cidadáns o acceso ao coñecemento das normas. Estes principios acóllense no artigo 131 da Lei 39/2015 de procedemento administrativo común das administracións públicas.

Neste sentido, son de interese as palabras do Tribunal Constitucional ao delimitar o alcance do artigo 9.3 da Constitución:

“... Aínda que o principio de publicidade das normas non ten a natureza de dereito fundamental (ATC 647/1986), non cabe dúbida de que vén esixido constitucionalmente no art. C9.3 CE. Con carácter xeral, esta garantía é consecuencia inelutable da proclamación de España como un Estado de dereito e atópase en íntima relación co principio de seguridade xurídica consagrado no mesmo art. 9.3 (SSTC 179/1989 e 151/1994). Dende a perspectiva dos cidadáns, adquire unha relevancia esencial, xa que estes só poderán asegurar as

súas posicións xurídicas, así como a súa efectiva suxeición (e a dos poderes públicos) ao ordenamento xurídico, se os destinatarios das normas teñen unha efectiva oportunidade de coñecelas en canto tales normas, mediante un instrumento de difusión xeral que dea fe da súa existencia e contido, polo que resultarán evidentemente contrarias ao principio de publicidade aquelas normas que fosen de imposible ou moi difícil coñecemento (STC 179/1989)..."

10 QUE CONDUTAS PRODUCE NOS XUÍCES A MALA CALIDADE DAS LEIS?

Pero que acontece cando todos eses criterios que estou enumerando, que poden integrar o concepto da técnica lexislativa, non se respectan? O que acontece, en primeiro lugar, é que os encargados de aplicar as leis, os xuíces, se atopan cunha grande inseguridade: non teñen a completa garantía de que a norma que han de aplicar ten o sentido que eles intúen ou len na redacción publicada. Isto pode provocar, efectivamente, a inacción do xuíz (o atraso da decisión) porque non ve claro o seu contido e, por conseguinte, pode sobrecargar e facer máis lento o labor do poder xudicial.

Agora ben, no plano xurisdiccional isto pode tamén levar a fenómenos perigosos dende o punto de vista democrático. Posto que, por esta razón, pode facer que o Tribunal Constitucional, máis que un lexislador negativo (malia estar configurado como un órgano de interpretación da Constitución) pase a ser un lexislador creativo, coa definición dunhas achegas que intenten suplantar o Parlamento na redacción das leis. O Tribunal español nalgún caso fíxoo, ditou sentenzas que foron máis alá da mera definición do ordenamento, que é parte da súa función respecto da lei, e ademais preocupouse — mesmo a través de famosas sentenzas interpretativas — de dicir o que o lexislador estritamente non dixerá. Este é un perigo bastante importante nun sistema, ademais, de separación de poderes.

Así, o voto particular do maxistrado Rubio Llorente á STC 116/1987, do 7 de xullo: "... Non compartimos a opinión da maioría nesta sentenza e votamos a favor da desestimación da cuestión de inconstitucionalidade. O asunto formulaba dous tipos de cuestións, relativas unhas á técnica xurídico-constitucional e outras ao problema substantivo de fondo. Polo que se refire ao primeiro grupo de problemas, cremos que a cuestión se atopaba dende o principio mal formulada. Como se recordou en multitude de ocasións, ao axuizar a constitucionalidade das leis, o tribunal actúa adoptando o papel do que se chamou un «lexislador negativo», é dicir, decretando a expulsión dunha norma do ordenamento xurídico pola súa contradición coa Constitución. E esta é a única función que en rigor pode serlle requirida. No caso concreto, era claro que o tribunal que propuxo a cuestión non podía buscar nin a nulidade da norma, nin o mantemento da súa vixencia, posto que con ningunha das dúas solucións

se podía atender á pretensión ante el formulada. O tribunal propoñente da cuestión tratou de que o Tribunal Constitucional crease unha norma nova, converténdose en 'lexislador positivo'. E isto é, finalmente, o que o tribunal fixo. É verdade que nalgúns casos relacionados co dereito á igualdade do art. 14 da Constitución e con problemas de discriminación, o tribunal realizou o que os italianos chaman unha 'sentenza manipulativa', mediante a nulidade parcial da disposición, anulando dela un inciso ou unha palabra, pero isto fíxose utilizando precisamente esa técnica e, con referencia, ademais, ás discriminacións típicas do art. 14. No caso presente, a técnica só se quere repetir aparentemente. No apartado 1.º do pronunciamento declárase parcialmente nulo un artigo da lei porque excluíu do seu ámbito de aplicación unha categoría de suxeitos. De sorte que non hai, en rigor, nulidade de ningún inciso nin de ningunha parte da disposición legal. O que se produce é un reaxustamento dentro do texto legal que, ao noso xuízo, o proceso de inconstitucionalidade non permite”

11 QUE REACCIÓN PARLAMENTARIA CABE ESPERAR ANTE OS EFECTOS DAS INFRACCIÓNS DE TÉCNICA LEXISLATIVA?

Como estamos a analizar, é doado colixir a máxima “malas leis, mal Dereito”. Se as leis están mal redactadas, o Dereito aplicable dificilmente vai ser o correcto.

A Unión Europea entende que unha das vías para dar seguridade xurídica aos seus cidadáns é sistematizar os sectores normativos, sobre todo os actuais, afectados polos continuos cambios normativos. Outra posibilidade está, como propón N. Rangone para o ámbito transalpino, precisamente en valorar no momento de redactar a norma as posibilidades da aplicación práctica que esa norma ten, e tamén o control *ex post*, unha vez que a norma entrou no ordenamento, e supervisar os aspectos prácticos que realmente esta norma chegou a ter (o que coñecemos dentro da disciplina da técnica lexislativa como avaliación das normas).

En España, hai algunhas vías institucionalizadas para conseguir estes obxectivos. Hai órganos consultivos importantes no papel, como o Consejo Económico Social ou o propio Consejo de Estado, a través dun papel informador *ex ante* importante nesa cuestión, pero é especialmente interesante salientar a carencia de técnicos especialistas, non só xuristas.

Os parlamentos son dotados duns equipos de xuristas máis ou menos numerosos, pero salvo o caso dos asesores económicos existentes nas Cortes Xerais, escasamente existen outro tipo de asesores económicos ou sociólogos, que poden ser, obviamente, autores de informes ou opinións fundamentais que ter en conta á hora de legislar con criterio. Trátase de prestixiar e consolidar uns grupos profesionais que poden desenvolver funcións que xa foron recoñecidas en ámbitos como o anglosaxón e que desempeñan ou poden desempeñar

labores de máximo interese para os órganos lexislativos. Nesta liña, a recente reforma da Lei do Consello de Contas de Galicia poder servir para garantir os estudos económicos sobre as contas públicas en relación coa elaboración de normas polo Parlamento de Galicia.

Por último, na liña apuntada por Cantijoch e San Martín, é fundamental incorporar os medios tecnolóxicos ás cámaras. Neste sentido, é de interese a visita á web do Parlamento de Galicia, na que se estableceu un sistema de participación cidadá moi áxil a partir da Lei 7/2015, do 7 de agosto, que permite aos cidadáns, no plano lexislativo, formular as súas emendas e suxestións aos proxectos e proposicións que se están a debater e que en tempo real permite comunicabilidade entre os distintos actores da Cámara, grupos parlamentarios e deputados, cos cidadáns. Este é un exemplo máis de como a participación popular pode tamén coaduxar á calidade da lexislación e á súa avaliación posterior.

12 QUE CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DO PODER XUDICIAL DETERMINA O SEU ROL NA APLICACIÓN NORMATIVA?

Este enunciado evoca unha cuestión moito máis concreta e práctica que a da concepción e alcance dogmático da técnica lexislativa. E é algo concreto e práctico, porque citando o pai da Escola Iusprivatista compostelá, Álvaro D'Ors, podemos dicir que: “Dereito é o que din os xuíces”. Unha visión obxectiva resultante da análise da realidade xurídica, en definitiva: non é Dereito o que está nos boletíns, non é Dereito tampouco o que interpretan os teóricos, senón que Dereito é o que, ao final, os encargados da aplicación das normas deciden nas súas sentenzas e resolucións xudiciais.

Como podemos abordar esta temática da técnica lexislativa en relación coa interpretación xudicial? Existen dúas vías, consideracións ou perspectivas, que se poden ter en conta nesta materia:

En primeiro lugar, e esta é unha materia moi tratada polo profesor Pulido Quecedo, poderemos ver que actitudes ou decisións adoptan os órganos xurisdiccionais (singularmente o Tribunal Constitucional) cando se trata de leis, e que resolucións adoptan os tribunais ordinarios, cando se trata de decisións administrativas de rango inferior, en relación coas infraccións no procedemento da elaboración das disposicións normativas.

Este é un dos grandes tópicos e ocupacións das autoridades xurídicas en España, pero esta “visión dinámica”, que se preocupa do *iter* procedemental da aprobación, sexa dunha lei ou dunha disposición regulamentaria, quedaría incompleta se non temos en conta a “visión estática”. En que consistiría esta visión estática? Consistiría, precisamente, dende unha perspectiva xurisdiccional, en analizar e recoller que efectos ten para o intérprete da norma, operador xurídico, xuíz, maxistrado ou tribunal, o dato de que a norma estea mal

redactada. O *factum* constituído por que a lei, o regulamento ou disposición aplicable non cumpra con aqueles requisitos de imprescindible seguridade xurídica na súa redacción como Dereito positivizado.

13 COMO INFLÚEN AS FONTES DO DEREITO E AS CANLES DE PRODUCCIÓN XURÍDICA NA CALIDADE DA LEI?

Nunha visión dinámica, dende a que se analiza o procedemento da elaboración das normas, e poñendo nun primeiro plano a elaboración das leis, temos que dicir que en España existen varios condicionantes na tramitación e aprobación das leis. Estes condicionantes proveñen de distintos niveis xurídicos.

A Constitución, en primeiro lugar, contén disposicións do que se denomina Dereito Parlamentario constitucionalizado, que condiciona o procedemento da elaboración das leis contido, por exemplo, en España, no artigo 87 e seguintes da Constitución. Estas normas constitucionais afectan a espazos como o dereito de emenda do parlamentario e están no centro do debate existente en torno ás melloras do traballo lexislativo e da calidade das leis.

Neste marco, por exemplo, cabe citar algo que a doutrina puxo de manifesto: a importancia que ten a inclusión dos antecedentes necesarios para pronunciarse o Parlamento nas remisións de proxectos de leis por parte do Goberno. Trátase dun aspecto concreto que o Tribunal Constitucional español tivo ocasión de axuizar e que situou e clasificou entre aqueles posibles defectos do *iter* lexislativo que, en determinadas condicións, poden producir efectos xurídicos sobre a validez do contido da norma. Poden provocar, de ser o caso, a anulación do procedemento lexislativo, coa eventual condena de retroacción do procedemento da elaboración da lei. Non se chegou a producir deste xeito na práctica, pero si se explican estas consecuencias na Sentenza 108/1986, do 29 de xullo, na cal o Tribunal reflexionou sobre eses posibles efectos nos seguintes termos:

“... entre estes antecedentes debíase contar o informe do Consello, polo que a súa ausencia, segundo os recorrentes, infrinxe o devandito art. 88 e provoca a inconstitucionalidade da lei. Prescindindo dalgunhas cuestións que formulaba o referido art. 3.5 da Lei orgánica 1/1980, como son se realmente se refería ao proxecto de lei en sentido estrito ou ao anteprojecto, segundo precisa na actualidade o art. 107 da LOPX, ou se o informe en cuestión tiña carácter facultativo ou preceptivo, abonda con sinalar que o defecto denunciado se produciría, en todo caso, no procedemento administrativo previo ao envío do proxecto ao Congreso e non no procedemento lexislativo, é dicir, no relativo á elaboración da lei, que se desenvolve nas Cortes Xerais, polo que mal pode sosterse que o citado defecto

pode provocar a invalidez deste último procedemento e da lei na que desemboca.

Tamén está fóra de lugar a invocación a este propósito do art. 88 da Constitución, antes transcrito. A ausencia dun determinado antecedente só terá transcendencia de seren privadas as cámaras dun elemento de xuízo necesario para a súa decisión, pero, neste caso, o defecto, que tivo que ser coñecido de inmediato, debería ter sido denunciado ante as mesmas cámaras e os recorrentes non alegan en ningún momento que isto acontecese. Non producíndose esa denuncia, é forzoso concluír que as cámaras non estimaron que o informe era un elemento de xuízo necesario para a súa decisión, sen que este Tribunal poida interferirse na valoración da relevancia que un elemento de xuízo tivo para os parlamentarios?

Estas ideas acóllense no artigo 129 da Lei 39/2015 de procedemento administrativo común das administracións públicas cando se describen os principios da boa regulación no exercicio da iniciativa lexislativa polo Goberno do Estado.

14 COMO INFLÚE NA CALIDADE DA LEI O INFORME DE IMPACTO DE XÉNERO?

Unha segunda orde de cousas, o que ten que ver co procedemento de elaboración das leis, está condicionada por outras normas lexislativas. En España, como tamén se comentou, esíxese nas Cortes Xerais e en boa parte dos parlamentos autonómicos, a través de leis sectoriais *ad hoc*, que os proxectos de lei gobernamentais veñan acompañados (nalgúns casos, tamén as proposicións de lei de orixe parlamentaria) dun informe de impacto de xénero, para comprobar non só o uso ou non da linguaxe sexista, senón tamén os posibles efectos sobre a presenza en xeral da muller como sexo tradicionalmente sufridor de discriminacións negativas no ordenamento xurídico español.

15 COMO CONDICIONA A CALIDADE DAS LEIS O REGULAMENTO DAS CÁMARAS?

O noso sistema coñece, obviamente, numerosos condicionantes no proceso da elaboración das leis. Pensemos no propio criterio governamental, que se le ao inicio do debate plenario de toda iniciativa lexislativa que non proveña do Goberno e que serve para ilustrar a posición que o Executivo vai ter en relación con esa norma que trata de aprobar o Parlamento.

Todos estes condicionantes que estamos a comentar teñen o seu control oportuno por parte do Tribunal Constitucional, se ben, como foi apuntado, os efectos que alcanza un incumprimento destes mandatos constitucionais, mesmo legais e regulamentarios, foron bastantes limitados.

Non coñece o Dereito español unha gran categorización de anulacións de leis por defectos no *iter* legislativo. É máis, a asunción polo Tribunal desta materia prodúcese moi comunmente pola vía indirecta do artigo 23 da Constitución, do recurso de amparo que algún deputado poida presentar ante o Tribunal Constitucional, entendendo que ese papel na participación no procedemento legislativo lle foi furtado ou menoscabado por algunha decisión dos órganos, normalmente, dos reitores da Cámara (Mesa, Presidencia ou Xunta de Portavoces).

16 QUE PAPEL XOGA A AUDIENCIA DOS CIDADÁNS RESPECTO DA CALIDADE DAS NORMAS?

A aprobación dos regulamentos en España conta con varios condicionantes, sen dúbida. Ao meu ver, o fundamental é o contido do artigo 105 da Constitución, onde se garante o dereito dos cidadáns a seren oídos no procedemento de elaboración das disposicións que os afecten. Esta previsión constitucional ten un grande alcance porque, en principio, todas as disposicións que aprobe un poder público poden afectar aos cidadáns. Polo tanto, o principio xeral de aplicación no Dereito español, dá audiencia aos destinatarios e aos cidadáns individualmente considerados ou a través de asociacións ou organizacións que os representen.

Pensem, para ilustrar este trámite, nos sindicatos, asociacións de empresarios, organizacións e asociacións de diversa índole. É dicir, que, dende este momento, este trámite de audiencia non é algo teórico, senón que na práctica boa parte da xurisprudencia do Tribunal Supremo en materia de anulación de disposicións regulamentarias utilizou o precepto constitucional e os seus desenvolvementos regulamentarios para anular importantes regulamentos aprobados polo Consello de Ministros en España que non cumpriron, segundo o Tribunal Supremo, suficientes requisitos de audiencia recollidos na Constitución e nas leis. Estas ideas foron acollidas no artigo 133 da Lei 39/2015, de procedemento administrativo común das administracións públicas.

Neste sentido, son de interese as reflexións do Tribunal Constitucional español en relación co alcance do artigo 105 como manifestación da participación funcional dos cidadáns recollidas na Sentenza 61/1985, do 8 de maio:

“... A COAG non pode entenderse comprendida na hipótese do art. 23 c) da Lei de procedemento administrativo, pois non compareceu no procedemento para facer factible que este se entendese con ela e, desta sorte, quedar identificada para os efectos da localización que prescribe o art. 8.2 da Lei 62/1978, e tampouco tiña que ser chamada ao procedemento administrativo. Atopámonos, en realidade, no caso dunha disposición de carácter xeral, e, polo tanto, do procedemento para a súa elaboración, e nel non tivo que ser parte procedementa

a COAG, pois en tal procedemento non hai interesados que teñan que ser chamados a adoptar neste a posición de «interesados». A audiencia dos cidadáns, directamente ou a través de organizacións e asociacións —art. 105 a) da Constitución—, non constitúe nin a aqueles nin a estas en interesados, no sentido de partes procedementais necesarias. Trátase dun caso de participación funcional na elaboración de disposicións de carácter xeral, directamente ou mediante organizacións de representación de intereses, ás que, aínda participando no procedemento —que non é o caso deste recurso—, non se lles asigna o carácter de parte procedemental (ou interesado), co que isto entraña para os efectos da súa chamada ao ulterior proceso contencioso-administrativo” (fundamento xurídico terceiro).

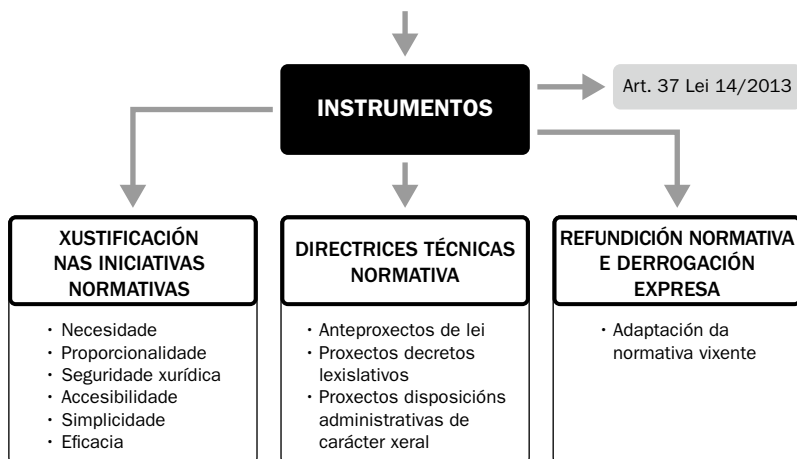
17 COMO INFLÚE NA CALIDADE DAS LEIS A FASE PRELEXISLATIVA DE ELABORACIÓN DO PROXECTO?

Un segundo plano que condiciona a elaboración das disposicións regulamentarias é o legal. Dende 1997, temos en España unha norma que derroga, nesta materia, o disposto pola antiga Lei de procedemento administrativo, que é a Lei do goberno. Nos seus artigos 23 e seguintes detalla claramente cal é o procedemento que debe seguir o poder executivo, para aprobar un regulamento e un anteproxecto de lei. Procedemento complexo, precisado no artigo 127 da Lei 39/2015 de procedemento administrativo común das administracións públicas, que require unha serie de estudos previos, nos cales tamén, na xurisprudencia do Tribunal Supremo, destaca de forma especialmente relevante o informe da Secretaría Xeral Técnica, como órgano consultivo *staff*, que de forma horizontal asesora de todo o departamento ministerial e, ademais, de forma moi destacada, o papel do Consello de Estado que, como máximo órgano consultivo do Goberno, considerado no artigo 107 da Constitución española, ten un importantísimo labor doutrinal.

O noso Tribunal Constitucional non deixou de destacar a importancia deste órgano constitucional en sentenzas como a 204/1992, nos seus fundamentos xurídicos 4 e 5:

“... a intervención preceptiva dun órgano consultivo das características do Consello de Estado, sexa ou non vinculante, supón en determinados casos unha importantísima garantía do interese xeral e da legalidade obxectiva e, a consecuencia diso, dos dereitos e lexítimos intereses das que son partes dun determinado procedemento administrativo. En razón dos asuntos sobre os que recae e da natureza do propio órgano, trátase dunha función moi cualificada que permite ao lexislador elevar a súa intervención preceptiva, en determinados procedementos, sexan da competencia estatal ou da autonómica, á categoría de norma básica do réxime xurídico das

Que vías existen para racionalización, simplificación e mellora da calidade normativa?



administracións públicas ou parte do procedemento administrativo común” (art. 149.1.18 CE).

No entanto, esta garantía procedemental debe cohonestarse coas competencias que as comunidades autónomas asumiron para regular a organización das súas institucións de autogoberno (art. 148.1.1 CE), de xeito que esa garantía procedemental debe respectar ao mesmo tempo as posibilidades de organización propia das comunidades autónomas que se derivan do principio de autonomía organizativa —arts. 147.2 c) e 148.1.1 CE—. Ningún precepto constitucional, e menos aínda o que se refire ao Consello de Estado, impide que no exercicio desa autonomía organizativa as comunidades autónomas poidan establecer, no seu propio ámbito, órganos consultivos equivalentes ao Consello de Estado en canto á súa organización e competencias, sempre que estas se cingan á esfera de atribucións e actividades dos respectivos gobernos e administracións autonómicas. Iso non o nega o avogado do Estado, co que o problema que se formula é se, como aspecto básico do réxime xurídico das administracións públicas ou do procedemento administrativo común, ha de entenderse tamén que sexa precisamente o Consello de Estado o órgano que emita o ditame ou consulta preceptiva.

Pois ben, se unha Comunidade Autónoma, en virtude da súa potestade de autoorganización (148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semellante non cabe dúbida de que pode dotalo, en relación coas actuacións do Goberno e da Administración autonómica, das mesmas facultades que a LOCE atribúe ao Consello de Estado, agás se o Estatuto de autonomía estableza outra cousa, e naturalmente sen prexuízo do disposto no art. 153 b), en relación co 150.2 da CE. Tamén o avogado do Estado admite expresamente tal posibilidade e a súa validez constitucional. O que non considera conforme a Constitución é

que a atribución de semellantes facultades aos consellos consultivos das comunidades autónomas exclúa a intervención do Consello de Estado nos mesmos casos e en relación coas mesmas actuacións da Comunidade Autónoma correspondente, pois esta intervención é preceptiva en todo caso, en virtude do art. 23, parágrafo segundo, da LOCE. Para tal efecto, razoa o avogado do Estado que, cando a lei autonómica prescriba o ditame do órgano consultivo autonómico nos mesmos casos considerados polo art. 23, parágrafo segundo, da LOCE, será necesario que sexa emitido tamén ditame polo Consello de Estado. Alega ademais que, en virtude do que denomina «supremacía asesora» deste último, o ditame do Consello de Estado debe ser posterior ao do Consello Consultivo autonómico.

Esta tese non pode ser admitida, pois, se así fose, quedarían gravemente comprometidos algúns dos principios nos que se funda a organización territorial de Estado conforme o deseño constitucional. Ante todo, a mesma potestade de autoorganización das comunidades autónomas, xa que se estas crean un órgano consultivo propio, dotado das mesmas funcións que o Consello de Estado, é, claramente, porque decidiron prestar as garantías procedementais referidas a través da súa propia organización, substituíndo a que ata agora veu ofrecendo aquel órgano consultivo estatal tamén no ámbito de competencia das comunidades autónomas. Decisión esa que, segundo se dixo, se atopa plenamente lexitimada polo art. 148.1.1 da CE e os preceptos concordantes dos estatutos de autonomía. Ademais, habería que engadir que sería moi probablemente innecesario e, sen dúbida, gravoso e dilatorio, que nun mesmo procedemento houbera que solicitar sucesivamente o ditame dun órgano superior consultivo autonómico de características parecidas ao Consello de Estado e do propio Consello de Estado, con desprezo dos principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) e eficiencia e economía do gasto público (art. 31.2 CE).

A aplicación daqueles principios, esenciais para o correcto funcionamento do Estado das autonomías, debe levar a concluír que a intervención do órgano consultivo autonómico exclúe a do Consello de Estado, a menos que a Constitución, os estatutos de autonomía ou a lei autonómica establezan o contrario para supostos determinados. O lexislador estatal tamén o entendeu así, polo menos nalgúns ocasións expresas, xa que o art. 13.1 da Lei de bases do réxime local require alternativamente, para o suposto que recolle, «ditame do Consello de Estado ou do órgano consultivo superior dos consellos de goberno das comunidades autónomas, de existiren», mentres que o art. 114.3 do texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local esixe tamén, para outro suposto distinto, o preceptivo ditame «do órgano consultivo superior da Comunidade Autónoma, de existir, ou no seu defecto, do Consello de Estado». Tamén a nova Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, nos seus arts. 102 e 103, require, para os efectos da revisión de oficio dos actos administrativos nulos

ou anulables e como garantía esencial do respectivo procedemento, o ditame «do Consello de Estado ou órgano consultivo da Comunidade Autónoma, se o houbese».

En consecuencia, e polo que aquí respecta, non só hai que recoñecer as competencias das comunidades autónomas para crear, en virtude das súas potestades de autoorganización, órganos consultivos propios das mesmas características e con idénticas ou semellantes funcións ás do Consello de Estado, senón, pola mesma razón, considerar posible constitucionalmente, a substitución do informe preceptivo deste último polo dun órgano superior consultivo autonómico, en relación co exercicio das competencias da respectiva comunidade, en tanto que especialidade derivada da súa organización propia.

Pero se é preciso recoñecer esa posibilidade de substitución, tamén é necesario afirmar que onde ou en tanto semellantes órganos consultivos autonómicos, dotados das características de organización e funcionamento que aseguren a súa independencia, obxectividade e rigorosa cualificación técnica, non existan, é dicir, naquelas comunidades autónomas que non contén con esta especialidade derivada da súa organización propia, as garantías procedementais mencionadas esixen manter a intervención preceptiva do Consello de Estado, en canto que órgano ao servizo da concepción global do Estado que a Constitución establece”.

18 PODE UN REGULAMENTO CONDICIONAR A CALIDADE DAS NORMAS?

Nesta orde de cousas, debo apuntar que existen outros condicionantes “paradoxais” e é que, nalgúns sistemas xurídicos en concreto, existen requisitos de aprobación dos regulamentos que non están recollidos en normas de rango superior, senón noutros regulamentos. Atopámonos así ante un evidente problema de xerarquía normativa, pois vai ter que respectar un novo regulamento acerca da aprobación doutros regulamentos un texto do mesmo rango, cando sabemos que calquera norma posterior de igual rango, como apuntou Pau i Vall, pode derrogar unha norma anterior.

Esta problemática foi resolta no Dereito galego coa aprobación da Lei 16/2010, que dispón o procedemento de aprobación das disposicións de carácter xeral e pon de actualidade decisións como a Sentenza do Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha do 10 de febreiro de 2012, onde se anula a aprobación dun proxecto de lei autonómico por parte do Consello de Goberno por infrinxir un trámite de audiencia na tramitación prevista na lei autonómica.

19 QUEN CONTROLA A CALIDADE DA ELABORACIÓN NORMATIVA NO CASO DAS DISPOSICIÓNS NON LEGAIS?

Cómpre salientar que tal condicionante procedemental, existente en España, se controla pola xurisdición contencioso-administrativa, como se encargou de lembrar o Tribunal Constitucional en decisións como a contida no Auto 232/1983, do 25 de maio:

“... o dereito á tutela xudicial efectiva sen que en ningún caso poida producirse indefensión, que garante o art. 24.1 da Constitución española, asegura aos cidadáns, dunha parte, o acceso aos tribunais de xustiza, e, doutra, que en ningún caso poidan adoptar estes unha decisión que afecte aos seus dereitos e intereses sen darlles ocasión de seren oídos, convocándoos para iso de xeito axeitado.

Cando a decisión que afecta ao ámbito de dereitos e intereses dos cidadáns procede dun órgano da Administración que estea legalmente obrigado —art. 105 c) CE— a darlle audiencia previa, sen que tal audiencia se producise, a infracción desta obriga legal pode e debe ser corrixiada polos órganos do poder xudicial, de maneira que o amparo constitucional só queda aberto, de ser o caso, cando tal remedio non se conseguiu nin pode aínda conseguirse na vía xudicial ordinaria. Cando tal circunstancia non se dá, o recurso deducido ante este tribunal carece manifestamente de contido que xustifique unha decisión en canto ao fondo, e este é, xustamente, o caso no presente asunto. De acordo co disposto na vixente Lei de arrendamentos urbanos (art. 114.10), a declaración de ruína dun terreo acordado por resolución que non dea lugar a recurso e en expediente contradictorio tramitado ante a autoridade municipal, só é causa de resolución do contrato de arrendamento cando no devandito expediente fosen citados ao tempo da súa iniciación todos os inquilinos e arrendatarios.

Este precepto, que coincide substancialmente co que recolle o art. 183 da Lei do solo, permitirá eventualmente aos recorrentes aducir a infracción legal cuxa reparación buscan ante nós, no correspondente xuízo civil.

Existindo, polo tanto, instrumentos procesuais axeitados para obter remedio fronte á lesión que din que se lles produciu, o seu recurso carece de contido que xustifique unha decisión deste tribunal en canto ao fondo.”

Este control, a diferenza do que desempeña o Tribunal Constitucional respecto do procedemento lexislativo, si é altamente efectivo. Os tribunais contencioso-administrativos fan un seguimento estrito, obviamente dentro dun marco de “xustiza rogada”, é dicir, logo de interposición de oportunos recursos.

Efectúan un control moi próximo da potestade regulamentaria exercida polos distintos gobernos: o Goberno de España e das comunidades autónomas; mesmo de forma preponderante, da potestade regulamentaria que teñen tamén as entidades locais. Ademais, ten outra peculiaridade respecto do control do Tribunal Constitucional sobre a leis, e é que se trata dun control descentralizado.

En España existen catro niveis xurisdiccionais, na orde contencioso-administrativa, que teñen competencias para anular os regulamentos: o Tribunal Supremo, no ámbito de toda España e con funcións casacionais sobre todo; a Audiencia Nacional, competente en disposicións regulamentarias que pode ditar o Consello de Ministros do Goberno de España; os tribunais superiores de xustiza, que exercen as súas competencias en relación cos gobernos autonómicos fundamentalmente; e os xulgados do contencioso-administrativo, que teñen competencias máis limitadas en ámbitos territoriais menores, provinciais. Todos eles exercen esta potestade en aplicación do artigo 106 da Constitución: “Os tribunais controlan a potestade regulamentaria, a legalidade da actuación administrativa, así como o sometemento desta aos fins que a xustifican”. Este precepto non é outra cousa que unha aplicación concreta do artigo 24 da Constitución e da consagración da tutela xudicial efectiva para todos os cidadáns españois.

Trátase, en definitiva, de recoñecer a aplicación dun principio máis xeral asentado na parte dogmática da nosa Constitución: a prohibición da arbitrariedade dos poderes públicos.

É certo que este labor de control xurisdiccional non se limita *strictu sensu* aos regulamentos e actos administrativos, xa que todos aqueles decretos lexislativos (lexislación delegada) aprobados polos gobernos, sexan estatais ou autonómicos, que excedan do ámbito da delegación outorgada polo Parlamento tamén van poder ser controlados pola xurisdición contenciosa. A xurisprudencia do Tribunal Supremo evolucionou, xa que entre os anos cincuenta e sesenta do pasado século entendía que estas disposicións que se excedían do ámbito da delegación parlamentaria eran nulas. Na actualidade, recoñécese o seu valor regulamentario e a súa posibilidade de control por parte dos tribunais da orde contencioso-administrativa.

B CONSECUENCIAS DOS DEFECTOS NA CALIDADE LEXISLATIVA

1 QUE CONSECUENCIAS TEN A CALIDADE DAS LEIS NA APLICACIÓN DAS NORMAS?

En primeiro lugar, se a lei non é ben elaborada, os tribunais deben aplicala con todos os seus defectos presentes. Obviamente, a materia interpretativa

é de maior alcance e sitúase dentro da teoría xeral do Dereito. Sabemos que o punto de partida non pode ser outro que o que orixinariamente apuntaban os xuristas do Dereito Romano: *In claris non fit interpretatio*. Diríamos hoxe: “se a norma está clara, non é precisa a interpretación”. Se a norma delimita claramente o seu ámbito de actuación, as súas consecuencias xurídicas, non debe o intérprete turbar o seu sentido orixinal.

Importantes eséxetas do Dereito Civil como Ennecerus entenderon erróneo ese principio, pero na xurisprudencia do noso Tribunal Supremo téndese ou ben a consideralo como un principio xeral do Dereito (STS do 30 de xaneiro de 1991), ou ben a entender que a máxima presupón a interpretación que o aplicador realiza ao valorar que a norma é clara (STS do 12 de xuño de 1972).

Agora ben, a existencia dun Estado de dereito, no cal o Dereito Positivo ten unha preponderancia importantísima, fai que a técnica de legislar deba ter en conta na súa actuación a súa redacción normativa, as elaboracións doutrinais dos xuristas. Neste sentido, é moi importante, e así o fan en ocasións, as exposicións de motivos das normas en España que se refiren, cando isto é importante para a súa comprensión, aos antecedentes xurisprudenciais e mesmo doutrinais que deron lugar ao nacemento dunha nova norma.

2 QUE FACTORES DENDE A TÉCNICA DA NORMATIVA SON IMPORTANTES OU DECISORIOS PARA UNHA CORRECTA INTERPRETACIÓN DA NORMA?

En primeiro lugar, a certeza do Dereito. É decisivo que cando unha norma se incorpora ao ordenamento xurídico o faga con total claridade; que a fórmula promulgatoria precise claramente cal é a disposición, o seu rango normativo, o seu carácter e a súa natureza. Esta certeza da norma non pode facernos descoñecer, como sinalou Lacruz Berdejo, que o destino e natureza da norma impoñen certa variabilidade do seu contido co fin de que, funcionalmente, siga sendo o mesmo; en definitiva, que “a incidencia práctica do precepto na economía e na sociedade non varíe”.

En España, a publicación das normas está encomendada a unha axencia estatal (a Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado). Esta materia xestiónase por parte desta Axencia e regúlase por un Real Decreto do Consello de Ministros, o cal non deixa de formular outros problemas, no sentido de que, dende o punto de vista teórico, parece máis lóxico que a publicación das leis non quede en mans, arbitrariamente, dun órgano dependente do Goberno, senón que dependa máis directamente das cámaras parlamentarias. Non podemos esquecer o carácter central que no noso sistema ten o principio de publicidade das normas, tal e como destacou o noso máis alto Tribunal na súa Sentenza 179/1989:

“... A Constitución, no seu art. 9.3, garante o principio da publicidade das normas. Esta garantía aparece como consecuencia da proclamación de España como un Estado de dereito e atópase en íntima relación co principio de seguridade xurídica consagrado no mesmo art. 9.3 CE: pois só poderán asegurarse as posicións xurídicas dos cidadáns, a posibilidade destes de exercer e defender os seus dereitos, e a efectiva suxeición dos cidadáns e dos poderes públicos ao ordenamento xurídico, se os destinatarios das normas teñen unha efectiva oportunidade de coñecerlas en canto tales normas mediante un instrumento de difusión xeral que dea fe da súa existencia e contido, polo que resultarán evidentemente contrarias ao principio de publicidade aquelas normas que fosen de imposible ou moi difícil coñecemento.

Esa garantía de publicidade aparece reflectida na Constitución en varios dos seus preceptos: así, dispoñendo a inmediata publicación das leis aprobadas polas Cortes Xerais, tras a sanción real (art. 91) e, respecto dos tratados internacionais, condicionando a súa eficacia á súa publicación oficial en España (art. 96.1). En termos máis xerais, a Constitución reserva ao Estado a emisión das regras relativas á aplicación e eficacia das normas xurídicas (art. 149.1.8), o que (independentemente da *vexata quaestio* de se a publicación é un requisito esencial da existencia da norma ou unha condición para a súa eficacia) é evidentemente aplicable aos requisitos referidos á súa publicación. A tradución na lexislación ordinaria de tal garantía atópase, respecto das leis, no art. 2 do Código civil (“As leis entrarán en vigor aos vinte días da súa completa publicación no *Boletín Oficial del Estado*, se nelas non se dispuxese outra cousa”), e, respecto de disposicións administrativas, no art. 29 da Lei de réxime xurídico da Administración do Estado (“para que produzan efectos xurídicos de carácter xeral os decretos e demais disposicións administrativas terán que publicarse no *Boletín Oficial del Estado* e entrarán en vigor conforme o disposto no art. 1 do Código civil”), e no art. 132 da Lei de procedemento administrativo (“para que produzan efectos xurídicos, as disposicións de carácter xeral terán que publicarse no *Boletín Oficial del Estado* e entrarán en vigor conforme o disposto no art. 1. CC”).

Todos os que traballan en sede parlamentaria teñen experiencias na publicación nos boletíns oficiais dalgunhas leis que se atrasan semanas dende a súa aprobación parlamentaria e cabe preguntarse por que se produce ese atraso e non se publican con maior rapidez. Esta, obviamente, non é unha situación desexable e, moito menos, axustada ás esixencias máis estritas dun Estado de dereito pleno, pero seguen a darse algúns casos que chaman a atención.

3 QUE EFECTOS DIRECTOS DA CONSTITUCIÓN INFLÚEN NA CALIDADE DAS LEIS?

Ademais da certeza do Dereito e dos seus efectos sobre a aplicación, que estaba agora a comentar, tamén hai que ter en conta a aplicación de principios constitucionais. Sabemos que a Constitución ten efectos xurídicos directos. Na tradición xurídica norteamericana, dende 1803, dende o famoso caso “*Marbury vs. Madison*”, reconeceuse a eficacia e a aplicabilidade directa e a posible revisión xudicial das normas contrarias á Constitución, algo que en España chegarí, moito máis tarde, por efectos da construción de Kelsen e da creación dos tribunais constitucionais. Efectivamente, a Constitución ten valor directo e inmediatamente condicionante da aplicación das leis, de todas as normas, e por suposto, dos regulamentos. Estas previsións son de plena aplicación no Dereito Autonómico de Galicia.

4 SON ADMISIBLES DENDE A PERSPECTIVA DA CALIDADE DAS NORMAS AS CORRECCIÓNS DE ERROS?

En relación coa aplicación e a interpretación xurídica, tamén é relevante o problema “das erratas” na publicación das normas. Trátase dos erros que se producen, sexa na tramitación, na aprobación das normas ou na propia publicación destas.

Ante estas “erratas” cabe reaccionar autónomamente polo xuíz ou intérprete, o aplicador ou o tribunal de oficio, ao comprobar que se trata dunha “mera errata material”; emende ese problema e aplique o que o seu san xuízo lle fai entender que se quixo facer constar na norma. Esta é unha cuestión, obviamente, moi delicada e que a prudencia do xuíz fará dosificar sumamente, posto que este, nun último caso, vai ser responsable se un órgano xurisdiccional superior decide que esa interpretación súa non é a correcta.

Estes erros na elaboración das normas, estas “erratas” na publicación, teñen dúas vías para emendarse: unha, recollida practicamente en todos os regulamentarios parlamentarios españois, que consiste en que unha “Comisión de Estilo”; ao final do trámite lexislativo, cando xa o Pleno aprobou a norma e, comprobado que se produciu algún erro, poida realizar unha redacción harmónica, homoxénea do texto, para que non acontezan estas “antinomías”; estes problemas na redacción, ou ben acudir ao modo moito máis respectuoso de remitir outro proxecto de lei que modifique e que salve este problema xurídico.

5 QUE PROBLEMAS TÉCNICOS PRODUCE NO ORDENAMENTO XURÍDICO A AUSENCIA DE NORMA APLICABLE?

Un problema importante en técnica xurídica que se suscita cada día é o da ausencia da norma. No Dereito español, como na práctica da totalidade dos ordenamentos, hai un mandato explícito aos xuíces e tribunais: a obriga de

resolver todos os asuntos que lles sexan encomendados. Non poden, o xuíz e os tribunais, “baixo escusa” de escuridade ou ausencia da norma, absterse de decidir sobre un preito que lles sexa asignado. Ese é o problema que se coñece comunmente como das “lagoas xurídicas”. Todos sabemos que estas “lagoas” que existen nas normas, ás veces son froito das malas técnicas lexislativas, e de non estudar con detalle a proposición ou o proxecto de lei. Malia iso, en España o xuíz está sometido ao imperio da lei de forma estrita, tal e como nos lembra a xurisprudencia constitucional:

“... Malia as imprecisións terminolóxicas (entendelo ‘derrogado’, non «admitirse a súa actual vixencia»), é claro que a sentenza recorrida, neste fundamento xurídico terceiro, contrastou o contido do citado art. 12 co principio constitucional de igualdade e co dereito á tutela xudicial efectiva do executante, facendo un xuízo adverso sobre a conformidade do precepto cos arts. 14 e 24.1 da Constitución; realizou un exame directo, con resultado negativo, da constitucionalidade dese art. 12 e, por iso, deixou de aplicalo ao caso controvertido. O Tribunal Central de Traballo veu substituír así co seu xuízo que este Tribunal Constitucional —de suscitarse a correspondente cuestión— podería realizar, e a sobrepoñer, en definitiva, a súa potestade, exercitable só *secundum legem*, á forza e ao valor da lei (arts. 117.1 e 163 da Constitución e art. 5 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial). A súa decisión non foi, polo tanto, unha decisión fundada en Dereito nin respectou o límite constitucional do respecto á lei. Procedendo así, sen suscitar cuestión de inconstitucionalidade, o órgano xudicial resolveu máis alá da súa xurisdición e descoñeceu a súa suxeición á lei (art. 117.1 da Constitución) e quebrou, na mesma medida, a razoable expectativa do xustizable con vistas a que a súa pretensión, fundada na lei, será acollida, de non controverterse, pola canle idónea, a conformidade de tal lei á Constitución.

A irregularidade de tal proceder non quedou paliada neste caso pola mención de dúas sentenzas constitucionais nas que o órgano xudicial podería crer atopar apoio para afirmar a inconstitucionalidade da lei que non aplicou, pois o valor da doutrina deste Tribunal (art. 40.2 da súa lei orgánica) non autoriza os órganos xudiciais para negar con carácter definitivo a presunción de validez dunha lei, por máis que o nela disposto se corresponda, a xuízo dos xuíces ordinarios, co contido doutro precepto legal sometido no seu día a control de constitucionalidade e declarado entón contrario á Norma fundamental...” (STC 23/1988, f.x. 2.º).

Atopámonos con que, a miúdo, algún aspecto do marco xurídico a regular non quedou suficientemente preciso. Estas “lagoas ou escuridades normativas”

son en ocasións voluntariamente buscadas. Esta situación non é moi habitual, pero, como ten sinalado Tomás Ramón Fernández, está claro que lles provoca problemas ao intérprete e ao destinatario da norma, porque o intérprete vai ter que integrar esa norma, aplicala e acudir aos expedientes previstos no ordenamento, e vai atoparse, en moitas ocasións, con resultados que chaman a atención e perigosos para os propios destinatarios da disposición que aplicar.

Que fai o intérprete, o xuíz ou o tribunal que ten que aplicar unha disposición deste tipo? Existen unhas guías moi antigas da interpretación da norma. Unha das máis tradicionais sen dúbida é a do Dereito Natural, o *ius naturale*, do que falaban os xuristas creadores do Dereito Romano. O expediente de equidade que figura en moitas disposicións, por exemplo, no Código civil español, que ten unha aplicación moi limitada. Certamente, en España si se acudiu a este expediente para cuestións como o ámbito do consumo. Na arbitrase, en materia de consumo e transporte, é habitual que se aplique o criterio da equidade, pero se algunha fonte de solución “das lagoas” xurídicas ten importancia e se destaca no ordenamento xurídico español na actualidade é, ao meu xuízo, a dos principios xerais do Dereito.

6 QUE PAPEL PODEN XOGAR OS PRINCIPIOS XERAIS DO DEREITO PARA A CALIDADE DAS LEIS?

O Dereito español na actualidade é moi principalista. Veu avalar tremendamente a eficacia dos principios xerais, entre outras cuestións, porque a propia Constitución ten “constitucionalizado” moitos destes principios xerais do Dereito e, moi especialmente, consagrou o principio de que todas as normas deben aplicarse con respecto aos dereitos fundamentais. Calquera interpretación da norma, ou “lagoa xurídica”, non debe resolverse sen ter presente que os dereitos fundamentais teñen eficacia expansiva. Polo tanto, os criterios clásicos de aplicación, *lex posterior derogat anterior*, *lex specialis derogat generalis* e *lex superior derogat inferior*, quedan totalmente desprazados polo principio de que a Constitución rexe antes que todos estes principios técnicos, clásicos da pandectística, e como digo, especialmente, en materia de dereitos fundamentais dos cidadáns.

Existen outros principios xerais provenientes do Dereito Civil e Mercantil, moitos deles recollidos en “máximas latinas”, pero que teñen un efecto moito máis limitado no ordenamento xurídico español.

7 COMO SE UTILIZA A ANALOXÍA PARA RESOLVER PROBLEMAS APLICATIVOS DAS LEIS?

Outras vías de solución que comunmente se utilizan para resolver problemas interpretativos nas normas teñen que ver coa analoxía. Esta ten varias clases ou modalidades. Así pois, sabemos que é posible acudir a unha

identidade de razón, entre distintos preceptos das normas. Para solucionar un caso concreto é posible, pola contra, unha analoxía *non legis*, senón *iuris*, que acode ás grandes categorías da institución xurídica que temos que aplicar.

Existe un gran límite á utilización da analoxía, pois está prohibida e limitada en importantes sectores do ordenamento. O Tribunal Constitucional español e o Supremo lembraron moitas veces a máxima *odiosa sunt restringenda*. Non podemos acudir ás interpretacións extensivas da norma e analóxicas cando estamos a falar de limitacións de dereitos e de disposicións sancionadoras que impiden unha plenitude no desenvolvemento da personalidade do individuo ou do cidadán. Nesta materia, a palabra do Tribunal Constitucional é terminante:

“... Non cabe dúbida de que a extensión analóxica dos tipos de infracción é unha práctica vedada non só no ámbito penal, senón *ex art.* 25.1 CE, en todo o ámbito sancionador (SSTC 182/1990, 81/1995 e 151/1997). Para constatar cando o órgano de aplicación dos tipos sancionadores, máis alá da seu lícita e inevitable tarefa de interpretación, estendeunos a supostos que non quedaban comprendidos nas súas fronteiras, en detrimento da seguridade xurídica e do monopolio normativo na determinación do ilícito, este tribunal estableceu como criterios para efectuar o control de constitucionalidade o respecto ao teor literal da norma aplicada, a utilización de criterios interpretativos lóxicos e non extravagantes, e o sustento da interpretación en valores constitucionalmente aceptables (SSTC 137/1997, 151/1997, 225/1997, 232/1997 e 236/1997):”

8 É ADMISIBLE ACUDIR Á CREACIÓN XUDICIAL PARA RESOLVER OS PROBLEMAS DE MALA CALIDADE DAS LEIS?

Outra solución aos problemas de interpretación das normas provocados por defectos provenientes dunha defectuosa técnica lexislativa é a do “Dereito libre”. Neste sentido, existen moitas teorías doutrinais, que entenden que os aplicadores da norma, os xuíces singularmente, deben ou poden acudir a unha creación xurídica atendendo aos seus principios inmanentes para crear dereito. Esta solución é moi perigosa. Obviamente, un Estado de dereito que se prece de tal, debe ter clara a mensaxe que transmitir ao poder xudicial: que os xuíces aplican as leis, non crean Dereito libremente. Hai situacións que están de actualidade, como aqueles xuíces que, presuntamente poden excederse no seu papel de aplicador da norma, erixíndose no que se coñeceu como “xuíces estrelas”. Esta situación non é a máis recomendable dende a perspectiva da aplicación normativa.

A liberdade de expresión da que gozamos todos e tamén os xuíces non é aplicable ao contido das sentenzas. Os xuíces, na súa redacción das sentenzas,

especialmente nos fallos, deben limitarse a proclamar as consecuencias xurídicas que o ordenamento prevé e non a crear novas disposicións normativas e mandatos xurídicos.

9 QUE EFECTOS TEN PARA A CALIDADE DAS LEIS A CONTRADICIÓN CONSTITUCIONAL?

Neste punto interesa falar do que acontece cando o intérprete detecta unha contradición da norma aplicable coa Constitución. Sabemos que é unha esencial regra de técnica lexislativa, o respecto ao marco constitucional. Apuntamos liñas atrás como o respecto da Constitución, como lembra reiteradamente a doutrina, está por enriba dos demais criterios de interpretación da norma que están recollidos no Código civil ou en calquera outro tipo de normas.

Hai xa moito tempo, aquel denominado valor constitucional de Código civil que, hiperbolicamente, defendía a doutrina civilista en España quedou desbotado, pois o Código é unha lei máis que regula algúns aspectos das fontes do Dereito, pero non pode competir en vigor e eficacia coa Constitución.

Que efectos ten para o intérprete da norma esta preponderancia da Constitución? En primeiro lugar, a obrigada interpretación de todas as normas conforme a Constitución. Se hai varias interpretacións posibles dunha norma xurídica, sexa legal ou regulamentaria, ha de escollerse sempre aquela que mellor concilia co texto constitucional, sabendo ademais que toda norma emanada dos poderes públicos en España ten unha presunción de constitucionalidade.

Aínda así, se o xuíz ten dúbidas, existe a vía, xa comentada, da cuestión de inconstitucionalidade que formula o órgano xurisdiccional (xuíz ou tribunal ordinario) ante o Tribunal Constitucional, que determinará se é posible a conciliación da norma lexislativa coa *Norma normarum*. Estas cuestións non deben facernos perder de vista que o propio xuíz, cando aplica o ordenamento xurídico ou dita unha sentenza, debe respectar tamén os criterios da boa redacción xurídica.

10 SON APLICABLES OS CRITERIOS DE REDACCIÓN DAS LEIS A OUTROS DOCUMENTOS XURÍDICOS?

Unha concepción ampla da técnica normativa non só se aplica á redacción das leis ou dos regulamentos, senón a calquera texto xurídico, sexan contratos, sentenzas ou actos administrativos. Por iso, a linguaxe que debe utilizar o xuíz debe ser tamén unha linguaxe que respecte os criterios da técnica lexislativa; debe ter unha sistemática ou unha sintaxe coherente. En España, isto non se produce, por exemplo, no ámbito das sentenzas laborais, que acoden moitas veces, un relatorio de feitos sistemáticos, poucos conectados ou “casados” entre si. Debe haber unha estrutura coherente do documento xudicial.

A actual Lei orgánica do poder xudicial mandata distinguir, claramente, entre feitos, fundamentos xurídicos e decisión e, algo non menos importante: por imperativo constitucional todas as resolucións xudiciais e sentenzas han de ser motivadas (artigo 120.3 da Constitución). Este requisito foi tamén destacado polo Tribunal Constitucional español na súa Sentenza n.º 61 de 1983:

“... Como afirmamos en reiteradas ocasións, este dereito fundamental comprende o de obter unha resolución fundada en Dereito, o cal quere dicir que a resolución que se adopte ha de estar motivada, segundo establece ademais o art. 120.3 da Constitución, quedando o razoamento axeitado confiado ao órgano xurisdiccional competente. Existen supostos, no entanto, como cando se omite todo razoamento respecto a algunha das pretensións, nos que, en relación con estas, non pode sosterse que se ditou unha resolución fundada en Dereito, polo que se produce a vulneración do dereito fundamental establecido no art. 24 da Constitución...” f. x. 3.º.

11 AS MÁXIMAS DE BOA REDACCIÓN DAS LEIS DEBEN SEGUIRSE NA REDACCIÓN DOS INTÉRPRETES XURÍDICOS?

A gramática que ten que seguir o intérprete debe respectar os criterios que tamén predicamos como *desiderata* das normas. Ten que ser unha linguaxe común, debe evitarse acudir a termos técnicos ou tecnolóxicos, facéndoo só cando sexa imprescindible, e debe ser clara. César Beccaría dicía: “se queredes prever os delitos, facede leis claras e simples, non fagades leis complexas”. É unha máxima que considero que hoxe segue vixente. Debe ser unha linguaxe exacta, non ordinaria ou vulgar. Obviamente, todos han de entender as sentenzas, pero non por iso hai que utilizar unha linguaxe vulgar ou ordinaria, nin moito menos, como apuntou Cuadrado Zuloaga, unha redacción que poida impedir a execución da sentenza por incoherente ou incomprensible.

Por outro lado, ten que ser unha linguaxe normativa, isto é, unha linguaxe expresada no idioma oficial. Isto lévanos a defender que non utilicemos en exceso termos provenientes do ámbito anglosaxón, que nos domina en tantas cuestións técnicas e nos medios de comunicación. Evitemos sobre todo, por exemplo, o uso dos termos informáticos e de tratamentos de textos que nesas correccións de oficio fan os programas informáticos, enturbadores da calidade e a corrección da linguaxe xurídica. Trátase, en definitiva, como apuntou o mestre Gomes Canotilho, de usar os programas informáticos para a función lexislativa, pero non de entregar o noso capital lingüístico e a nosa tradición literaria sen unha análise previa do seu uso.

C CRITERIOS DE TÉCNICA NORMATIVA (ACORDO DO 30 DE OUTUBRO DE 2014 POLO QUE SE APROBAN AS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA)

1 COMO DEBE SER A DIVISIÓN E CONTIDO DAS LEIS?

Os anteproxectos de lei e os proxectos de decreto legislativo e de disposicións administrativas de carácter xeral estrutúranse nas seguintes partes: título da disposición, parte expositiva (que no caso dos anteproxectos de lei se denominará sempre «exposición de motivos») e parte dispositiva, na cal se inclúen o articulado, a parte final e, de ser o caso, os anexos.

O contido das disposicións debe ter unha orde lóxica que outorgue claridade ao texto e facilite a identificación de cada un dos seus preceptos dentro da estrutura do texto normativo.

Por isto, na redacción das disposicións, manterase a orde seguinte:

- a) Do xeral ao particular
- b) Do abstracto ao concreto
- c) Do normal ao excepcional
- d) Do substantivo ao procesual

As prescricións desenvolveranse dunha maneira xerárquica e ordenada, sen deixar ocos nin lagoas.

2 COMO SE PRECISA O OBXECTO DAS LEIS?

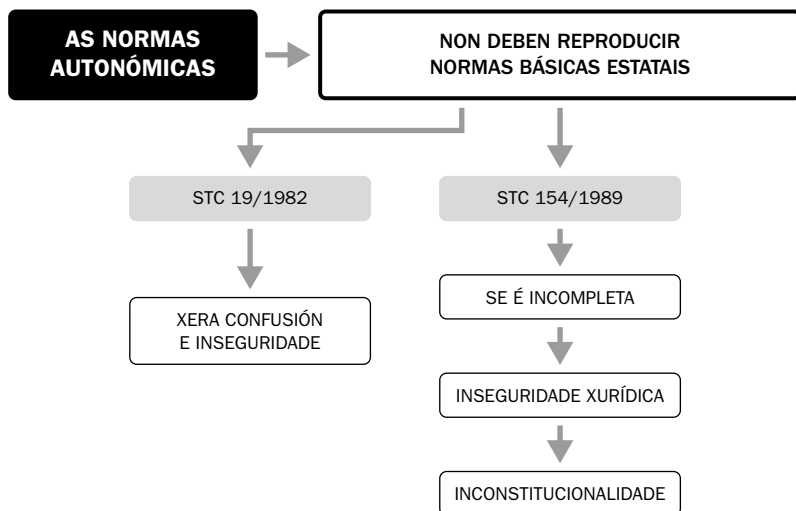
Na medida do posible, nunha mesma disposición debe regularse un único obxecto, pero en todo o seu contido e, se procede, os aspectos que teñan directa relación con el. Con isto evítase a dispersión normativa, pois esta complica o ordenamento e dificulta o coñecemento e a localización da normativa aplicable.

Neste sentido, nos supostos de regulamentos de execución dunha lei, procurarase que sexan completos e non parciais. En todo caso, este tipo de regulamentos deberán cumprir a función de servir de complemento indispensable para asegurar a correcta aplicación e a plena efectividade da lei que desenvolven. A norma regulamentaria incumprirá tal labor cando se limite a reproducir os designios legais ou os desenvolva nuns termos absolutamente insuficientes, deixando numerosos asuntos sen regular.

Cómpre velar pola homoxeneidade do texto. Para tal fin, observanse as seguintes regras:

Cando as leis galegas poden repetir leis básicas

48



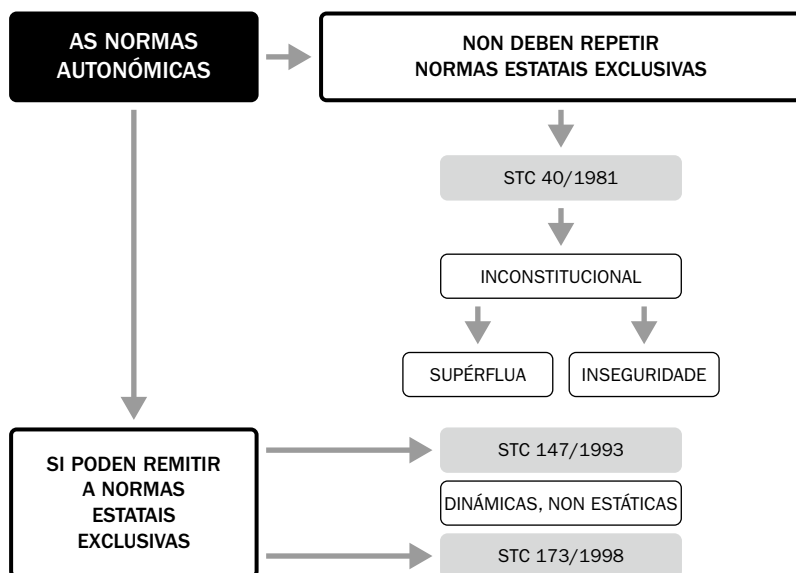
- O ámbito de aplicación debe respectarse no conxunto da disposición.
- Os dereitos e obrigas deben ser coherentes entre si e non contradicirse.
- Un texto esencialmente temporal non debe conter disposicións de carácter definitivo.

A homoxeneidade debe observarse tamén en relación con outras disposicións normativas. Neste sentido, cómpre evitar a produción, nun mesmo ámbito, de superposicións e contradicións. A creación normativa require un proceso reflexivo no cal se deben ponderar todos os elementos que inciden na materia obxecto da norma proxectada, o que non resulta compatible con actuacións que provoquen retrocesos, baleiros normativos ou mesmo desestruturacións normativas que fragmenten o marco normativo en múltiples normas reguladoras de situacións idénticas ou converxentes. Para esta finalidade, o artigo 25 da Lei do Goberno, na versión dada pola Lei 40/2015 de réxime xurídico do sector público, recolle a existencia dun Plan anual normativo coordinado polo Ministerio da Presidencia.

3 É CORRECTA A REPRODUCCIÓN DE PRECEPTOS LEGAIS EN NORMAS REGULAMENTARIAS E A REPRODUCCIÓN DE NORMATIVA BÁSICA ESTATAL EN NORMAS AUTONÓMICAS?

A reprodución de preceptos legais en normas regulamentarias só é admisible cando resulte indispensable para a axeitada comprensión e estruturação da norma. Nestes casos, esíxese a reprodución literal do precepto legal. O regulamento debe evitar a utilización de fórmulas alternativas á dicción

Poden repetirse en Galicia normas básicas do Estado?



legal, pois iso pode introducir dúbidas ou inseguridade na interpretación e na aplicación da norma.

Xunto ao anterior, un risco inherente á técnica de reprodución de preceptos legais en normas regulamentarias radica na posible confusión sobre a procedencia das normas contidas no texto regulamentario. De aí que, cando se faga uso desa técnica, deberá incluírse unha referencia expresa aos preceptos legais que son obxecto de reprodución, precedida da expresión «de acordo con» ou «de conformidade con».

Conforme a doutrina do Tribunal Constitucional, a técnica consistente na reprodución en normas autonómicas de normativa básica estatal é admisible sempre que sirva á finalidade dunha mellor intelixibilidade da norma, permitindo así que no texto normativo queden perfectamente integradas as normas básicas estatais e as autonómicas, co fin de que os seus destinatarios poidan ter unha visión de conxunto da regulación aplicable. Neste sentido, na memoria xustificativa que conste no expediente de elaboración da norma deberá facerse unha mención á escolla desta opción de técnica normativa fronte á outra posibilidade, consistente en regular unicamente os aspectos innovadores ou de desenvolvemento, remitíndose no resto á normativa básica estatal.

Ademais, en caso de utilizar a técnica de reprodución da normativa básica estatal, deberá recollese unha referencia expresa aos preceptos estatais que son obxecto de reprodución, precedida da expresión «de acordo con» ou «de conformidade con». Alén disto, a reprodución deberá ser literal, evitando

alteracións, pois con elas poden introducirse matices ou xiros de relevancia substantiva ou material e non meramente nominal ou de estilo.

Xunto ao anterior, debe evitarse a simple reprodución de normas básicas estatais en normas autonómicas, sen engadir ningún contido de regulación propia, pois esta técnica, dalgunha maneira, implica renunciar ás posibilidades dunha normativa autonómica propia ou, polo menos, adaptada ás características propias da Administración autonómica en cada materia. É que unha das características das normas básicas é, precisamente, evitar unha regulación de detalle en exceso para así posibilitar suficiente marxe para a regulación das especificidades propias por parte das normas autonómicas. De aí que a simple repetición das normas básicas noutras autonómicas poña, de certo xeito, estas últimas en cuestión, no sentido de que non cumprirían propiamente o seu papel complementador da normativa da que derivan, desnaturalizando o seu papel e convertendo así a propia regulación, en certa medida, nun esforzo inútil.

4 COMO DEBE REDACTARSE O TÍTULO DUNHA NORMA?

O título forma parte do texto e permite a súa identificación, interpretación e cita. Debe ser diferente dos títulos das outras disposicións en vigor. O título iníciase sempre coa identificación do tipo de disposición.

Na tramitación de expedientes relativos á iniciativa lexislativa do Consello da Xunta, o texto denominarase «Anteproxecto de lei». Cando o Consello da Xunta aprobe o texto definitivo para a súa remisión ao Parlamento, pasará a denominarse «Proxecto de lei».

Nos casos de lexislación delegada, o título incluírá a expresión «Proxecto de decreto lexislativo». En relación coas disposicións administrativas de carácter xeral, o texto denominarase, segundo os casos, «Anteproxecto de decreto» ou «Anteproxecto de orde», ata que se produza a súa aprobación inicial como «Proxecto de decreto» ou «Proxecto de orde», conforme o disposto no artigo 41.3 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia.

Unha vez aprobados, os decretos e os decretos lexislativos recibirán o seu número de orde en cada tipo, referido ao ano da súa aprobación. O número e o ano —este expresado coas súas catro cifras en caracteres numéricos— deben ir separados por unha barra e seguidos da mención do día, en cifra, e do mes, en letra. Tamén as leis, unha vez aprobadas polo Parlamento, se numeran de igual forma. En consecuencia, durante o procedemento de elaboración destas disposicións, no título, despois da identificación do tipo de disposición, deixarase en branco o espazo correspondente ao número, ao ano e á data de aprobación.

As ordes, unha vez aprobadas, só deben facer constar a data, comezando polo día, en número, seguido do mes, en letra, e do ano, co número completo. Detrás da data, menciónase o/a conselleiro/a de quen emana a disposición. En

consecuencia, durante o procedemento de elaboración destas disposicións, no título, despois da identificación do tipo de disposición, deixarase en branco o espazo correspondente á data.

Tras a identificación da disposición sitúase o nome, que tamén forma parte do título. O nome indica o obxecto da disposición e o seu contido esencial, de xeito que permita facerse unha idea do seu contido e diferencialo do de calquera outra disposición. A súa redacción debe ser clara e concisa, sen inclusión de descrições propias da parte dispositiva. Debe reflectir con exactitude e precisión a materia regulada, evitando que importantes aspectos que son obxecto de regulación non teñan reflexo nel. Estas ideas están presentes no artigo 24 da Lei do Goberno, na versión dada pola reforma levada a cabo pola Lei 40/2015 de réxime xurídico do sector público.

Os termos empregados no título deben ser os mesmos que se atopen no texto normativo. No nome da disposición debe evitarse, dentro do posible, o uso de siglas e abreviaturas.

Nas disposicións modificadoras, o nome debe indicar este carácter explicitamente, con cita do título completo da disposición modificada. A cláusula utilizada será: «Anteproxecto de lei/Proxecto de decreto... pola ou polo que se modifica...». Nas disposicións de carácter temporal debe facerse constar no nome o seu período de vixencia.

5 COMO SE INSIREN OS ÍNDICES E SE REDACTA A PARTE EXPOSITIVA DA NORMA?

Nas disposicións de gran complexidade e amplitude é conveniente incluír un índice. O índice debe ir colocado despois do título e sempre antes da parte expositiva. Se se trata de decretos legislativos ou decretos aprobatorios, o índice situarase inmediatamente despois do título da disposición aprobada.

O índice conterá as distintas divisións do texto coas súas respectivas epígrafes e tamén poderá incluír a referencia aos artigos que integran cada unha das divisións.

Nos anteproxectos de lei, a parte expositiva denomínase «exposición de motivos» e débese inserir así no texto correspondente, colocando a citada expresión centrada no texto e escrita con letras maiúsculas. Todos os anteproxectos de lei deberán levar exposición de motivos, ademais do resto da documentación ou dos antecedentes que a súa natureza particular esixa.

Nas demais disposicións non se titulará a parte expositiva. A función da parte expositiva é a de describir o contido da disposición, indicando o seu obxecto e finalidade, os seus antecedentes e as competencias e habilitacións en cuxo exercicio se dita, facendo mención á incidencia que poida ter na normativa en vigor, con especial atención aos aspectos novos. Se é preciso,

resumirá sucintamente o contido da disposición co fin de lograr unha mellor comprensión do texto, pero non conterá partes do texto do articulado, pois á parte expositiva estalle vedado todo contido normativo, que se debe trasladar necesariamente á parte dispositiva do texto. Deben evitarse nela as exhortacións, as declaracións didácticas, as frases laudatorias e outras manifestacións análogas.

Non debe confundirse a parte expositiva coa memoria xustificativa que ten que formar parte do expediente de elaboración da norma. A devandita memoria debe recoller unha análise máis ampla da regulación normativa proxectada.

Na parte expositiva deberanse destacar os aspectos máis relevantes da tramitación: consultas efectuadas, principais informes emitidos, audiencia das entidades e sectores afectados, etc. Esta información deberá figurar en parágrafo independente, antes da fórmula aprobatoria.

Nos proxectos de decreto lexislativo, a parte expositiva deberá conter unha referencia expresa á lei en virtude da cal se efectúa a delegación. Pola súa vez, se esta última confire a potestade de refundir textos, especificarase se a habilitación autoriza ou non para os regularizar, aclarar ou harmonizar.

Nos proxectos de disposicións administrativas de carácter xeral incluírase unha referencia, de ser o caso, á habilitación legal específica e ao chamamento que faga o lexislador ao ulterior exercicio, polo seu titular, da potestade regulamentaria.

A parte expositiva non ten necesariamente que ser extensa, a menos que a complexidade ou a novidade do contido da parte dispositiva o aconsellen, sobre todo no caso dos anteproxectos de lei. Cando resulte longa, poderase dividir en partes, que se identificarán con números romanos centrados no texto.

Os proxectos normativos, exceptuando os anteproxectos de lei, incluírán a fórmula aprobatoria destes, que se inserirá ao final da parte expositiva.

Nos proxectos de decreto lexislativo e nos proxectos de decreto, a devandita fórmula iniciarase co sintagma «na súa virtude», seguido da referencia ao conselleiro ou á conselleira propoñente, baixo a fórmula «por proposta de...». En caso de proposta conxunta, a referencia aos/as conselleiros/as propoñentes farase baixo a fórmula «por proposta conxunta de...». A continuación, de existir, deberá aludirse ao ditame do Consello Consultivo de Galicia empregando a fórmula que proceda de entre as previstas no artigo 11.5 da Lei 3/2014, do 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia.

Por último, deberá facerse referencia á deliberación previa do Consello da Xunta, na súa reunión, da data de aprobación. O parágrafo pecharase cunha coma e, en liña inferior, colocarse, centrada e con maiúsculas, a palabra «DISPOÑO», seguida de dous puntos.

Nos proxectos de orde a ligazón farase mediante unha frase que comezará coa expresión «en consecuencia», «por isto» ou outra similar, e rematará coa palabra «ACORDO» ou «RESOLVO» en maiúsculas. No caso de regulamentos executivos, na fórmula aprobatoria deberá aludirse ao ditame do Consello Consultivo de Galicia nos termos indicados no citado artigo 11.5 da Lei 3/2014, do 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia.

6 QUE CRITERIOS DETERMINAN A REDACCIÓN DAS DISPOSICIÓNS XERAIS?

As disposicións xerais son aquelas que fixan o obxecto e o ámbito de aplicación da norma. Enténdese por ‘obxecto’ a materia sobre a cal versa a norma, mentres que o termo ‘ámbito de aplicación’ designa as categorías de situacións de feito ou de dereito e as persoas ás que se aplica a disposición.

Tamén é contido propio das disposicións xerais dunha norma recoller as definicións necesarias para unha mellor comprensión dalgúns dos termos empregados nela e, se fose o caso, os principios xerais da regulación que establece. As disposicións xerais deberán figurar nos primeiros artigos da norma e son directamente aplicables, xa que se inclúen na parte dispositiva.

Se a norma se divide en títulos, os artigos que conteñan disposicións xerais incluíranse no título preliminar, baixo a epígrafe «Disposicións xerais» ou outras do tipo «Ámbito e finalidade». Se a norma se divide en capítulos, os artigos que conteñan disposicións xerais incluíranse no capítulo I, coa epígrafe antes sinalada.

A parte dispositiva ordenarase internamente, segundo proceda, adoptando a seguinte estrutura:

Disposicións xerais

- a) Obxecto
- b) Ámbito de aplicación
- c) Definicións
- d) Principios

Parte substantiva

- e) Normas substantivas
- f) Normas organizativas
- g) Normas planificadoras
- h) Normas prescritoras de dereitos, obrigas, prohibicións e limitacións
- i) Infraccións e sancións

Parte procedementa

- j) Normas procedementais
- k) Normas procesuais e de garantía

Parte final

- l) Disposicións adicionais
- m) Disposicións transitorias
- n) Disposicións derogatorias
- ñ) Disposicións derradeiras

Anexos

7 COMO DEBEN DIVIDIRSE AS DISPOSICIÓN NORMATIVAS?

O artigo é a unidade básica de toda disposición normativa, polo que esta división debe aparecer sempre nesas disposicións, calquera que sexa a extensión do texto. O articulado poderase dividir en:

- a) Libros
- b) Títulos
- c) Capítulos
- d) Seccións
- e) Subseccións

Non se pasará dunha unidade de división a outra omitindo algunha intermedia, agás no caso das seccións, xa que os capítulos poderán dividirse en seccións e estas, se procede, en subseccións, ou ben directamente en artigos. Tamén, de maneira excepcional, pode haber títulos sen capítulos, cando estes non sexan necesarios.

A división en libros é excepcional nas disposicións normativas. Unicamente os anteproxectos de lei ou os proxectos de decreto legislativo moi extensos e con vocación de codificar un determinado sector do ordenamento xurídico se poderán dividir en libros. Os libros irán numerados con ordinais expresados en letras e deberán ir titulados.

A composición será a seguinte:

LIBRO PRIMEIRO

(centrado, maiúscula, sen punto)

Dos dereitos e deberes

(centrado, minúscula salvo a maiúscula inicial e as que procedan ortograficamente, sen grosa, sen punto)

Só se dividirán en títulos as disposicións que conteñan partes claramente diferenciadas e cando a súa extensión así o aconselle. Nos títulos agrúpanse sistematicamente os capítulos, aínda que excepcionalmente pode haber títulos sen capítulos cando estes non sexan necesarios.

O título deberá ir numerado con números romanos, excepto o disposto para as disposicións xerais —as cales se situarán nun título preliminar, se a disposición se divide en títulos—, e debe levar nome ou título.

A división en capítulos non é obrigada, senón que debe facerse soamente por razóns sistemáticas e non a causa da extensión do proxecto de disposición. Os capítulos deben ter un contido materialmente homoxéneo, numeráanse con números romanos e deben levar título.

Excepcionalmente, as seccións de certa extensión poden dividirse en subseccións cando regulen aspectos que admitan unha clara diferenciación dentro do conxunto. As subseccións numeráanse con ordinais arábigos en feminino e deberán levar título.

8 CALES SON OS CRITERIOS DE REDACCIÓN DUN ARTIGO?

Os criterios orientadores básicos na redacción dun artigo son os seguintes: cada artigo, un tema; cada parágrafo, un enunciado; cada enunciado, unha idea.

A información dos artigos ordenárase de forma lóxica, isto é, a idea central indícase nun primeiro parágrafo seguido dos estritamente necesarios para expresar as especificacións que procedan. Debe procurarse que o artigo constitúa unha unidade de sentido completa, de maneira que para comprenderlo non sexa necesario recorrer ao artigo anterior nin ao posterior.

Deben dotarse os artigos de contido normativo, obviando motivacións ou explicacións cuxo lugar axeitado é a parte expositiva da disposición. Tampouco deben conter desexos, intencións, declaracións nin formulacións innecesarias ou carentes de sentido.

Debe evitarse, así mesmo, o emprego de expresións de posibilidade ou excesivamente amplas, xa que a redacción da norma nestes termos (por exemplo, «poderá autorizar», «poderá establecer») ou mediante cláusulas abertas introduce incerteza á hora de interpretar e aplicar a norma en cuestión e mesmo pode ser fonte de arbitrariedade na actuación dos poderes públicos.

Os artigos deben numerarse con cardinais arábigos, dende o 1 ata o que corresponda, en orde correlativa e serie única, sen alterar nin interromper a

numeración en ningún caso. No suposto de que a disposición conteña un só artigo, este deberá designarse como «artigo único».

Nas normas modificadoras observarase o disposto na parte correspondente ás especificidades deste tipo de normas.

Os artigos deberán levar un título ou epígrafe que indique concisamente o contido ou a materia á que se refiren. Non pode repetirse o mesmo título ou epígrafe en distintos artigos dunha mesma disposición.

O contido do artigo porase na liña inferior ao seu título, en minúscula, salvo a maiúscula inicial e as que procedan ortograficamente, sen grosa, nin subliñado nin cursiva.

Os artigos non deben ser excesivamente longos. Cada artigo debe conter un precepto, un mandato, unha instrución ou unha regra, ou máis dun/dunha, sempre que respondan a unha mesma unidade temática. No suposto de que os artigos sexan especialmente complexos, isto é, que regulen aspectos que se deban diferenciar con precisión, deben dividirse en números. Tamén se recorrerá á división do artigo en números cando, para introducir especificacións respecto da idea central sobre a que versa o artigo, sexan necesarios máis de dous ou tres parágrafos.

Estes números escribíranse con cardinais arábigos, a non ser que só haxa un. En tal caso, non se numerará.

Non é conveniente que os artigos teñan máis de catro números, xa que o exceso de subdivisións dificulta a comprensión, polo que resulta máis adecuado transformalas en novos artigos. Os distintos parágrafos dun número non se consideran subdivisións deste, polo que non deben ir numerados.

Cando deba subdividirse un número, farase en alíneas sinaladas con letras minúsculas, ordenadas alfabeticamente a partir do «a» e seguidas do signo de paréntese posterior. Usaranse todas as letras simples do alfabeto, pero non os dígrafos «ch» e «ll».

Cando o parágrafo ou bloque de texto deba, pola súa vez, subdividirse, circunstancia que debe ser excepcional, as divisións numeraranse correlativamente con ordinais arábigos, en masculino ou en feminino, segundo proceda (1.º, 2.º, 3.º ou 1.ª, 2.ª, 3.ª).

Non se deben utilizar en ningún caso guións, asteriscos nin outro tipo de marcas no texto da disposición.

As enumeracións que se realicen nun artigo deben respectar as seguintes regras:

- a) Todos os ítems deben ser da mesma clase, de maneira que a enumeración debe ter un tema común.

- b) Os ítems non deben ir sangrados, senón que terán as mesmas marxes que o resto do texto.
- c) Cada ítem deberá concordar gramaticalmente coa fórmula introdutoria e co inciso final, se o hai.
- d) As cláusulas introdutoria e de peche non estarán tabuladas.
- e) Como norma xeral, a primeira letra de cada ítem escribirase con maiúscula e os ítems deberán separarse entre eles con punto e á parte. No caso de que a enumeración sexa unha lista ou relación formada unicamente por sintagmas nominais, cada ítem poderá iniciarse con minúscula e acabar cunha coma, excepto o penúltimo, que acabará coas conxuncións «ou» ou «e», e o último, que, de non haber cláusula de peche, acabará con punto e á parte.
- f) Debe restrinxirse a utilización de puntos suspensivos mediante a súa substitución por unha cláusula de peche que dea cabida ao resto de supostos análogos aos que conforman a enumeración.

9 COMO SE REDACTA A PARTE FINAL DAS LEIS?

A parte final das normas poderá dividirse nas seguintes clases de disposicións e nesta orde, que se deberá respectar sempre:

- a) Disposicións adicionais
- b) Disposicións transitorias
- c) Disposicións derogatorias
- d) Disposicións derradeiras

Deberá utilizarse un criterio restritivo na elaboración da parte final. Só se incluírán os preceptos que respondan aos criterios que a definen.

As disposicións adicionais, no entanto, poderán incorporar as regras que non poidan situarse no articulado sen prexudicar a súa coherencia e unidade interna.

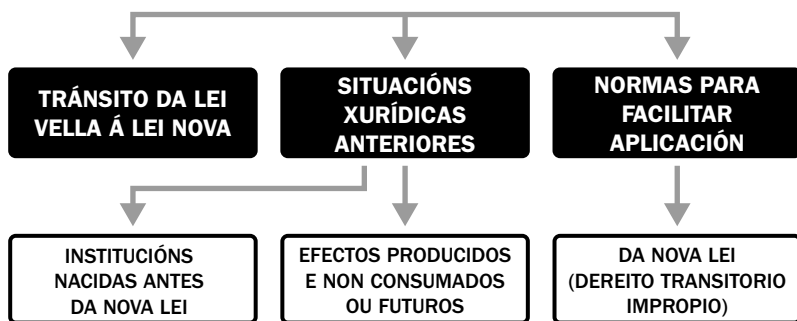
Na elaboración das disposicións da parte final teranse en conta os seguintes criterios:

- a) O contido transitorio debe prevalecer sobre os demais.
- b) O contido derogatorio prevalecerá sobre o final e o adicional.
- c) O contido final prevalecerá sobre o adicional.

10 QUE CRITERIOS DE REDACCIÓN AFECTAN ÁS DISPOSICIÓNS ADICIONAIS?

Estas disposicións deberán regular:

Que se inclúe nas disposicións transitorias?



- a) Os réximes xurídicos especiais que non poidan situarse no articulado. A orde destes réximes será a seguinte: territorial, persoal, económico e procesual.
O réxime xurídico especial implica a creación de normas reguladoras de situacións xurídicas diferentes das previstas na parte dispositiva da norma. Estes réximes determinarán de forma clara e precisa o ámbito de aplicación e a súa regulación será suficientemente completa como para que poidan ser aplicados inmediatamente.
- b) As excepcións, dispensas e reservas á aplicación da norma ou dalgún dos seus preceptos, cando non sexa posible ou adecuado regular estes aspectos no articulado.
- c) Os mandatos e autorizacións non dirixidos á produción de normas xurídicas. Deberán usarse restritivamente e establecerán, de ser o caso, o prazo dentro do cal se deberán cumprir.
- d) Os preceptos residuais que, pola súa natureza e contido, non teñan acomodo en ningunha outra parte do texto da norma.

11 COMO SE REDACTAN AS DISPOSICIÓNS TRANSITORIAS?

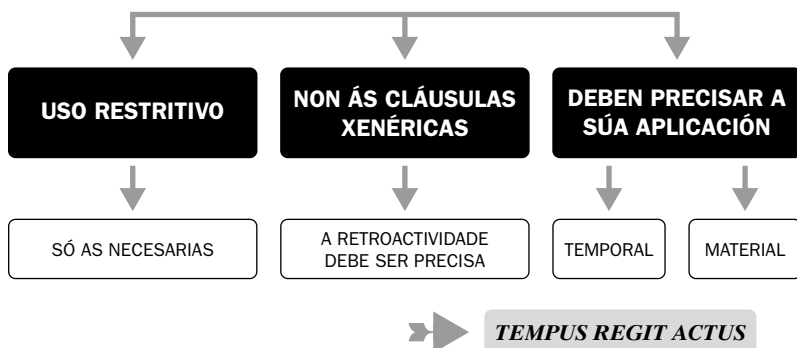
Estas disposicións teñen como finalidade facilitar o tránsito ao réxime xurídico previsto pola nova regulación.

O redactor examinará sempre os problemas de transitoriedade que a entrada en vigor da disposición poida orixinar.

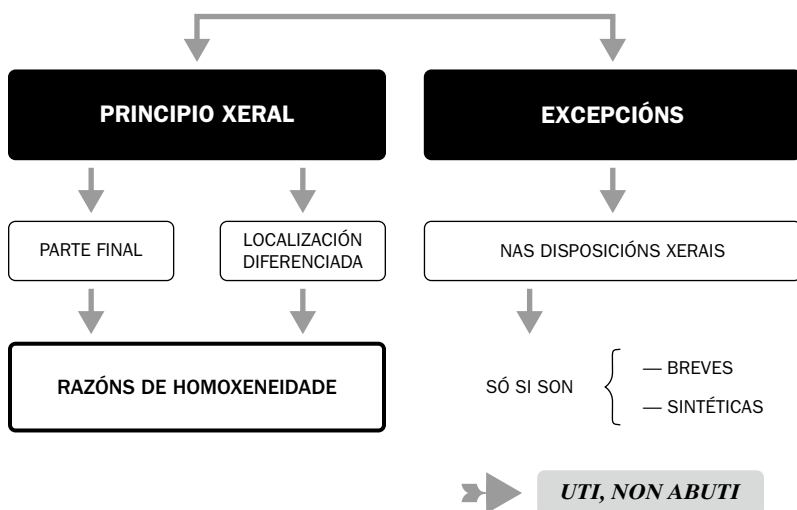
As disposicións transitorias deben utilizarse con carácter restritivo e deberá delimitarse de forma precisa a aplicación temporal e material da disposición transitoria correspondente. Evitaranse fórmulas vagas e imprecisas como, por exemplo, «respectaranse os dereitos adquiridos».

Estas disposicións incluírán, exclusivamente e por esta orde, os preceptos seguintes:

Que límites teñen as disposicións transitorias?



Onde situar as disposicións transitorias?



- Os que establezan unha regulación autónoma e diferente da establecida polas normas nova e antiga para regular situacións xurídicas iniciadas antes da entrada en vigor da nova disposición.
- Os que declaren a pervivencia ou ultraactividade da norma antiga para regular as situacións xurídicas iniciadas antes da entrada en vigor da nova disposición.
- Os que declaren a aplicación retroactiva ou inmediata da norma nova para regular situacións xurídicas iniciadas antes da súa entrada en vigor.

- d) Os que, para facilitar a aplicación definitiva da nova norma, declaren a pervivencia ou ultraactividade da antiga para regular situacións xurídicas que se produzan despois da entrada en vigor da nova disposición.
- e) Os que, para facilitar a aplicación definitiva da nova norma, regulen de xeito autónomo e provisional situacións xurídicas que se produzan despois da súa entrada en vigor.

Non poden considerarse disposicións transitorias as seguintes: as que se limiten a diferir a aplicación de determinados preceptos da norma sen que isto implique a pervivencia dun réxime xurídico previo e as que deixan de ter eficacia cando se aplican unha soa vez.

12 CALES SON AS REGRAS DE REDACCIÓN DAS DISPOSICIÓNS DEROGATORIAS?

As disposicións derogatorias conterán unicamente as cláusulas de derogación do dereito vixente, que deberán ser precisas e expresas, evitando que sobrevivan no ordenamento xurídico diversas normas co mesmo ámbito de aplicación.

Así, deberá recollese unha relación cronolóxica e exhaustiva de todas as disposicións derogadas e pechase a lista cunha cláusula xeral de salvagarda que delimitará a materia obxecto de derogación e que será do seguinte teor: «Así mesmo, quedan derogadas cantas disposicións de igual ou inferior rango se opoñan ao disposto en...», indicando a continuación o tipo de norma.

A disposición derogatoria incluírá, de ser o caso, e nunha parte diferenciada, unha cláusula de vixencias que conterá unha relación cronolóxica e exhaustiva de todas as disposicións sobre a materia que continuarán vixentes.

Non é preciso exceptuar da derogación o disposto nas disposicións transitorias, pois as disposicións derogatorias non prevalecen sobre estas.

13 CAL É O CONTIDO NATURAL DAS DISPOSICIÓNS DERRADEIRAS?

As disposicións derradeiras incluírán, por esta orde:

- a) Os preceptos que modifiquen o dereito vixente, cando a modificación non sexa obxecto principal da disposición (tales modificacións terán carácter excepcional).
- b) As cláusulas de salvagarda do rango de certas disposicións ou de competencias alleas.
- c) As regras de supletoriedade, de ser o caso.

- d) A incorporación, cando proceda, do Dereito Comunitario.
- e) As autorizacións e mandatos dirixidos á produción de normas xurídicas (tales como habilitacións de desenvolvemento regulamentario, mandatos de presentación de proxectos normativos, autorización de modificación futura do contido dos anexos da propia norma para adaptalos a novas situacións, e similares)

As cláusulas de habilitación regulamentaria dirixiranse á persoa titular do órgano e delimitarán o ámbito material e, se procede, os prazos e os principios e criterios que deberá conter o futuro desenvolvemento. Estas cláusulas deberán evitar ser xenéricas, tratando de concretar, na medida do posible, os desenvolvementos regulamentarios futuros.

- f) As regras sobre a entrada en vigor da norma e, de ser o caso, sobre a finalización da súa vixencia.

A entrada en vigor fixarase preferentemente sinalando o día, mes e ano en que se deba producir.

Fixarase por referencia á publicación cando a nova disposición deba entrar en vigor de forma inmediata e a fórmula correcta é «entrará en vigor o día seguinte ao da súa publicación» (e non «ao día seguinte da súa publicación»).

A *vacatio legis* deberá posibilitar o coñecemento material da norma e a adopción das medidas necesarias para a súa aplicación, de maneira que só con carácter excepcional a nova disposición preverá a entrada en vigor no mesmo momento da súa publicación.

No caso de non se establecer ningunha indicación, a norma entrará en vigor aos vinte (20) días da súa publicación, de acordo co disposto no Código civil e no artigo 44 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia. Para o caso do Estado, o artigo 23 da Lei do Goberno dispón o comezo de vixencia para o 2 de xaneiro ou 1 de xullo seguintes á súa aprobación.

En caso de que a entrada en vigor sexa gradual, deberán especificarse con toda claridade os artigos cuxa entrada en vigor se atrasa ou adianta, así como o momento en que debe producirse a súa entrada en vigor, da seguinte maneira: «A presente lei (decreto...) entrará en vigor..., excepto os títulos (capítulos/artigos...), que o farán...».

Se o que se atrasa é a produción de determinados efectos, a especificación de cales son e cando terán plena eficacia farase tamén nunha disposición derradeira que fixe a eficacia temporal da norma nova, agás cando isto implique a pervivencia temporal da norma derogada, que é propio dunha disposición transitoria.

Os proxectos de disposición administrativa de carácter xeral e de decreto lexislativo incorporarán a antefirma correspondente de quen vaia asinar e, de ser o caso, referendar a disposición.

14 CAL É O XEITO DE INCORPORAR OS ANEXOS NAS NORMAS?

Se a disposición leva anexos, estes deberán figurar a continuación dos espazos en branco correspondentes á data e á sinatura ou sinaturas.

Os anexos deberán ir numerados con números romanos, de non ser que haxa un só (en tal caso, non se numerará), e titulados coa denominación que faga referencia ao seu contido respectivo.

Na parte dispositiva da norma haberá sempre unha referencia clara e expresa ao anexo ou, se son varios, a cada un deles.

Os anexos conterán:

- a) conceptos, regras, requisitos técnicos, gráficos, planos, táboas, series numéricas e outros elementos que non poidan expresarse mediante a escritura;
- b) relacións de persoas, bens, lugares, etc., respecto dos cales haxa que concretar a aplicación das disposicións do texto;
- c) acordos ou convenios que o texto dota de valor normativo;
- d) outros documentos que, pola súa natureza e contido, deban integrarse na disposición como anexo.

Non deben considerarse nin denominarse anexos, aínda que a súa localización na norma sexa similar, os textos articulados ou refundidos aprobados mediante decreto lexislativo, nin os regulamentos, estatutos ou outras normas que se aproban mediante a disposición de que se trate.

Cando se considere necesario e a natureza do anexo o permita, as cláusulas de habilitación para o desenvolvemento regulamentario poderán autorizar para a modificación do contido dos anexos. Como norma xeral, as divisións do anexo adecuaranse ás regras de división do articulado.

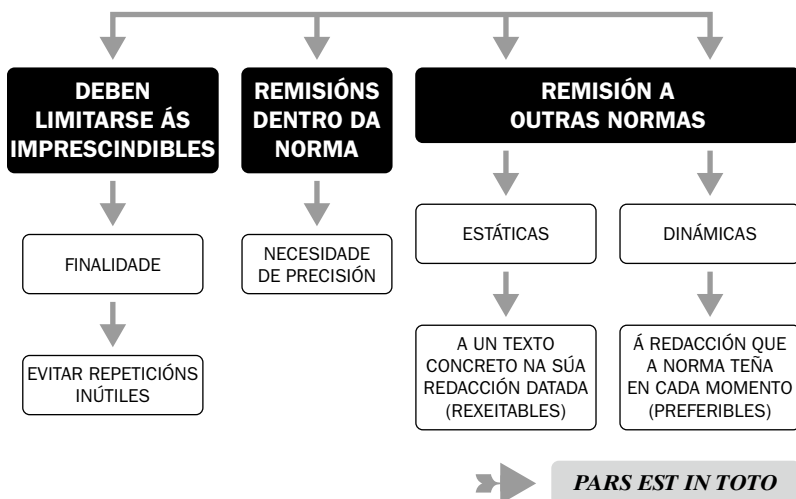
15 COMO SE REDACTAN AS REMISIÓNS NORMATIVAS?

Prodúcese unha remisión cando unha disposición se refire a outra ou outras de modo que o contido destas últimas deba considerarse parte integrante dos preceptos incluídos na primeira.

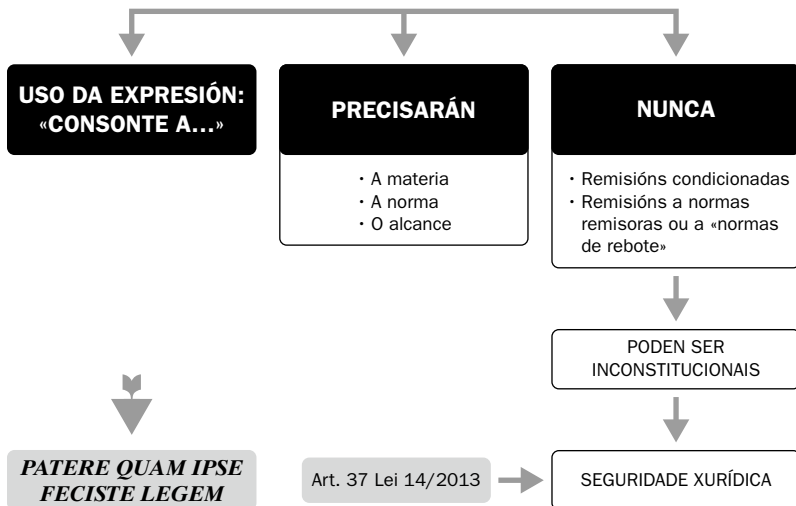
As remisións deberán indicar que o son e precisar o seu obxecto con expresión da materia, a norma á cal remiten e o alcance.

Deberá evitarse a proliferación de remisións. O recurso a estas administrárase con prudencia e sobriedade. As remisións utilizaranse cando

Como se redactan as remisión nos textos legais?



Que deben indicar as remisións?



simplifiquen o texto da disposición e non prexudiquen a súa comprensión ou reduzan a súa claridade. A remisión deberá indicarse mediante expresións como «de acordo con» ou «de conformidade con».

Debe advertirse de que as consecuencias das remisións introducidas pola fórmula «sen prexuízo» con frecuencia distan moito de seren claras. En particular, poden existir contradicións entre a disposición na que se fai a remisión e a norma á cal remite, o que poderá evitarse delimitando mellor o ámbito de aplicación. Ademais, é superfluo remitir mediante esta fórmula a disposicións de rango superior, xa que estas son de aplicación en calquera caso.

A remisión non debe limitarse a indicar un determinado número dun artigo, senón que deberá incluír unha mención conceptual que facilite a súa comprensión. Polo tanto, a remisión non debe realizarse xenericamente ás disposicións, senón, dentro do posible, ao seu contido textual, para que o principio de seguridade xurídica non se resinta.

- a. Unha remisión cruzada é aquela que se efectúa a outra norma que remite, pola súa vez, á norma que fixo a remisión.
- b. Unha remisión encadeada é unha remisión a outra norma que remite, pola súa vez, a unha terceira norma e así sucesivamente.

A prol da mellor comprensión das disposicións normativas, deben evitarse ambos os dous tipos de remisións.

16 CAL É O RÉXIME DE CITAS NUNHA BOA LEI?

Deberase utilizar a cita curta e decrecente, respectando a forma en que estea numerado o artigo, coa seguinte orde: número do artigo, número da división e, de ser o caso, a alínea ou parágrafo de que se trate (exemplo: «de conformidade co artigo 14.1.a), parágrafo segundo, da Orde...»).

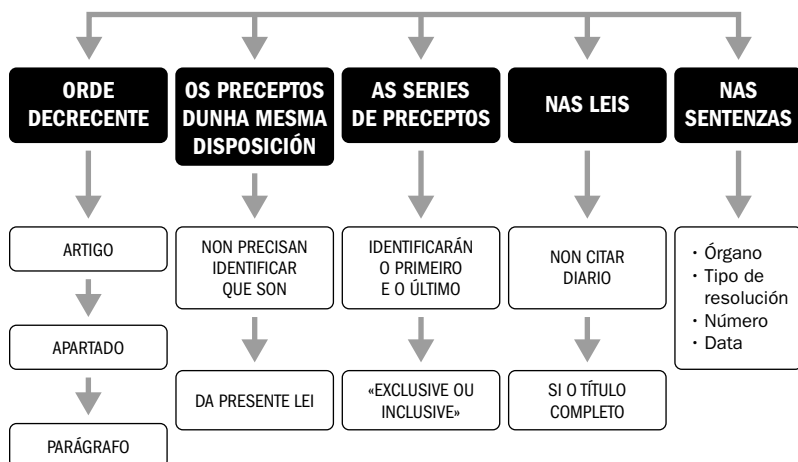
Só se permitirá a excepción cando se trate da identificación dun precepto que se vaia modificar. En tal caso, poderá extraerse da cita decrecente o precepto exacto que sofre a modificación (exemplo: «O terceiro parágrafo do artigo 173.b) queda redactado da seguinte maneira:»).

Non se admitirá a cita ascendente, salvo que afecte a anexos nos que non se siga a división interna. Cando se cite un precepto da mesma disposición, non deberán utilizarse expresións tales como «da presente lei» ou «deste decreto», agás cando se citen conxuntamente preceptos da mesma disposición e doutra diferente. Actuarase da mesma maneira cando a cita afecte a unha parte do artigo no que aquela se produce.

Cando se cite unha serie de preceptos, deberá quedar claro cal é o primeiro e cal o último dos citados, mediante o uso de expresións tales como «ambos inclusive». Nas citas non se deberá mencionar o diario oficial no que se publicou a disposición ou resolución citada.

A cita da Constitución debe realizarse sempre polo seu nome: Constitución española. Non deben utilizarse para a súa cita sinónimos tales como «norma suprema», «norma fundamental», etc.

Como se deben citar as normas?



Os estatutos de autonomía poden citarse de forma abreviada coa súa denominación propia, sen necesidade de incluír a referencia á lei orgánica pola cal se aproban (por exemplo: Estatuto de autonomía de Galicia).

A cita debe incluír o título completo da norma: tipo (completo), número e ano (cos catro díxitos), separados por unha barra inclinada, data e nome. Tanto a data da disposición coma o seu nome deben escribirse entre comas. Exceptúanse desta regra aquelas normas preconstitucionais que se encontran aínda en vigor e que, pola súa antigüidade, non poden adecuarse aos criterios de cita fixados, polo que se deberán citar polo seu nome, por exemplo: Lei hipotecaria, Código civil ou Código de comercio.

A primeira cita dunha norma, tanto na parte expositiva coma na parte dispositiva, deberá realizarse completa e poderá abreviarse nas demais ocasións sinalando unicamente o tipo, o número e o ano, de ser o caso, e a data.

Xunto a isto, salvo que se indique outra cousa expresamente, a referencia a unha norma sobreenténdese á redacción vixente en cada momento, polo que non é procedente que na parte dispositiva se cite unha norma con referencia a todas as súas modificacións. Esta regra non rexe para o caso da cita de normas na parte expositiva, pois esta, polo seu carácter explicativo, admite a mención dunha norma seguida das súas modificacións cando isto sexa preciso para describir os antecedentes e as razóns que motivan a aprobación da nova norma.

No caso de ordes ministeriais publicadas no *Boletín Oficial del Estado*, a cita realizarase segundo o disposto no Acordo do Consello de Ministros do 21 de decembro de 2001, polo que se dispón a numeración das ordes ministeriais que se publican no *Boletín Oficial del Estado*, feito público mediante a Orde do 21 de decembro de 2001.

O resto das ordes ministeriais citarase do seguinte xeito: tipo, ministerio, data (día, mes e ano) e nome. Nas citas de normas doutras comunidades autónomas debe sinalarse, detrás do tipo, o nome oficial da comunidade autónoma que corresponda.

As normas comunitarias citaranse seguindo os seguintes modelos:

«Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2012, relativo á competencia xudicial, ao recoñecemento e á execución de resolucións xudiciais en materia civil e mercantil.

Directiva 2014/25/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de febreiro de 2014, relativa á contratación por entidades que operan nos sectores da auga, a enerxía, os transportes e os servizos postais, e pola que se derroga a Directiva 2004/17/CE.

Decisión 2013/776/UE de execución da Comisión, do 18 de decembro de 2013, pola que se crea a Axencia Executiva no Ámbito Educativo, Audiovisual e Cultural e se derroga a Decisión 2009/336/CE.»

No caso de acordos de órganos colexiados de goberno (como o Consello da Xunta ou o Consello de Ministros), a cita realizarase da seguinte maneira: tipo, órgano, data (día, mes e ano) e nome. Tanto a data do acordo coma o seu nome deben escribirse entre comas.

As sentenzas do Tribunal Constitucional deben citarse do seguinte modo: Sentenza ou sentenzas do Tribunal Constitucional ou STC (sen variación no plural), número e ano (cos catro díxitos), separados por unha barra inclinada, data (día e mes) e asunto.

Os fundamentos xurídicos da sentenza, en caso de que se requiran, poderanse citar mediante as abreviaturas «f.x.» ou «ff.xx.» seguidas do cardinal escrito en cifras.

A identificación das sentenzas dos tribunais e xulgados que non estean numeradas, así como a das providencias ou autos, realizarase citando todos os seus elementos identificativos: tipo, órgano, data (completa) e asunto. Tanto a data da resolución coma o nome do asunto deberán escribirse entre comas.

A cita dun número do *Diario Oficial de Galicia*, do *Boletín Oficial del Estado*, dos boletíns doutras comunidades autónomas e do *Diario Oficial de la Unión Europea* realizarase da seguinte forma: denominación do diario oficial, número e data (día, mes e ano).

Os órganos administrativos deben denominarse por referencia ás competencias que teñen atribuídas, en lugar de utilizar o nome que puntualmente corresponda ao órgano no momento de aprobación da norma. Con isto sálvasse o carácter conxuntural inherente á organización administrativa, evitando

posibles descoordinacións na nomenclatura dos órganos administrativos como consecuencia de modificacións futuras.

17 QUE ESPECIFICIDADES TEÑEN AS DISPOSICIÓNS MODIFICADORAS?

Como norma xeral, é preferible a aprobación dunha nova disposición á coexistencia da norma orixinaria e as súas posteriores modificacións. Polo tanto, as disposicións modificadoras deberán utilizarse con carácter restritivo.

As disposicións modificadoras poden ser de nova redacción, de adición, de derogación, de prórroga de vixencia ou de suspensión de vixencia.

Deben evitarse as modificacións múltiples (de varias normas nunha mesma disposición modificadora) porque alteran o principio de división material do ordenamento e prexudican o coñecemento e a localización das disposicións modificadas.

Na medida do posible, a norma modificadora non debe conter disposicións materiais (agás a entrada en vigor) distintas da modificación, pois a norma que non ten outro obxecto que a modificación carece doutro alcance xurídico e, polo tanto, esgota os seus efectos coa súa entrada en vigor, subsistindo soamente a lei modificada na súa nova redacción, que continúa a regular o conxunto da materia. Precisamente, ao integrarse as modificacións no texto da norma preexistente, debe respectarse a súa estrutura e a súa terminoloxía.

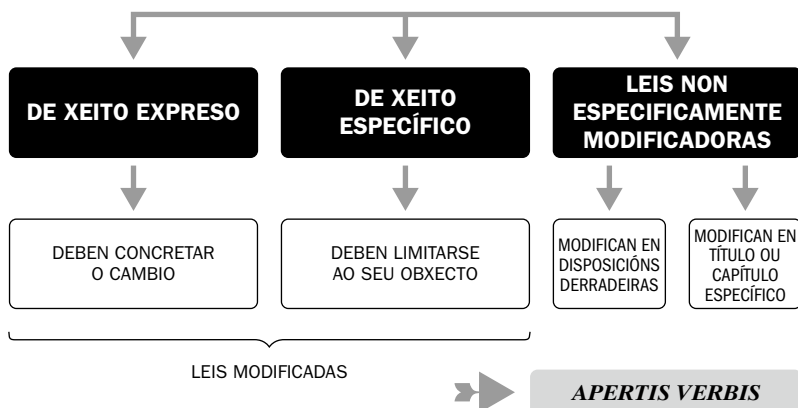
En particular, co obxectivo de evitar a dispersión normativa, nas normas de carácter temporal (particularmente na Lei de orzamentos) e naquelas normas que recollan modificacións múltiples, deberá evitarse, na medida do posible, a introdución de disposicións materiais novas de vixencia indefinida, sendo sempre preferible a modificación dunha norma anterior, relativa ao mesmo obxecto que se quere regular, á introdución dun artigo ou disposición nova, que quedaría illada do resto da normativa do seu ámbito.

O título dunha disposición modificadora indicará que se trata dunha disposición desta natureza, así como o título das disposicións modificadas, sen mencionar o diario oficial no que se publicaron.

En ningún caso deberán figurar no título os artigos ou as partes da disposición que resultan modificados, aínda que poderá incluírse a referencia ao contido esencial da modificación que se introduce cando esta se refira a aspectos concretos da norma que modifica.

Se se trata de disposicións de prórroga ou de suspensión de vixencia, deberá reflectirse explicitamente esta circunstancia no título da disposición. A expresión que debe conter o título é a seguinte: «(tipo)... polo/pola que se modifica o/a...».

Como se redactan as modificacións de leis previas?



Posto que a regra xeral é que as modificacións moi extensas deben xerar unha norma completa de substitución, as disposicións modificadoras só se dividirán en capítulos ou títulos de maneira excepcional.

Polo tanto, a unidade de división das normas modificadoras será normalmente o artigo. Os artigos numeraranse con ordinais escritos en letras e destacaranse tipograficamente do seguinte modo:

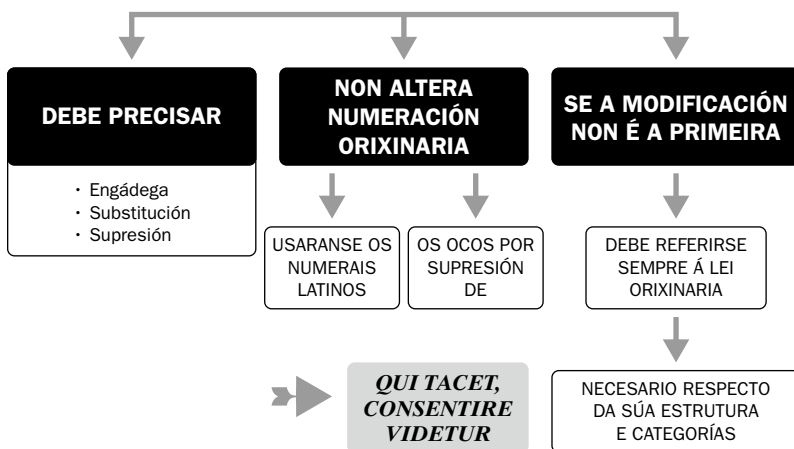
Na marxe esquerda da liña superior á do texto do artigo correspondente, escribirase a palabra «Artigo» en minúscula, agás a primeira letra, citando a palabra completa, non a súa abreviatura, no mesmo tipo de letra que o texto e en grosa, sen subliñado nin cursiva. Despois da palabra «Artigo» colocárase o ordinal escrito con letras en grosa, seguido dun punto e dun espazo. A continuación, debe figurar o título do artigo en cursiva e con minúsculas, salvo a maiúscula inicial e as que procedan ortograficamente, e sen punto ao final.

O contido do artigo porase na liña inferior ao seu título, en minúscula agás a maiúscula inicial e as que procedan ortograficamente, sen grosa, nin subliñado, nin cursiva.

A modificación dunha norma pode levarse a cabo de dúas formas distintas: mediante o estilo de regulación ou mediante o estilo de modificación. O estilo de regulación consiste en dar unha nova redacción aos preceptos modificados. O estilo de modificación consiste en substituír algunhas palabras ou expresións da norma modificada sen dar unha nova redacción a todo o parágrafo, artigo ou á propia norma.

Como regra xeral, as normas modificadoras deben utilizar o estilo de regulación. O estilo de modificación utilizarase exclusivamente nos casos de substitución de palabras illadas, de cambio reiterado das mesmas expresións en distintos lugares da norma, de alteración de cantidades ou noutros análogos. Se se utiliza este estilo, destacaranse as expresións que se cambian, así como as novas. Por exemplo, unhas e outras irán entre comiñas.

Como dispor o contido da lei modificada?



O texto marco non debe confundirse co título do artigo. É o que indica as disposicións que se modifican e como se produce a súa modificación. Deberá expresar con claridade e precisión os datos da parte que modifica e o tipo de modificación realizada (adición, nova redacción, supresión, etc.).

O texto de regulación é o novo texto en que consiste precisamente a modificación. Deberá ir separado do texto marco, en parágrafo á parte, entre comiñas e sangrado, co fin de salientar tipograficamente que se trata do novo texto.

No caso de que a disposición modifique unha soa norma, conterá un artigo único titulado coa identificación completa da norma modificada detrás da expresión «modificación de». A continuación inserirase o texto marco.

Se a modificación afecta a varios preceptos dunha soa norma, o artigo único dividirase en partes, unha por precepto, nas cales se inserirá como texto marco unicamente a referencia ao precepto que se modifica, sen especificar o título da norma, que xa se especifica no parágrafo introdutorio. Estas partes numeraranse con cardinais escritos en letra (un, dous, tres...).

Con carácter xeral, non son recomendables as modificacións múltiples, polo que deben efectuarse só en casos excepcionais.

En tales casos, deben utilizarse unidades de división distintas para cada unha das disposicións modificadas. Así, destinarase un artigo distinto, coa súa numeración ordinal en letra e o seu título, para cada unha delas. Cada artigo citará na súa epígrafe o título completo da norma que se modifique, detrás da expresión «modificación de».

O texto marco inserirase a continuación.

Se a modificación afecta a varios preceptos dunha norma, o artigo correspondente dividírase en puntos, un por precepto, nos cales se inserirá como texto marco unicamente a referencia ao precepto que se modifica, sen especificar o título da norma, que xa se especifica no parágrafo introdutorio.

Por conseguinte, deberán utilizarse tantos artigos como normas modificadas e tantos puntos como preceptos modificados.

Se un proxecto de disposición non propiamente modificador contén tamén modificacións doutra ou doutras disposicións, circunstancia que só se dará de maneira excepcional, pode optarse por incluír estas nas disposicións derradeiras, indicando no título da disposición correspondente que se trata dunha modificación, así como o título das disposicións modificadas, ou por destinar un capítulo ou título da norma, segundo proceda, a recoller as modificacións.

Se se trata de modificacións múltiples, as disposicións modificadoras seguirán a orde de aprobación das disposicións afectadas.

As modificacións de preceptos dunha mesma norma seguirán a orde da súa división interna.

En caso de que se modifiquen varios puntos ou parágrafos dun artigo, o contido deste reproducirase integramente. Se se trata de modificacións menores, cabe admitir a nova redacción unicamente do punto ou parágrafo afectado.

Para evitar alteracións no articulado da disposición, cando se supriman artigos completos deberase acudir á declaración de artigos sen contido.

Nas modificacións consistentes en engadir algún artigo novo na disposición orixinal, manterase a numeración do articulado orixinario co fin de non alterar o xogo de remisións que se podería facer a el noutras disposicións. Para non cambiala, os artigos engadidos recibirán o número do artigo despois do cal se sitúen, seguido do adverbio numeral latino que por orde corresponda (*bis*, *ter*, *quater*). Esta regra aplicarase con independencia do número de artigos de que consta a norma modificada, incluíndo, polo tanto, os supostos de adición a disposicións de artigo único.

No entanto, nos casos en que se engadan artigos novos ao final da disposición que se modifica, continuarase a numeración dos artigos desta última.

O disposto nos parágrafos anteriores enténdese sen prexuízo de que toda modificación que implique a adición de máis de tres novos artigos debería xerar a redacción dunha nova disposición.

18 COMO SE REDACTAN OS DECRETOS APROBATORIOS DE REGULAMENTOS, ESTATUTOS, REGULAMENTACIÓNS TÉCNICAS OU OUTRAS NORMAS?

O título do proxecto de decreto aprobatorio indicará que se trata dun proxecto desta natureza, de acordo co seguinte modelo: «Decreto polo que se aproba/aproban...».

O proxecto conterá un artigo único, que se titulará: «Aprobación do Regulamento», «Aprobación dos estatutos»..., e o seu contido axustarase ao seguinte modelo:

«Apróbase/Apróbanse o/os regulamento/s ou estatutos de..., cuxo texto se inclúe a continuación.»

A parte final figurará, como norma xeral, no corpo do decreto aprobatorio; antes, polo tanto, que o texto do regulamento, do estatuto ou da norma obxecto de aprobación.

A continuación da parte final, incluírase a versión literal do texto normativo aprobado, coa súa propia estrutura de artigos (e os seus agrupamentos e subdivisións) e complementado, de ser o caso, polos anexos.

En caso de que os estatutos ou o regulamento aprobados teñan parte expositiva, esta non se titulará.

19 QUE CRITERIOS LINGÜÍSTICOS XERAIS DEBEN SEGUIR AS NORMAS?

O destinatario das normas xurídicas é a cidadanía. Por isto, deben redactarse nun nivel de linguaxe culto, pero accesible para o cidadán medio.

Neste sentido, a redacción dos textos normativos debe ser:

- a) Clara, isto é, de fácil comprensión, desprovista de equívocos
- b) Sinxela, é dicir, concisa, desprovista de elementos superfluos
- c) Precisa, de xeito que non deixe lugar a dúbidas no lector

Utilizarase un repertorio léxico común, nunca vulgar, e recorrerase, cando proceda, ao emprego de termos técnicos dotados de significado propio. Nese caso, engadiranse descrições que os aclaren. Para isto, tanto no caso de emprego de termos técnicos coma, en xeral, cando exista risco de confusión na interpretación semántica dun termo, é conveniente acudir á técnica das definicións, inserindo ao comezo da norma a definición que aclare o sentido con que o termo en cuestión é utilizado nela e empregándoo en todo o documento con igual sentido.

A alternativa de establecer un catálogo de definicións non poderá substituírse polo emprego de locucións aclaratorias entre parénteses.

Evitarase o uso de estranxeirismos cando se dispoña dun equivalente nas linguas oficiais da Comunidade Autónoma, a utilización de palabras e construcións lingüísticas inusuais, así como a españolización ou galeguización de termos estranxeiros cando nos idiomas oficiais da Comunidade Autónoma de Galicia teñan outro significado. Tamén debe limitarse o uso de léxico latino ao realmente imprescindible. É conveniente manter unha terminoloxía unitaria ao longo do texto, evitando a utilización de sinónimos e xiros diferentes para expresar unha mesma idea.

Débesse gardar, pois, unha coherencia terminolóxica que implica utilizar os mesmos termos para expresar os mesmos conceptos e non usar termos idénticos para expresar conceptos diferentes. Todo isto co fin de eliminar calquera ambigüidade, contradición ou dúbida en canto ao significado dun concepto.

A redacción do texto normativo debe buscar a claridade expresiva por medio dunha estrutura gramatical correcta, sinxela e directa, próxima ao nivel común. A claridade e sinxeleza esixen respectar a orde normal dos elementos da oración, prescindindo do hipérbato, e evitar todo aquilo que, sen engadir precisións de contido, complique ou recargue innecesariamente a redacción da norma, como, por exemplo, o emparellamento de sinónimos léxicos ou sintácticos, as locucións prepositivas e adverbiais, os epítetos triviais, as perífrases, os sintagmas superfluos e as construcións nominais que poden ser substituídas por verbos simples (por exemplo, «iniciar» en lugar de «proceder ao inicio»).

Nesa mesma liña, evitarase o uso de formas pasivas, tanto das que se forman co verbo *ser* coma das pasivas con «se» ou reflexivas, cando o máis correcto ou axeitado sexan as expresións activas. Por exemplo: «Os solicitantes presentarán os anteriores documentos xunto coa súa solicitude», e non «Polos solicitantes serán presentados os anteriores documentos xunto coa súa solicitude» nin «Por parte dos solicitantes presentaranse os anteriores documentos xunto coa súa solicitude».

Tamén é preferible o emprego das frases en sentido positivo, sempre que sexa posible, sen mingua da intención da mensaxe, ao seren máis directas e facilmente comprensibles cás de sentido negativo. E, sobre todo, debe evitarse a negativa dobre, que adoita requirir dunha segunda e moi atenta lectura para interpretar correctamente o que se pretende transmitir.

O decoro lingüístico das normas xurídicas obriga, dentro da sinxeleza, a coidar a propiedade e a fuxir da pobreza de expresión. Neste sentido, deben evitarse, pola súa pobreza lingüística, as expresións e locucións de sentido moi xeral que parecen servir para todo e dispensar da procura de termos máis precisos para cada ocasión. Incórrrese nisto cando se utilizan verbos de sentido moi xeral (por exemplo, «facer un expediente» en lugar de «tramitar

un expediente») ou cando se abusa de comodíns léxicos difundidos: «paquete de medidas» por «conxunto de medidas» ou, simplemente, «medidas».

Tamén deben evitarse na redacción do articulado as redundancias e as reiteracións de palabras.

20 QUE ASPECTOS DO USO NON SEXISTA DA LINGUAXE DEBEN RESPECTARSE?

En cumprimento das previsións contidas nos artigos 11 e 12 do Decreto legislativo 2/2015 en materia de igualdade, na redacción dos textos utilizarase unha linguaxe que evite o uso de formas discriminatorias ou androcéntricas, de xeito que a terminoloxía empregada estea en harmonía co principio de igualdade de sexos.

21 QUE USO DEBE FACERSE DOS SIGNOS ORTOGRÁFICOS?

Os signos ortográficos constitúen elementos esenciais da redacción. Contribúen de maneira decisiva a dar ás frases o sentido que se pretende, pois tanto a súa omisión coma a súa colocación indebida ou equivocada o terxiversan a miúdo, polo que se debe gardar especial coidado no seu correcto uso.

Como regra xeral, escríbense unidos á palabra anterior e separados da seguinte, se a hai, por un espazo. O uso das maiúsculas debe restrinxirse o máximo posible. As letras maiúsculas deben acentuarse graficamente sempre que o esixan as regras de acentuación.

Ademais de cumprir as normas ortográficas, na cita de disposicións segúranse as seguintes recomendacións, atendendo á especial natureza da linguaxe xurídico-administrativa:

- a) Escribírase con maiúscula inicial o tipo de disposición cando sexa citada como tal e coa súa denominación oficial completa ou abreviada.
- b) Non se escribirá con maiúscula inicial o tipo de disposición cando no texto se faga referencia á propia norma ou a unha clase xenérica de disposición.
- c) A parte citada dunha norma escribírase en minúscula: artigo, número, parágrafo, disposición derradeira primeira, capítulo, sección, título, libro.

As normas deben respectar nas súas citas as denominacións oficiais de países, divisións territoriais, entes locais, institucións e organismos oficiais, que se deben citar sempre coa súa denominación completa.

Debe coidarse a correcta concordancia en xénero (masculino ou feminino) e número (singular ou plural) entre o substantivo e o artigo e o adxectivo

ou os adxectivos que acompañan o substantivo. Tamén deberán concordar o suxeito e o verbo.

Non é aconsellable o uso de abreviaturas nos textos normativos porque a economía de tempo e espazo que supoñen non compensa a posible perda de transparencia, sobre todo se se trata de abreviaturas non bastante coñecidas ou que susciten dúbidas.

O uso das siglas pode xustificarse dentro dunha disposición para evitar formulacións longas e repeticións. Só se deben empregar aquelas siglas que son, por arraigadas, moi coñecidas, as que corresponden a institucións e organismos moi estables (e non as de simples órganos administrativos que poden ser obxecto de reformas e modificacións) e, nas normas dirixidas a destinatarios sectoriais moi específicos, as usuais no sector.

En todo caso, cando aparezan por primeira vez (fóra do título e da parte expositiva), deben indicarse mediante a súa inclusión entre parénteses ou entre comas, precedidas da expresión «en diante», e deben escribirse en maiúsculas sen puntos nin espazos de separación.

A A ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

75

1 QUE É A ADMINISTRACIÓN ELECTORAL E COMO SE INTEGRA?

Como sinala Fernández Montalvo, a Administración electoral ten por finalidade garantir a transparencia e a obxectividade do proceso electoral e do principio de igualdade.

Deste xeito, hoxe en día, integran a Administración electoral a Xunta Electoral:

- A. Central
- B. Provincial
- C. de Zona
- D. de ser o caso, de Comunidade Autónoma
- E. as mesas electorais

A Xunta Electoral Central ten a súa sede en Madrid, as provinciais nas capitais de provincia e as de zona nas localidades cabeza dos partidos xudiciais.

As xuntas de zona de Ceuta e Melilla acumulan nos seus respectivos distritos as funcións correspondentes ás xuntas electorais provinciais.

As xuntas electorais celebran as súas sesións nos seus propios locais e, de non existiren estes, naqueles onde exercen os seus cargos os respectivos secretarios.

2 QUEN COMPÓN A XUNTA ELECTORAL CENTRAL?

A Xunta Electoral Central é un órgano, segundo Enrique Arnaldo, autenticamente independente e permanente, que está composta por:

- Oito vogais maxistrados do Tribunal Supremo, designados ao chou polo Consello Xeral do Poder Xudicial.
- Cinco vogais catedráticos de Dereito e de Ciencias Políticas e de Socioloxía, en activo, designados por proposta conxunta dos partidos, federacións, coalicións ou agrupacións de electores con representación no Congreso dos Deputados. As designacións deben realizarse nos noventa días seguintes á sesión constitutiva do Congreso dos Deputados. Cando a proposta das persoas provenientes da Universidade non teña lugar no devandito prazo, a Mesa do Congreso dos Deputados, oídos os grupos políticos presentes na Cámara, procede á súa designación, en consideración á representación existente na mesma.

Os vogais designados serán nomeados por real decreto e continuarán no seu mandato ata a toma de posesión da nova Xunta Electoral Central, ao inicio da seguinte lexislatura.

Os vogais elixen, de entre os de orixe xudicial, o presidente e o vicepresidente da Xunta na sesión constitutiva que se celebrará por convocatoria do secretario.

O presidente da Xunta Electoral estará exclusivamente dedicado ás funcións propias da Xunta Electoral dende a convocatoria dun proceso electoral ata:

- a proclamación de electos;
- de ser o caso, ata a execución das sentenzas dos procedementos, contenciosos, incluído o recurso de amparo, aos que dese lugar o proceso electoral.

Para estes efectos, o Consello Xeral do Poder Xudicial proverá as medidas oportunas.

O secretario da Xunta Electoral Central é o letrado maior-secretario xeral do Congreso dos Deputados.

3 COMO SE INTEGRAN AS XUNTAS ELECTORAIS PROVINCIAIS?

A Xunta Electoral Provincial, aínda cumprindo os requisitos de autonomía e sometemento á legalidade que defende Rallo Lombarte para toda a administración electoral, non é permanente e está composta por:

- Tres vogais, maxistrados da Audiencia Provincial correspondente, designados ao chou polo Consello Xeral do Poder Xudicial. Cando non houbese na Audiencia de que se trate o número de maxistrados suficiente, designaranse titulares de órganos xurisdicionais unipersonais da capital da provincia.
- Dous vogais nomeados pola Xunta Electoral Central entre catedráticos e profesores titulares de Dereito ou de Ciencias Políticas e de Socioloxía ou xuristas de recoñecido prestixio residentes na provincia. A designación destes vogais terá lugar unha vez proclamadas as candidaturas. Para este fin, os representantes das candidaturas presentadas no distrito proporán conxuntamente as persoas para desempeñar estes cargos. Se a devandita proposta non ten lugar antes do comezo da campaña electoral, a Xunta Electoral Central procede ao seu nomeamento.

Os vogais maxistrados elixirán de entre eles o presidente da Xunta Electoral Provincial.

Os presidentes das xuntas electorais provinciais estarán exclusivamente dedicados ás funcións propias das súas respectivas xuntas electorais, dende a convocatoria dun proceso electoral ata a proclamación de electos e, de ser o caso, ata a execución das sentenzas dos procedementos contenciosos, incluído o recurso de amparo ao que dese lugar o proceso electoral nas súas correspondentes circunscripcións. Para estes efectos, o Consello Xeral do Poder Xudicial proverá as medidas oportunas. O secretario da Xunta Electoral Provincial é o secretario da Audiencia respectiva e, se houbese varios, o máis antigo.

4 CAL É A COMPOSICIÓN DAS XUNTAS ELECTORAIS DE ZONA?

A Xunta Electoral de Zona está composta por:

- Tres vogais, xuíces de primeira instancia ou instrución designados ao chou pola Sala de Goberno do Tribunal Superior de Xustiza respectivo. Cando non houbese no partido de que se trate o número suficiente de xuíces, designaranse ao chou xuíces de paz do mesmo partido xudicial.
- Dous vogais designados pola Xunta Electoral Provincial entre licenciados en Dereito ou en Ciencias Políticas e en Socioloxía, residentes no partido xudicial. A designación destes vogais terá lugar unha vez proclamadas as candidaturas. Para este fin, os representantes das candidaturas presentadas no distrito electoral correspondente proporán conxuntamente as persoas que vaian desempeñar estes cargos. Cando a proposta non teña lugar antes do comezo da campaña electoral, a Xunta Electoral Provincial procede ao seu nomeamento.

Os vogais xudiciais elixen entre eles o presidente da Xunta Electoral de Zona.

O secretario da Xunta Electoral de Zona é:

- secretario do Xulgado de Primeira Instancia correspondente
- se houbese varios, do Xulgado Decano

Os secretarios dos concellos son delegados das xuntas electorais de zona e actúan baixo a estrita dependencia das mesmas.

A Xunta Electoral de Galicia entende que un presidente de Xunta Electoral de Zona que toma posesión como maxistrado dunha Audiencia Provincial pode seguir presidindo o devandito órgano da Administración electoral ata que remate o proceso electoral en curso, sen prexuízo de que tome posesión da súa praza de maxistrado na devandita Audiencia (Acordo do 2 de maio de 2005).

5 ADEMAIS DOS VOGAIS, QUEN PODE ASISTIR ÁS REUNIÓN DAS XUNTAS ELECTORAIS?

- a. O director da Oficina do Censo Electoral e os seus delegados provinciais participan con voz e sen voto na Xunta Central e nas xuntas electorais provinciais, respectivamente.
- b. Os secretarios das xuntas electorais provinciais participan con voz e sen voto nas súas deliberacións e custodian nas oficinas onde desempeñan os seus cargos a documentación de toda clase correspondente ás xuntas.

6 QUEN DEBE DAR O APOIO PERSOAL E MATERIAL ÁS XUNTAS ELECTORAIS?

A regulación desta cuestión, do mesmo xeito que outras, é cualificada de regulamentista, como entende Peñaranda Ramos, respecto ao contido xeral da Lei orgánica de réxime electoral en España. Así, a lei dispón que as Cortes Xerais poñen á disposición da Xunta Electoral Central os medios persoais e materiais necesarios para o exercicio das súas funcións.

A mesma obriga compete ao Goberno e aos concellos en relación coas xuntas electorais provinciais e de zona, e subsidiariamente, ás audiencias provinciais e aos órganos xudiciais de ámbito territorial inferior.

No caso de eleccións á Asemblea Lexislativa de Comunidade Autónoma, as referidas obrigas serán tamén competencia do Consello de Goberno da Comunidade Autónoma.

7 CANTO DURA O MANDATO DAS XUNTAS ELECTORAIS PROVINCIAIS E DE ZONA?

As xuntas electorais provinciais e de zona constitúense inicialmente cos vogais xudiciais no terceiro día seguinte á convocatoria de eleccións:

- Se algún dos designados para formar parte destas xuntas pretendese concorrer ás eleccións, comunicarao ao respectivo secretario no momento da constitución inicial para os efectos da súa substitución, que se producirá no prazo máximo de catro días.
- Efectuadas, de ser o caso, as substitucións, procédese á elección de presidente. Os presidentes das xuntas provinciais e de zona farán inserir, no Boletín Oficial da respectiva Provincia do día seguinte, a relación dos seus membros.
- A convocatoria das sesións constitutivas destas xuntas fana os seus secretarios. Para tal efecto, o Consello Xeral do Poder Xudicial e, de

ser o caso, o presidente da Audiencia, notifica a cada un daqueles a relación dos membros das xuntas respectivas.

No suposto de que se convoquen simultaneamente varias eleccións, as xuntas electorais provinciais e de zona que se constitúen serán administración competente para todas elas.

O mandato das xuntas electorais provinciais e de zona conclúe cen días despois das eleccións. Se durante o seu mandato se convocasen outras eleccións, a competencia das xuntas entenderase prorrogada ata cen días despois da celebración daquelas. A Xunta Electoral de Galicia entende que non se debe alterar a composición das xuntas electorais, unha vez constituídas, en tanto non perda algún dos seus membros a condición en virtude da cal forma parte da mesma. En virtude da inmovilidade, mentres a xuíz substituta designada manteña a devandita condición, conservará a súa condición de membro da Xunta Electoral de Zona (Acordo do 15 de xuño de 2005).

8 CAL É O ESTATUTO PERSOAL DOS INTEGRANTES DA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL?

Os membros das xuntas electorais son inamovibles, tal e como interpretou o Acordo da Xunta Electoral Central do 22 de maio de 2003. Respecto do réxime de suspensión, hai que apuntar:

- Só poderán ser suspendidos por delitos ou faltas electorais, tras expediente aberto pola Xunta Superior mediante o acordo da maioría absoluta dos seus compoñentes, sen prexuízo do procedemento xudicial correspondente.
- Nas mesmas condicións, a Xunta Central é competente para acordar a suspensión dos seus propios membros.
- Nos supostos previstos na lei electoral, así como no caso de renuncia xustificada e aceptada polo presidente correspondente, procédese á substitución dos membros das xuntas conforme as seguintes regras:
- Os vogais e os presidentes son substituídos polos mesmos procedementos previstos para a súa designación.
- O secretario xeral do Congreso dos Deputados é substituído polo letrado maior do Senado e, de ser o caso, polo letrado das Cortes Xerais máis antigo.
- Os secretarios das xuntas provinciais e de zona son substituídos atendendo ao criterio de antigüidade.

9 CAL É O RÉXIME DE FUNCIONAMENTO DAS ADMINISTRACIÓNS ELECTORAIS?

As sesións das xuntas electorais son convocadas polos seus respectivos presidentes de oficio ou a pedimento de dous vogais. O secretario substitúe o presidente no exercicio da devandita competencia cando este non poida actuar por causa xustificada. Requisitos de legalidade:

- Para que calquera reunión se celebre validamente, é indispensable que concorran, polo menos, tres dos membros das xuntas provinciais e de zona. No caso da Xunta Electoral Central requírese a presenza de sete dos seus membros.
- Todas as citacións fanse por calquera medio que permita ter constancia da recepción, da data, da orde do día e demais circunstancias da sesión á que se cita. A asistencia ás sesións é obrigatoria para os membros da Xunta debidamente convocados, que incorren en responsabilidade se deixan de asistir sen terse escusado e xustificado oportunamente.
- Malia o disposto, a Xunta enténdese convocada e queda validamente constituída para tratar calquera asunto, sempre que estean presentes todos os membros e acepten por unanimidade a súa celebración.
- Os acordos adóptanse por maioría de votos dos membros presentes, sendo de calidade o voto do presidente.

As xuntas electorais deberán publicar as súas resolucións ou o contido das consultas evacuadas por orde do seu presidente cando o carácter xeral destas o faga conveniente. A publicidade farase no *Boletín Oficial del Estado*, no caso da Xunta Electoral Central, e no *Boletín Oficial Provincial* nos demais.

10 QUE DECISIÓNS PODE TOMAR A XUNTA ELECTORAL CENTRAL?

Sinala Manuel Delgado-Iribarren que o artigo 19 da lei orgánica fai un esforzo de síntese cando di que corresponde á Xunta Electoral Central:

- Dirixir e supervisar a actuación da Oficina do Censo Electoral.
- Informar sobre os proxectos de disposicións que no relacionado co censo electoral se diten en desenvolvemento e aplicación da Lei electoral.
- Cursar instrucións de obrigado cumprimento ás xuntas electorais provinciais e, de ser o caso, á de Comunidade Autónoma, en calquera materia electoral.

- Resolver con carácter vinculante as consultas que lle fagan as xuntas provinciais e, de ser o caso, as de Comunidade Autónoma.
- Revogar de oficio, en calquera tempo ou a instancia de parte interesada, dentro dos prazos previstos na lei, as decisións das xuntas electorais provinciais e, de ser o caso, de Comunidade Autónoma, cando se opoñan á interpretación da normativa electoral realizada pola Xunta Electoral Central.
- Unificar os criterios interpretativos das xuntas electorais, provinciais e, de ser o caso, de Comunidade Autónoma, na aplicación da normativa electoral.
- Aprobar, por proposta da Administración do Estado ou das administracións das comunidades autónomas, os modelos de actas de constitución de mesas electorais, de escrutinio, de sesión, de escrutinio xeral e de proclamación de electos. Tales modelos deberán permitir a expedición instantánea de copias das actas, mediante documentos autocopiativos ou outros procedementos análogos.
- Resolver as queixas, reclamacións e recursos que se lle dirixan.
- Velar polo cumprimento das normas relativas ás contas e aos gastos electorais por parte das candidaturas, durante o período comprendido entre a convocatoria e o centésimo día posterior ao de celebración das eleccións.
- Exercer potestade disciplinaria sobre todas as persoas que interveñan con carácter oficial nas operacións electorais.
- Corrixir as infraccións que se produzan no proceso electoral sempre que non sexan constitutivas de delito e impoñer multas ata a contía máxima prevista na Lei electoral.
- Expedir as credenciais aos deputados, senadores, concelleiros, deputados provinciais e conselleiros insulares en caso de vacante por falecemento, incapacidade ou renuncia, unha vez finalizado o mandato das xuntas electorais provinciais e de zona.

11 QUE COMPETENCIAS TEÑEN AS XUNTAS ELECTORAIS PROVINCIAIS E DE ZONA?

Corresponderán, dentro do seu ámbito territorial, ás xuntas provinciais e de zona: resolver as queixas, reclamacións e recursos que se lle dirixan; exercer potestade disciplinaria sobre todas as persoas que interveñan con carácter oficial nas operacións electorais e corrixir as infraccións que se produzan no proceso electoral, sempre que non sexan constitutivas de delito; e impoñer

multas ata a contía máxima prevista na Lei electoral. A competencia en materia de imposición de multas entenderase limitada á contía máxima de:

- 1.200 euros para as xuntas provinciais
- 600 euros para as de zona

As xuntas electorais provinciais, atendendo sempre ao criterio superior da Xunta Electoral Central, poderán ademais:

- Cursar instrucións de obrigado cumprimento ás xuntas electorais de zona en calquera materia electoral.
- Resolver de xeito vinculante as consultas que lles realicen as xuntas electorais de zona.
- Revogar de oficio, en calquera tempo ou a instancia de parte interesada, dentro dos prazos previstos na lei, as decisións das xuntas electorais de zona cando se opoñan á interpretación realizada pola Xunta Electoral Provincial.
- Unificar os criterios interpretativos das xuntas electorais de zona en calquera materia electoral.

A Xunta Electoral de Zona garantirá a existencia en cada mesa electoral dos medios previstos na Lei electoral. En caso de non pagamento das multas electorais, a Xunta Electoral correspondente remitirá ao órgano competente do Ministerio de Economía e Facenda a certificación do descuberto para a exacción da multa pola vía de constrinximento.

12 QUEN E COMO PODE CONSULTAR Á ADMINISTRACIÓN ELECTORAL?

Os electores deberán formular as consultas á Xunta Electoral de Zona que corresponda ao seu lugar de residencia.

Os partidos políticos, asociacións, coalicións ou federacións e agrupacións de electores poderán realizar consultas á Xunta Electoral Central cando se trate de cuestións de carácter xeral que poidan afectar a máis dunha Xunta Electoral Provincial. Nos demais casos, as consultas faranse á Xunta Electoral Provincial ou á Xunta Electoral de Zona correspondente, sempre que á súa respectiva xurisdición corresponda ao ámbito de competencia do consultante.

As autoridades e corporacións públicas poderán consultar directamente á xunta a cuxa xurisdición corresponda o ámbito de competencia do consultante.

As consultas formularanse por escrito e serán resoltas pola xunta á que se dirixan, salvo que esta, pola importancia das mesmas, segundo o seu criterio, ou por estimar conveniente que se resolva cun criterio de carácter xeral, decida remitilo a unha xunta superior.

Cando a urxencia da consulta non permita proceder á convocatoria da xunta e en todos os casos en que existan resolucións anteriores e concordantes da propia Xunta ou de Xunta Superior, os presidentes poderán, baixo a súa responsabilidade, dar unha resposta provisional, sen prexuízo da súa ratificación ou modificación na primeira sesión que celebre a xunta.

Segundo a Sentenza do Tribunal Supremo do 28 de febreiro de 2013, os acordos da xunta electoral que respondan a consultas que non proveñan de xuntas inferiores teñen eficacia externa tal e como se desprende da súa comunicación ao recorrente.

13 COMO SE IMPUGNAN OS ACORDOS DA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL?

Fóra dos casos nos que a lei prevexa un procedemento específico de revisión xudicial, os acordos das xuntas provinciais de zona e, de ser o caso, de Comunidade Autónoma, poden ser recorridos ante a xunta de categoría superior, que debe resolver durante os períodos electorais no prazo de cinco días e, fóra deles, no de dez días; en ambos os casos contaranse dende a interposición do recurso.

A interposición terá lugar dentro das vinte e catro horas seguintes á notificación do acordo e ante a Xunta que o ditase, a cal, co seu informe, ha de remitir o expediente, no prazo de corenta e oito horas, á xunta que deba resolver (segundo a Instrución da Xunta Electoral Central 11/2007, a documentación deberá remitirse polo medio que permita a súa máis rápida recepción, incluído o telefax). Contra a resolución desta última non cabe recurso administrativo ningún.

A Xunta Electoral de Galicia entende que o órgano competente para resolver os recursos contra decisións dos medios de comunicación de titularidade pública, nos termos do artigo 66 da LOREX, é a Xunta Electoral Central cando a decisión ou actuación afecte a todo o Estado e non exclusivamente ao ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia (Acordo do 18 de maio de 2005).

14 CAL É O RÉXIME XURÍDICO DAS AXUDAS DE CUSTO OU GRATIFICACIÓNS DOS MEMBROS DA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL?

As Cortes Xerais fixan as axudas de custo e gratificacións correspondentes aos membros da Xunta Electoral Central e ao persoal posto ao seu servizo.

As axudas de custo e as gratificacións correspondentes aos membros das restantes xuntas electorais e persoal ao seu servizo fíxaas o Goberno. Non obstante, no caso de eleccións a Asemblea Lexislativa de Comunidade Autónoma, as indicadas compensacións son fixadas polo Consello de Goberno

correspondente, tanto en relación á Xunta Electoral de Comunidade Autónoma coma ás de ámbito inferior. Respecto do seu contido, cómpre subliñar que:

- A percepción das devanditas retribucións é en todo caso compatible coa dos seus haberes, xa que, como sinala Lidia García, se trata de compensar actividades compatibles coas ocupacións principais dos membros.
- O control financeiro das devanditas percepcións realizarase de conformidade á lexislación vixente.

15 COMO SE ESTRUTURAN AS MESAS E SECCIÓNS ELECTORAIS?

As circunscricións están divididas en seccións electorais. Cada sección inclúe un máximo de dous mil electores e un mínimo de cincocentos. Cada termo municipal conta, polo menos, cunha sección. Teñen os seguintes caracteres:

- Ningunha sección comprende áreas pertencentes a distintos termos municipais.
- Os electores dunha mesma sección atópanse ordenados nas listas electorais por orde alfabética.
- En cada sección hai unha mesa electoral.
- Non entanto, cando o número de electores dunha sección ou a dispersión da poboación o faga aconsellable, a Delegación, pode dispor a formación doutras mesas e distribuír entre elas o electorado da sección. Para o primeiro suposto, o electorado da sección distribúese por orde alfabética entre as mesas, que deben situarse preferentemente en habitacións separadas dentro da mesma edificación. Para o caso de poboación diseminada, a distribución realízase atendendo á menor distancia entre o domicilio do elector e a correspondente mesa. En ningún caso o número de electores adscrito a cada mesa pode ser inferior a douscentos.

As delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral determinan o número, os límites das seccións electorais, os seus locais e as mesas correspondentes a cada unha delas, oídos os concellos. O procedemento fixado pola lei consiste en:

- A relación de seccións deberá ser publicada no *Boletín Oficial da Provincia* o sexto día posterior á convocatoria e exposta ao público nos respectivos concellos.
- Nos seis días seguintes, os electores poden presentar reclamacións contra a delimitación efectuada ante a Xunta Electoral Provincial, que resolverá en firme sobre elas nun prazo de cinco días.

- Dentro dos dez días anteriores ao da votación, a Oficina do Censo Electoral difundirá en internet e exporá ao público nos respectivos concellos a relación definitiva de seccións, mesas e locais electorais.
- Os concellos deberán sinalizar convenientemente os locais correspondentes a cada sección e mesa electoral.

Ripollés Serrano subliña a Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, que demanda o uso de locais preferentemente de titularidade pública e, entre eles, os de carácter docente, cultural ou recreativo, que deben cumprir as condicións necesarias para o seu fin, debendo ser accesibles incluso ás persoas con limitacións de mobilidade.

16 COMO SE COMPOÑEN AS MESAS ELECTORAIS?

A mesa electoral está formada por un presidente e dous vogais. No suposto de concorrencia de eleccións, a mesa electoral é común para todas elas.

A formación das mesas compete aos concellos, baixo a supervisión das xuntas electorais de zona.

- O presidente e os vogais de cada mesa son designados por sorteo público entre a totalidade das persoas incluídas na lista de electores da mesa correspondente, que saiban ler e escribir e sexan menores de setenta anos, se ben a partir dos sesenta e cinco anos poderán manifestar a súa renuncia no prazo de sete días.
- O presidente deberá ter o título de Bacharelato ou o de Formación Profesional de segundo grao, ou, subsidiariamente, o de Graduado Escolar ou equivalente.
- Procédese do mesmo xeito ao nomeamento de dous suplentes para cada un dos membros da mesa.
- Os sorteos mencionados realizaranse entre os días vixésimo quinto e vixésimo noveno posteriores á convocatoria.

Os cargos de presidente e vogal das mesas electorais son obrigatorios tal e como ten sinalado o Tribunal Supremo na súa Sentenza da Sala segunda, do 25 de xuño de 2009. Non poden ser desempeñados por aqueles que se presenten como candidatos. A designación como presidente e vogal das mesas electorais debe ser notificada aos interesados no prazo de tres días. Coa notificación, entregárase aos membros das mesas un manual de instrucións sobre as súas funcións, supervisado pola Xunta Electoral Central e aprobado por acordo do Consello de Ministros ou dos consellos executivos das comunidades autónomas.

Os designados presidente e vogal das mesas electorais dispoñen dun prazo de sete días para alegar ante a Xunta Electoral de Zona causa xustificada e documentada que lles impida a aceptación do cargo. A Xunta Electoral:

- Resolve sen ulterior recurso no prazo de cinco días.
- Comunica, de ser o caso, a substitución producida ao primeiro suplente.

A Xunta deberá motivar sucintamente as causas de denegación das escusas alegadas polos electores para non formar parte das mesas. En todo caso, considérase causa xustificada concorrer a condición de inelixible de acordo co disposto na Lei electoral. As competencias das xuntas electorais de zona entenderanse sen prexuízo da potestade de unificación de criterios da Xunta Electoral Central.

Se, posteriormente, a calquera dos designados lles resultase imposible acudir ao desempeño do seu cargo, deber comunicarllo á Xunta Electoral de Zona polo menos setenta e dúas horas antes do acto ao que debera concorrer, achegando as xustificacións pertinentes. Se o impedimento sobrevén despois dese prazo, o aviso á Xunta deberá realizarse de xeito inmediato e, en todo caso, antes da hora de constitución da mesa. En tales casos, a Xunta comunica a substitución ao correspondente suplente, se hai tempo para facelo, e procede a nomear outro, se fose preciso.

- As xuntas electorais de zona comunicarán aos xuíces correspondentes, antes do día da votación, os datos de identificación das persoas que, en calidade de titulares e suplentes, formen as mesas electorais.
- Os traballadores por conta allea e os funcionarios nomeados presidentes ou vogais das mesas electorais teñen dereito a un permiso retribuído de xornada completa durante o día da votación, se é laboral. En todo caso, teñen dereito a unha redución da súa xornada de traballo de cinco horas o día inmediatamente posterior.
- Por orde ministerial, regularanse as axudas de custo que, de ser o caso, procedan para os presidentes e vogais das mesas electorais.

17 QUE É E QUE FUNCIÓNS TEN A OFICINA DO CENSO ELECTORAL?

A Oficina do Censo Electoral, encadrada no Instituto Nacional de Estadística, é o órgano encargado da formación do censo electoral e exerce as súas competencias baixo a dirección e a supervisión da Xunta Electoral Central. Esta configuración leva a Santolaya Machetti a concluír que estamos ante un órgano que non está incluído na administración electoral.

- A Oficina do Censo Electoral ten delegacións provinciais.
- Os concellos e consulados actúan como colaboradores da Oficina do Censo Electoral nas tarefas censuais.

A Oficina do Censo Electoral ten as seguintes competencias:

- Coordinar o proceso de elaboración do censo electoral e para este fin pode dirixir instrucións aos concellos e consulados, así como aos responsables do Rexistro Civil e do Rexistro de Penados e Rebeldes.
- Supervisar o proceso de elaboración do censo electoral, para tal efecto pode inspeccionar os concellos e consulados.
- Controla e revisa de oficio as altas e as baixas tramitadas polos órganos competentes e elabora un ficheiro nacional de electores, comunicando á Xunta Electoral Central os resultados dos informes, inspeccións e, de ser o caso, expedientes que puidese ter incoado referidos a modificacións no censo das circunscricións, que determinasen unha alteración do número de residentes significativa e non xustificada.
- Eliminar as inscricións múltiples dun mesmo elector que non fosen detectadas polos concellos e consulados.
- Elaborar as listas electorais provisionais e as definitivas.
- Resolver as reclamacións contra as actuacións dos órganos que participan nas operacións censuais e, en particular, as que se suscitan pola inclusión ou exclusión indebida dunha persoa nas listas electorais. As súas resolucións esgotan a vía administrativa.

18 CAL É O CONTIDO DO CENSO ELECTORAL?

O censo electoral contén a inscrición daqueles que reúnen os requisitos para seren electores e non se atopen privados, definitiva ou temporalmente, do dereito de sufraxio.

- O censo electoral está composto polo censo dos electores residentes en España e polo censo dos electores residentes-ausentes que viven no estranxeiro. Ningún elector poderá figurar inscrito simultaneamente en ambos os dous censos.
- O censo electoral é único para toda clase de eleccións, sen prexuízo da súa posible ampliación para as eleccións municipais e ao Parlamento Europeo.
- A inscrición no censo electoral é obrigatoria. Ademais do nome e dos apelidos, único dato necesario para a identificación do elector no acto da votación, incluírase, entre os restantes datos censuais, o número do documento nacional de identidade.

A súa tramitación é a seguinte:

- Os concellos tramitan de oficio a inscrición dos residentes no seu termo municipal.
- As oficinas consulares de carreira e seccións consulares das misións diplomáticas tramitarán de oficio a inscrición dos españois residentes na súa demarcación na forma que se dispoña regulamentariamente.

19 COMO SE ESTRUCTURA O CENSO ELECTORAL?

O censo electoral ordénase por seccións territoriais. Cada elector está inscrito nunha sección. Ninguén pode estar inscrito en varias seccións, nin varias veces na mesma sección.

- Se un elector aparece rexistrado máis dunha vez, prevalece a última inscrición e cancelanse as restantes. Se as inscricións teñen a mesma data, notificarase ao afectado esta circunstancia para que opte por unha delas no prazo de dez días. De non ser así, a autoridade competente determina de oficio a inscrición que ha de prevalecer.
- Con excepción do disposto no apartado anterior, a inscrición manterase inalterada, a menos que conste que se modificasen as circunstancias ou condicións persoais do elector.
- As alteracións dispostas conforme o establecido nos apartados anteriores serán notificadas inmediatamente aos afectados.

20 CAL É A VIXENCIA DO CENSO ELECTORAL?

O censo electoral é permanente e a súa actualización é mensual, con referencia ao día primeiro de cada mes.

- Para a actualización mensual do censo, os concellos enviarán ás delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral, ata o penúltimo día hábil de cada mes, e na forma prevista polas instrucións do devandito organismo, todas as modificacións do padrón producidas no devandito mes.
- Se algún concello non cumprixe coa obriga establecida no parágrafo anterior, o director da Oficina do Censo dará conta diso á Xunta Electoral Central para que esta adopte as medidas procedentes.
- Na actualización correspondente ao primeiro mes do ano, incluíranse, ademais, as altas, coa cualificación de menor, dos residentes que cumpriran dezaioito anos entre o 1 de xaneiro e o 31 de decembro do ano seguinte.
- Para a actualización do censo dos electores residentes ausentes que viven no estranxeiro, os consulados tramitarán conforme o mesmo

procedemento que os concellos, na forma prevista polas instrucións da Oficina do Censo Electoral, as altas e baixas dos españois que vivan na súa demarcación, así como os seus cambios de domicilio producidos dentro da mesma ou as solicitudes de cambio de adscrición a unha nova circunscrición. Estas últimas só se admitirán se existe causa suficiente e xustificada para iso.

- No censo cerrado para cada elección non se terán en conta os cambios de adscrición dunha circunscrición a outra producidos no ano anterior á data da convocatoria.

Os encargados do Rexistro Civil comunicarán mensualmente ás delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral calquera circunstancia que poida afectar ás inscricións no censo electoral.

Cos datos consignados, as delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral manterán á disposición dos interesados o censo actualizado para a súa consulta permanente, que poderá realizarse a través dos concellos, consulados ou na propia delegación Provincial. Segundo a Instrución da Xunta Electoral Central do 20 do xaneiro de 2004, a consulta a través da internet debe ofrecer os mesmos datos que os que figuren en soporte papel.

As reclamacións sobre os datos censuais dirixiranse ás delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral, que resolverán no prazo de cinco días, a contar dende a recepción daquelas.

Os concellos e consulados remitirán inmediatamente as reclamacións que reciban ás respectivas delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral.

Os representantes das candidaturas ou representantes dos partidos, federacións e coalicións poderán impugnar o censo das circunscricións que teñan rexistrado un incremento de residentes significativo e non xustificado que dese lugar á comunicación prevista na Lei electoral, dentro do prazo de cinco días seguintes ao momento en que tivesen coñecemento da referida comunicación.

- A Oficina do Censo Electoral adoptará as medidas oportunas para facilitar que concellos e consulados tramiten as consultas e reclamacións.
- Os recursos contra as resolucións nesta materia das delegacións da Oficina do Censo Electoral tramitaranse polo procedemento preferente e sumario previsto no número 2 do artigo 53 da Constitución.

21 COMO SE PRODUCE A RECTIFICACIÓN DO CENSO CANDO XA FORON CONVOCADAS AS ELECCIÓNS?

Para cada elección, o Censo Electoral será o pechado o día primeiro do segundo mes anterior á convocatoria. Os concellos e consulados estarán

obrigados a manter un servizo de consulta das listas electorais vixentes dos seus respectivos municipios e demarcacións durante o prazo de oito días, a partir do sexto día posterior á convocatoria de eleccións. O acordo da Xunta Electoral Central do 27 de abril de 1999 clarificou que a exposición debe producirse durante a totalidade desas datas.

A consulta poderá realizarse por medios informáticos, tras identificación do interesado ou mediante a exposición ao público das listas electorais, se non se conta con medios informáticos suficientes para iso.

Dentro do prazo anterior, calquera persoa poderá formular unha reclamación dirixida á Delegación Provincial da Oficina do Censo Electoral sobre os seus datos censuais, se ben só poderán ser tidas en conta as que se refiran:

- á rectificación de erros nos datos persoais;
- aos cambios de domicilio dentro dunha mesma circunscrición;
- á non inclusión do reclamante en ningunha sección do censo da circunscrición malia ter dereito a iso.

Non serán tidas en conta, para a elección convocada, as que reflectan un cambio de residencia dunha circunscrición a outra realizado con posterioridade á data de peche do censo para cada elección, debendo exercer o seu dereito na sección correspondente ao seu domicilio anterior.

Tamén no mesmo prazo, os representantes das candidaturas poderán impugnar o censo das circunscricións que nos seis meses anteriores rexistrasen un incremento de residentes significativo e non xustificado.

As reclamacións poderán presentarse:

- directamente nas delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral correspondente;
- a través dos concellos ou consulados, que as remitirán inmediatamente ás respectivas delegacións.

A Delegación Provincial da Oficina do Censo Electoral, nun prazo de tres días:

- Resolverá as reclamacións presentadas.
- Ordenará as rectificacións pertinentes, que deberán ser expostas ao público o décimo sétimo día posterior á convocatoria.
- Notificará a resolución adoptada a cada un dos reclamantes e aos concellos e consulados correspondentes.

A Oficina do Censo Electoral:

- Remitirá a todos os electores unha tarxeta censual cos datos actualizados da súa inscrición no censo electoral e da sección e mesa na que lles corresponde votar.
- Comunicará igualmente aos electores afectados as modificacións de seccións, locais ou mesas.

Contra as resolucións da Oficina do Censo Electoral pode interpoñerse recurso ante o xuíz do contencioso-administrativo nun prazo de cinco días a partir da súa notificación. A sentenza, que deberá ditarse no prazo de cinco días, notificase:

- ao interesado
- ao concello
- ao consulado
- á Delegación Provincial da Oficina do Censo Electoral.

Esta sentenza esgota a vía xudicial.

22 QUEN PODE ACCEDER AOS DATOS CONTIDOS NO CENSO?

Serán regulados por real decreto os datos persoais dos electores, necesarios para a súa inscrición no censo electoral, así como os das listas e copias do censo electoral.

- Queda prohibida calquera información particularizada sobre os datos persoais contidos no censo electoral, agás os que se soliciten por conduto policial. Porén, a Oficina do Censo Electoral pode facilitar datos estatísticos que non revelen circunstancias persoais dos electores.
- As comunidades autónomas poderán obter unha copia do censo, en soporte apto para o seu tratamento informático, despois de cada convocatoria electoral, ademais da correspondente rectificación daquel.

Os representantes de cada candidatura poderán obter, dentro dos dous días seguintes á proclamación da súa candidatura, unha copia do censo do distrito correspondente, ordenado por mesas, en soporte apto para o seu tratamento informático, que poderá ser utilizado exclusivamente para os fins previstos na lei. Alternativamente, os representantes xerais poderán obter nas mesmas condicións unha copia do censo vixente dos distritos onde o seu partido, federación ou coalición presente candidaturas. Así mesmo, as xuntas electorais de zona disporán dunha copia do censo electoral utilizable, correspondente ao seu ámbito.

As xuntas electorais, mediante resolución motivada, poderán suspender de forma preventiva a entrega das copias do censo aos representantes antes citados:

- Cando a proclamación das súas candidaturas fose obxecto de recurso.
- Cando se considere que poderían estar incursas nalguna das circunstancias previstas na Lei electoral.

Excepcionalmente, e por razóns debidamente xustificadas, poderá excluírse das copias do censo electoral previstas na lei, as persoas que puidesen ser obxecto de ameazas ou coaccións que poñan en perigo a súa vida, a súa integridade física ou a súa liberdade.

B ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E CAMPAÑAS ELECTORAIS

1 EN QUE CONSISTE A CAMPAÑA INSTITUCIONAL PERMITIDA ÁS ADMINISTRACIÓNS?

Afirma Visiedo Mazón que os principios democráticos do Estado esixen a celebración de eleccións periódicas e para iso o Dereito Constitucional regula o Dereito electoral como parte dedicada á regulación das eleccións aos órganos representativos. Deste xeito, resulta admitido que os poderes públicos que en virtude da súa competencia legal convocasen un proceso electoral poden realizar durante o período electoral unha campaña de carácter institucional destinada a informar aos cidadáns sobre:

- a data da votación;
- o procedemento para votar;
- os requisitos e trámite do voto por correo, sen influír, en ningún caso, na orientación do voto dos electores.

Esta publicidade institucional realizarase en espazos gratuítos dos medios de comunicación social de titularidade pública do ámbito territorial correspondente ao proceso electoral de que se trate, suficientes para acadar os obxectivos desta campaña.

2 QUE ACTIVIDADES ESTÁN PROHIBIDAS ÁS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS?

Dende a convocatoria das eleccións e ata a celebración das mesmas queda prohibido calquera acto organizado ou financiado, directa ou indirectamente, polos poderes públicos que:

- Conteña alusións ás realizacións ou aos logros obtidos.

- b. Utilice imaxes ou expresións coincidentes ou similares ás utilizadas na súas propias campañas por algunha das entidades políticas concorrentes ás eleccións.

Así mesmo, durante o mesmo período queda prohibido realizar calquera acto de inauguración de obras ou servizos públicos ou proxectos destes, calquera que sexa a denominación utilizada, sen prexuízo de que as devanditas obras ou servizos poidan entrar en funcionamento no devandito período.

Enténdese por campaña electoral, para os efectos da lei, o conxunto de actividades lícitas levadas a cabo polos candidatos, partidos, federacións, coalicións ou agrupacións de cara á captación de sufraxios. Salvo o disposto para a campaña institucional, ningunha persoa xurídica distinta das administracións mencionadas poderá realizar campaña electoral a partir da data da convocatoria das eleccións, sen prexuízo do establecido no artigo 20 da Constitución, que consagra a liberdade de expresión para todos os cidadáns.

3 CAL É A DURACIÓN DA CAMPAÑA ELECTORAL?

- a. A campaña electoral comeza o día trixésimo oitavo posterior á convocatoria.
- b. Dura quince días.
- c. Remata, en todo caso, ás cero horas do día inmediatamente anterior á votación.

4 QUEN NON PODE PARTICIPAR NA CAMPAÑA ELECTORAL?

Prohíbese difundir propaganda electoral ou levar a cabo outras actividades de campaña electoral:

- a. a todo membro en activo das Forzas Armadas ou dos Corps e Forzas de Seguridade do Estado, das policía das comunidades autónomas ou municipais;
- b. aos xuíces, maxistrados e fiscais en activo;
- c. aos membros das xuntas electorais.

5 EN QUE PERÍODO NON SE PODE LEVAR A CABO CAMPAÑA ELECTORAL?

Non pode difundirse propaganda electoral nin realizarse ningún acto de campaña electoral unha vez que esta terminase legalmente. A obtención gratuíta de medios proporcionados polas administracións públicas quedará limitada ao período estrito de campaña electoral. As limitacións anteriores establécense sen prexuízo das actividades realizadas polos partidos, coalicións

e federacións no exercicio das súas funcións constitucionalmente recoñecidas e, en particular, no artigo 20 da Constitución.

Malia o anterior, dende a convocatoria das eleccións ata o inicio legal da campaña, queda prohibida a realización de publicidade ou propaganda electoral mediante carteis, soportes comerciais ou insercións en prensa, radio ou outros medios dixitais, non podendo xustificarse as devanditas actuacións polo exercicio das actividades ordinarias dos partidos, coalicións ou federacións recoñecidas no apartado anterior.

A Xunta Electoral de Galicia considera que o órgano competente para autorizar a transmisión en directo para os informativos dunha cadea de televisión dende os colexios electorais é o presidente da mesa correspondente, oído o parecer dos membros que compoñen a mesa, segundo se dispón no artigo 91 da LOREX (acordo do 17 de xuño do 2005).

6 QUE ACTIVIDADES ESTÁN PROHIBIDAS ÁS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS?

A celebración de actos públicos de campaña electoral réxese polo disposto na lexislación reguladora do dereito de reunión. As atribucións encomendadas nesta materia á autoridade gobernativa enténdense asumidas polas xuntas electorais provinciais, sen prexuízo da potestade da Xunta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos.

Mantéñense, en todo caso, as atribucións da autoridade gobernativa respecto á orde pública, e con este fin as xuntas deben informar á indicada autoridade das reunións cuxa convocatoria lles fose comunicada.

Os concellos deberán reservar locais oficiais e lugares públicos de uso gratuíto para a celebración de actos de campaña electoral. Os concellos terán a obriga de reservar lugares especiais gratuítos para a colocación de carteis e, de ser o caso, pancartas e carteis colgados a postes ou farois polo sistema chamado de bandeirolas. A propaganda a través das pancartas e bandeirolas só poderá colocarse nos lugares reservados como gratuítos polos concellos.

Á parte dos lugares especiais gratuítos indicados no apartado anterior, os partidos, coalicións, federacións e as candidaturas só poden colocar carteis e outras formas de propaganda electoral nos espazos comerciais autorizados.

O gasto das candidaturas neste tipo de publicidade non poderá exceder do 20% do límite de gastos previsto na lei e segundo o proceso electoral de que se trate.

7 COMO SE XESTIONAN OS ESPAZOS ELECTORAIS PARA CARTEIS?

Os concellos, dentro dos sete días seguintes á convocatoria, comunicarán os lugares dispoñibles para a colocación gratuíta de carteis e, de ser o caso, pancartas e bandeirolas, á correspondente Xunta Electoral de Zona. Esta distribúe os lugares mencionados atendendo ao número total de votos que obtivo cada partido, federación ou coalición nas anteriores eleccións equivalentes na mesma circunscrición, atribuíndose segundo as preferencias dos partidos, federacións ou coalicións con maior número de votos nas últimas eleccións equivalentes na mesma circunscrición.

No caso das eleccións ao Parlamento Europeo, esta distribución realízase atendendo ao número total de votos que obtivo cada partido, federación ou coalición nas anteriores eleccións equivalentes no ámbito da correspondente Xunta Electoral de Zona, atribuíndose segundo as preferencias dos partidos, federacións ou coalicións con maior número de votos nas últimas eleccións equivalentes no mencionado ámbito.

O segundo día posterior á proclamación de candidatos, a Xunta comunica ao representante de cada candidatura os lugares reservados para os seus carteis.

8 CAL É O RÉXIME DE ASIGNACIÓN DOS LOCAIS PARA ACTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL?

Os concellos, dentro dos dez días seguintes ao da convocatoria, comunican á correspondente Xunta Electoral de Zona que, á súa vez o pon en coñecemento da Xunta electoral Provincial, os locais oficiais e lugares públicos que se reservan para a realización gratuíta de actos de campaña electoral.

A devandita relación ha de conter a especificación dos días e horas en que cada un sexa utilizable e debe ser publicada no *Boletín Oficial da Provincia* dentro dos quince días seguintes á convocatoria. A partir de entón, os representantes das candidaturas poden solicitar ante as xuntas de zona a utilización dos locais e lugares mencionados.

O cuarto día posterior á proclamación de candidatos, as xuntas de zona atribúen os locais e lugares dispoñibles, en función das solicitudes, e cando varias sexan coincidentes, atendendo ao criterio de igualdade de oportunidades e, subsidiariamente, ás preferencias dos partidos, federacións ou coalicións con maior número de votos nas últimas eleccións equivalentes na mesma circunscrición. As xuntas electorais de zona comunicará ao representante de cada candidatura os locais e lugares asignados.

9 COMO SE PODE FACER CAMPAÑA ELECTORAL NOS MEDIOS PRIVADOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL?

As candidaturas terán dereito a realizar publicidade na prensa periódica e nas emisoras de radio de titularidade privada sen que os gastos realizados nesta publicidade poidan superar o 20% do límite de gasto previsto na lei para os partidos, agrupacións, coalicións ou federacións e as candidaturas e segundo o proceso electoral de que se trate.

As tarifas para esta publicidade electoral non serán superiores ás vixentes para a publicidade comercial e non poderá producirse discriminación ningunha entre as candidaturas en canto á inclusión, tarifas e localización deses espazos de publicidade, nos que deberá constar expresamente a súa condición.

Ante o anuncio dunha convocatoria de folga dos empregados da CRTVG que afectaría a algúns dos días da campaña electoral, a Xunta Electoral de Galicia recórdalle á dirección da devandita entidade que se deben adoptar as medidas necesarias para que a información do seguimento do proceso electoral e a emisión dos espazos gratuítos se realicen de xeito normal, debéndose establecer os servizos mínimos que garantan estas emisións dentro dun servizo público esencial en relación con esta fase do proceso electoral autonómico (Acordo do 18 de maio de 2005).

10 QUE LÍMITES TEN A CAMPAÑA ELECTORAL NOS MEDIOS PÚBLICOS?

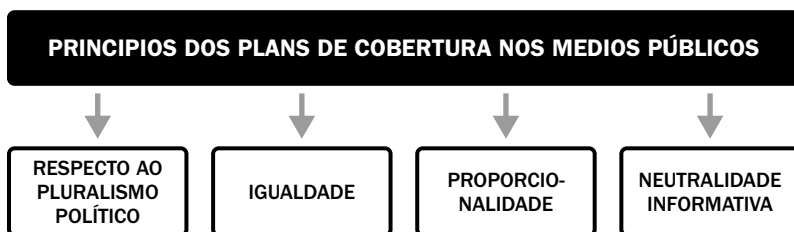
Non poden contratarse espazos de publicidade electoral nos medios de comunicación de titularidade pública nin nas emisoras de televisión privada.

Durante a campaña electoral os partidos, federacións, coalicións e agrupacións que concorran ás eleccións teñen dereito a espazos gratuítos de propaganda nas emisoras de televisión e de radio de titularidade pública.

A distribución de espazos gratuítos para propaganda electoral faise atendendo ao número total de votos que obtivo cada partido, federación ou coalición nas anteriores eleccións equivalentes.

Se no ámbito territorial do medio ou no da súa programación fosen máis limitados que o da elección convocada, a distribución de espazos faise atendendo ao número total de votos que obtivo cada partido, federación ou coalición nas circunscricións comprendidas no correspondente ámbito de difusión ou, de ser o caso, de programación.

No caso das eleccións ao Parlamento Europeo, a distribución de espazos realízase atendendo ao número total de votos que obtivo cada partido, federación ou coalición no ámbito territorial do correspondente medio de difusión ou no da súa programación.



11 COMO SE DISTRIBÚEN OS ESPAZOS GRATUÍTOS NOS MEDIOS PÚBLICOS?

Para a distribución de espazos gratuítos de propaganda nas eleccións a calquera das dúas cámaras das Cortes Xerais só se teñen en conta os resultados das precedentes eleccións ao Congreso dos Deputados.

Se simultaneamente ás eleccións ao Congreso dos Deputados se celebran eleccións a unha Asemblea Lexislativa de Comunidade Autónoma ou eleccións municipais, só se teñen en conta os resultados das anteriores eleccións ao Congreso para a distribución de espazos na programación xeral dos medios nacionais.

Se as eleccións a unha Asemblea Lexislativa de Comunidade Autónoma se celebran simultaneamente ás eleccións municipais, só se teñen en conta os resultados das anteriores eleccións á devandita asemblea para a distribución de espazos nos medios de difusión desa Comunidade Autónoma ou nos correspondentes programas rexionais dos medios nacionais.

No suposto previsto no parágrafo anterior, e sempre que non se celebren simultaneamente eleccións ás Cortes Xerais, a distribución de espazos na programación xeral dos medios nacionais faise atendendo aos resultados das anteriores eleccións municipais.

Se simultaneamente ás eleccións ao Parlamento Europeo se celebran eleccións a calquera das dúas cámaras das Cortes Xerais ou eleccións municipais, só se teñen en conta os resultados das anteriores eleccións ao Congreso ou, de ser o caso, das eleccións municipais, para a distribución de espazos na programación xeral dos medios nacionais.

Se simultaneamente ás eleccións ao Parlamento Europeo se celebran eleccións a unha Asemblea Lexislativa de Comunidade Autónoma, só se teñen en conta os resultados das anteriores eleccións á devandita asemblea para a distribución de espazos nos medios de difusión desa Comunidade Autónoma ou nos correspondentes programas rexionais dos medios nacionais.

A falta de regulación expresa, as xuntas electorais competentes establecen os criterios para a distribución de espazos nos medios de comunicación de titularidade pública nos supostos de coincidencia de eleccións.

Os criterios xerais legais de distribución dos espazos gratuítos de propaganda electoral nos medios de comunicación de titularidade pública da Comunidade Autónoma de Galicia (CRTVG), son os de proporcionalidade en función do número total de votos obtidos polas entidades políticas nas pasadas eleccións, e de preferencia. Os criterios específicos determinaranse en atención ao número de espazos ofrecido polos medios de comunicación (Acordo do 11 de maio de 2005).

12 CAL É O BAREMO PARA A DISTRIBUCIÓN DE ESPAZOS PÚBLICOS GRATUÍTOS?

A distribución do tempo grauíto de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidade pública e nos distintos ámbitos de programación que estes teñan, efectúase conforme o seguinte baremo:

- a) dez minutos para os partidos, federacións ou coalicións que non concorreron ou non obtiveron representación nas anteriores eleccións equivalentes;
- b) quince minutos para os partidos, federacións e coalicións que obtendo representación nas anteriores eleccións equivalentes, non acadasen o 5% do total de votos válidos emitidos no territorio nacional ou, de ser o caso, nas circunscricións ás que fai referencia o artigo 62;
- c) trinta minutos para os partidos, federacións ou coalicións que tras obter representación nas anteriores eleccións equivalentes, acadasen entre o 5% e o 20% do total dos votos aos que se fai referencia no parágrafo b);
- d) corenta e cinco minutos para os partidos, federacións e coalicións que, despois de obter representación nas anteriores eleccións equivalentes, acadasen, polo menos, un 20% do total de votos aos que fai referencia o parágrafo b).

O dereito aos tempos de emisión grauíta enumerados no apartado anterior só corresponde a aqueles partidos, federacións ou coalicións que presenten candidaturas en máis do 75% das circunscricións comprendidas no ámbito de difusión ou, de ser o caso, de programación do medio correspondente. Para as eleccións municipais estarase ao establecido nas disposicións especiais desta lei.

Os partidos, asociacións, federacións ou coalicións que non cumpran o requisito de presentación de candidaturas establecido no apartado anterior teñen, no entanto, dereito a quince minutos de emisión na programación xeral dos medios nacionais se obtivesen nas anteriores eleccións equivalentes o 20% dos votos emitidos no ámbito dunha Comunidade Autónoma en condicións horarias similares ás que se acorden para as emisións dos partidos, federacións e coalicións. En tal caso, a emisión circunscribirase ao ámbito territorial da

Artigo 66 LOREX
(INSTRUCCIÓN XUNTA ELECTORAL CENTRAL 4/2011)



devandita Comunidade. Este dereito non é acumulable ao que prevé o apartado anterior.

As agrupacións de electores que se federen para realizar propaganda nos medios de titularidade pública terán dereito a dez minutos de emisión, se cumpren o requisito de presentación de candidaturas esixido.

13 CALES SON OS ÓRGANOS COMPETENTES PARA A DISTRIBUCIÓN DE ESPAZOS ELECTORAIS?

A Xunta Electoral Central é a autoridade competente para distribuír os espazos gratuítos de propaganda electoral que se emiten polos medios de comunicación públicos calquera que sexa o titular dos mesmos, por proposta da Comisión de Radio e Televisión, que baixo a dirección da Xunta Electoral Central, é competente para efectuar a proposta de distribución dos espazos gratuítos de propaganda electoral.

A Comisión é designada pola Xunta Electoral Central e está integrada por un representante de cada partido, federación ou coalición que, concorrendo ás eleccións convocadas, conte con representación no Congreso dos Deputados. Os devanditos representantes votarán ponderadamente de acordo coa composición da Cámara. A Xunta Electoral Central elixe tamén o presidente da Comisión de entre os representantes nomeados conforme o apartado anterior.

A Xunta Electoral Central pode delegar nas xuntas electorais provinciais a distribución de espazos gratuítos de propaganda electoral nas programacións rexionais e locais dos medios de comunicación de titularidade estatal e daqueles outros medios de ámbito similar que teñan tamén o carácter de públicos. Neste suposto, constitúese no devandito ámbito territorial unha Comisión:

- coas mesmas atribucións;
- cunha composición que teña en conta a representación parlamentaria no Congreso dos Deputados do ámbito territorial respectivo.

A devandita Comisión actúa baixo a dirección da correspondente Xunta Electoral Provincial.

No suposto de que se celebren só eleccións a unha Asemblea Lexislativa de Comunidade Autónoma, as funcións respecto aos medios de titularidade estatal entenderanse limitadas ao ámbito territorial da devandita Comunidade, e serán exercidas nos termos previstos nesta lei pola Xunta Electoral da Comunidade Autónoma ou, no suposto de que esta non estea constituída, pola Xunta Electoral da provincia cuxa capital ostente a da Comunidade. No mesmo suposto, a Xunta Electoral de Comunidade Autónoma ten respecto aos medios de comunicacións dependentes da Comunidade Autónoma ou dos municipios do seu ámbito, polo menos, as competencias que este artigo atribúe á Xunta Electoral Central, incluída a de dirección dunha Comisión de Radio Televisión, se así o prevé a lexislación da Comunidade Autónoma, que regule as eleccións ás respectivas asembleas lexislativas.

A XEG é competente para garantir o dereito ao uso gratuíto de espazos electorais nos medios de comunicación de titularidade pública e, en xeral, para garantir o exercicio das liberdades públicas durante un proceso electoral. Esta garantía ten unha dobre vertente: a primeira é que as emisoras de televisión e radio de titularidade pública poidan emitir na súa programación os espazos aos que teñen dereito as entidades políticas que concorren ás eleccións. A segunda vertente ten natureza constitucional: permitir que os candidatos poidan dar a coñecer o programa electoral da entidade política pola que compiten electoralmente e, deste xeito, facilitar o seu acceso a un cargo público representativo (Acordo do 25 de maio de 2005).

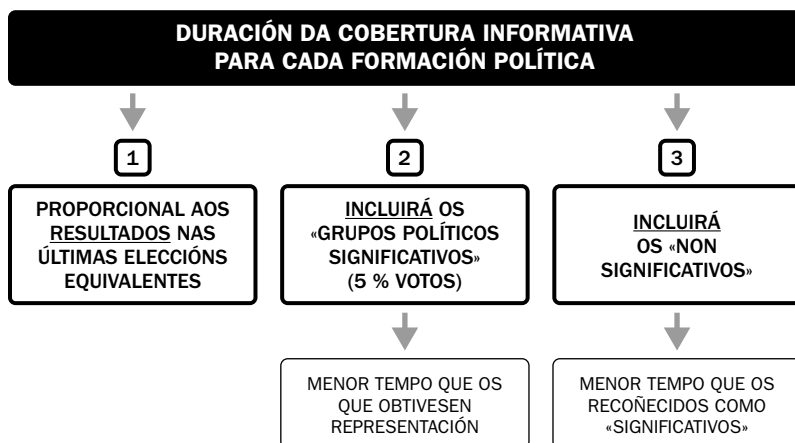
14 QUE PRINCIPIOS REXEN O PLURALISMO NA PROGRAMACIÓN DOS MEDIOS PÚBLICOS EN PERÍODO ELECTORAL?

O respecto ao pluralismo político e social, así como á igualdade, proporcionalidade e neutralidade informativa na programación dos medios de comunicación de titularidade pública en período electoral, serán garantidos pola organización dos devanditos medios e do seu control previstos nas leis. Contra as decisións dos órganos de administración dos referidos medios no indicado período electoral pode recorrerse ante a Xunta Electoral competente, de conformidade co previsto no artigo anterior e segundo o procedemento que a Xunta Electoral Central dispoña. Abellán Matesanz lembra que moi excepcionalmente as resolucións da Xunta Electoral Central teñen sido contraditas polos tribunais ordinarios ou constitucionais.

Durante o período electoral, as emisoras de titularidade privada:

- a. Deberán respectar os principios de pluralismo e igualdade.
- b. Deberán respectar tamén os principios de proporcionalidade e neutralidade informativa nos debates e entrevistas electorais, así como na

Artigo 66 LOREX (INSTRUCCIÓN XUNTA ELECTORAL CENTRAL 4/2011)



información relativa á campaña electoral de acordo coas instrucións que, para tal efecto, elabore a Xunta Electoral competente.

Polo que respecta á petición dirixida á XEG para que esta lle demande a un xornal a rectificación dunha noticia, este órgano lembra a doutrina da XEC no senso de que o exercicio do dereito de rectificación non lle compete á Administración electoral en relación coas inexactitudes dos feitos que se recollan nos medios informativos. Quen se considere prexudicado ten dereito a pedir a rectificación, ao abeiro da Lei orgánica 2/1984, do 26 de marzo (Acordo do 25 de maio de 2005).

15 COMO SE DETERMINAN O MOMENTO E A ORDE DE EMISIÓN DOS ESPAZOS DE PROPAGANDA ELECTORAL?

Para a determinación do momento e a orde de emisión dos espazos de propaganda electoral a que teñen dereito todos os partidos, federacións ou coalicións que se presenten ás eleccións, de acordo co previsto na Lei electoral, a Xunta Electoral competente terá en conta as preferencias dos partidos, federacións ou coalicións en función do número de votos que obtivesen nas anteriores eleccións equivalentes.

C OS GASTOS ELECTORAIS E DE FUNCIONAMENTO DAS FORMACIÓNS POLÍTICAS

1 CAL É O OBXECTO LA LEI GALEGA 9/2015, DE FINANCIAMENTO DAS FORMACIÓNS POLÍTICAS?

Esa lei ten por obxecto a regulación do financiamento das formacións políticas e das fundacións e entidades vinculadas ou dependentes delas.



Constitúe, así mesmo, o obxecto desa lei o establecemento de mecanismos de control e fiscalización en relación coas formacións políticas e as fundacións e entidades vinculadas ou dependentes delas e a imposición de especiais obrigas de transparencia.

A lei é aplicable ás formacións políticas que obteñan representación no Parlamento de Galicia, así como ás fundacións e entidades vinculadas ou dependentes delas.

2 COMO ENTENDE A LEI GALEGA OS SUXEITOS AFECTADOS POLA SÚA REGULACIÓN?

- a) Formacións políticas: os partidos políticos, as federacións, as coalicións e as agrupacións de persoas electoras.
- b) Partidos políticos: asociacións privadas de carácter voluntario constituídas conforme o previsto na Lei orgánica 6/2002, do 27 de xuño, de partidos políticos.
- c) Federacións: entidades constituídas de acordo co disposto na Lei orgánica 6/2002, do 27 de xuño, de partidos políticos.
- d) Coalicións: formacións políticas constituídas por partidos e/ou federacións conforme o previsto no artigo 44.2 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral.
- e) Agrupacións de persoas electoras: formacións políticas que reúnan os requisitos previstos no artigo 21.3 da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia.
- f) Fundacións e entidades vinculadas ás formacións políticas ou dependentes delas: as definidas como tales na disposición adicional sétima da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.
- g) Procesos electorais cuxo ámbito se circunscriba ao territorio da Comunidade Autónoma de Galicia: eleccións ao Parlamento de Galicia.

3 QUE FONTES DE FINANCIAMENTO ADMITE A LEI DE GALICIA?

Os recursos económicos das formacións políticas están constituídos polos recursos procedentes do financiamento público e do financiamento privado que se enumeran no artigo 2 da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.

4 NO TOCANTE AO FINANCIAMENTO ELECTORAL, CAL É O PAPEL DOS ADMINISTRADORES OU ADMINISTRADORAS ELECTORAIS?

Toda candidatura debe ter un administrador ou unha administradora electoral responsable dos seus ingresos e gastos e da súa contabilidade.

A contabilidade axustarase ao disposto na materia pola Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos, así como polo plan de contabilidade adaptado ás formacións políticas que elabore o Tribunal de Contas ao abeiro do disposto na devandita lei orgánica, e deberá recoller necesariamente a orixe dos fondos e a súa aplicación.

Os partidos políticos, as federacións e as coalicións que presenten candidaturas en máis dunha circunscrición deben ter, ademais, un administrador ou unha administradora xeral, que será responsable de todos os ingresos e gastos electorais realizados polo partido, a federación ou a coalición e polas súas candidaturas, así como da correspondente contabilidade. Os administradores ou as administradoras das candidaturas actúan baixo a responsabilidade do administrador ou administradora xeral.

5 QUE REQUISITOS SE ESIXEN PARA SER DESIGNADO ADMINISTRADOR OU ADMINISTRADORA ELECTORAL?

Poderá ser designado administrador ou administradora electoral calquera persoa maior de idade e en pleno uso dos seus dereitos civís e políticos.

Non poderán ser designados administradores ou administradoras electorais as persoas candidatas, as incursas en causa de incompatibilidade legal para o exercicio do dereito de sufraxio pasivo, as inhabilitadas conforme a Lei 22/2003, do 9 de xullo, concursal, mentres non conclúa o período de inhabilitación fixado na sentenza de cualificación do concurso, e as persoas funcionarias en activo ao servizo de calquera Administración pública.

Ademais, non poderán contar con antecedentes por delitos contra a liberdade, contra o patrimonio e a orde socioeconómica, contra a Facenda pública e a Seguridade Social, contra os dereitos das traballadoras e dos traballadores, contra a Administración pública, a Constitución, a Administración de xustiza e a comunidade internacional, por traizón e contra a paz e a independencia do Estado, e contra a orde pública, en especial o terrorismo.

A aparición sobrevida de causa impedidora para ser designado administrador ou administradora electoral comportará a inhabilidade para o seu exercicio, e deberá ser comunicada de maneira inmediata á Xunta ante a que se procedese á súa designación. Se a causa sobrevén a partir do centésimo día posterior ao da celebración das eleccións, a comunicación deberá efectuarse ao Consello de Contas e á Administración xeral da Comunidade Autónoma.

6 COMO SE PRODUCE A DESIGNACIÓN DOS ADMINISTRADORES OU ADMINISTRADORAS DAS CANDIDATURAS E DOS XERAIS?

A designación dos administradores ou administradoras das candidaturas será efectuada por escrito ante a Xunta electoral provincial correspondente polos seus respectivos ou respectivas representantes no acto de presentación das candidaturas. Ao escrito deberá xuntarse a declaración de aceptación da persoa designada.

As xuntas electorais provinciais comunicarán á Xunta Electoral de Galicia os administradores ou administradoras das candidaturas que fosen designados na súa circunscrición.

Os/As representantes xerais dos partidos políticos, federacións e coalicións presentarán un escrito ante a Xunta Electoral de Galicia, antes do décimo quinto día posterior ao da convocatoria de eleccións, co nome do administrador ou da administradora xeral. Ao escrito deberá xuntarse a declaración de aceptación da persoa designada.

7 QUE ALCANCE TEÑEN AS CONTAS ÚNICAS PARA A RECADACIÓN DE FONDOS?

En conformidade co disposto no artigo 125 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, todos os fondos destinados a sufragar os gastos electorais, calquera que sexa a súa procedencia, deben ingresarse nas contas abertas para a recadación de tales fondos e todos os gastos deben pagarse con cargo a estas. Rematada a campaña electoral, só se poderá dispoñer dos saldos destas contas para pagar, nos noventa días seguintes ao da votación, gastos electorais previamente contraídos.

Os administradores ou as administradoras electorais e as persoas autorizadas por eles/as para dispoñeren dos fondos das contas son responsables das cantidades ingresadas e da súa aplicación para os fins sinalados.

8 COMO SE PRODUCIRÁ A APERTURA DE CONTAS E A SÚA COMUNICACIÓN?

A apertura das contas poderá realizarse, a partir da data do nomeamento dos administradores ou administradoras electorais, en calquera entidade de crédito.

Os administradores ou administradoras xerais e os das candidaturas comunicarán á Xunta Electoral de Galicia e ás xuntas provinciais, respectivamente, as contas abertas para a recadación de fondos nas vinte e catro horas seguintes á súa apertura.

9 CAL É O PROCEDEMENTO QUE REGULA AS ACHEGAS DE FONDOS ÁS CONTAS?

Os fondos destinados a sufragar os gastos electorais deberán ser aboados directamente nas contas polas persoas que os acheguen.

As achegas de fondos rexeranse polo disposto nos artigos 126, 128 e 129 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral.

Se as candidaturas presentadas non son proclamadas ou renuncian a concorrer ás eleccións ao Parlamento de Galicia, as imposicións realizadas por terceiras persoas nas contas deberán serlles restituídas polas formacións políticas que as promoveron.

10 QUE ENTENDE A LEI POR GASTOS ELECTORAIS?

De acordo co disposto no artigo 130 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, considéranse gastos electorais os que realicen as formacións políticas participantes nas eleccións ao Parlamento de Galicia dende o día da convocatoria ata o da proclamación de persoas electas, polos seguintes conceptos:

- a) Confección de sobres e papeletas electorais
- b) Propaganda e publicidade directa ou indirecta dirixida a promover o voto ás súas candidaturas, sexa cal for a forma e o medio que se utilice
- c) Alugamento de locais para a celebración de actos de campaña electoral
- d) Remuneracións ou gratificacións ao persoal non permanente que presta os seus servizos ás candidaturas
- e) Medios de transporte e gastos de desprazamento das persoas candidatas, das persoas dirixentes dos partidos, asociacións, federacións ou coalicións e do persoal ao servizo da candidatura
- f) Correspondencia e franqueo
- g) Xuros dos créditos recibidos para a campaña electoral xerados ata a data de percepción da subvención correspondente
- h) Cantos gastos sexan necesarios para a organización e o funcionamento das oficinas e dos servizos precisos para as eleccións.

11 QUE LÍMITES TEÑEN OS GASTOS ELECTORAIS SEGUNDO A LEI GALEGA?

O límite dos gastos electorais nas eleccións ao Parlamento de Galicia será o que resulte de multiplicar por sesenta e dous céntimos de euro (0,62 €) o número de habitantes correspondente á poboación de dereito da circunscrición

na que presente as súas candidaturas cada formación política. Para a aplicación desta fórmula teranse en conta as cifras de poboación resultantes da última revisión do padrón municipal de habitantes oficialmente aprobada.

Non se inclúe no límite previsto no punto anterior a cantidade subvencionada de acordo co disposto no artigo 19.2 da lei (envío directo e persoal ás persoas electoras de sobres e papeletas ou propaganda), sempre que se xustifique a realización efectiva da actividade á que se refire o devandito precepto.

De conformidade co indicado no artigo 58 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, os gastos de publicidade na prensa periódica e nas emisoras de radio de titularidade privada non poderán superar o 20% do límite de gastos.

No suposto de coincidencia de dúas ou máis eleccións por sufraxio universal directo, haberá que aterse ao disposto no artigo 131.2 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral. Ningunha formación política poderá realizar gastos electorais que superen os límites establecidos.

Será aplicable ás eleccións ao Parlamento de Galicia o límite recollido no artigo 55.3 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral.

12 CALES SON AS PREVISIÓNS LEGAIS RESPECTO DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS ELECTORAIS?

A Comunidade Autónoma subvenciona, de acordo coas regras previstas nesta lei e con cargo aos seus orzamentos xerais, os gastos ocasionados ás formacións políticas pola súa concorrencia ás eleccións ao Parlamento de Galicia.

Poderán ser beneficiarias das subvencións as formacións políticas que cumplan os seguintes requisitos:

- a) Obter representación parlamentaria nos termos previstos na lei.
- b) Non recibir doazóns de bens inmobles situados no ámbito territorial de Galicia cando o seu valor de taxación sexa superior, no prazo dun ano, a 50.000 euros.
- c) Non recibiren doazóns, por parte de persoas físicas que desempeñen, en por si ou por persoas interpostas, cargos de toda orde en empresas ou sociedades que teñan contratos de calquera natureza co sector público autonómico nin de persoas físicas que teñan participacións directas ou indirectas, xunto co seu cónxuxe, persoa unida por análoga relación, fillos ou fillas dependentes e persoas tuteladas, superiores ao 10%, en empresas que teñan concertos ou contratos de calquera natureza co sector público autonómico.
- d) Cumpriren coas obrigas que derivan da lexislación xeral sobre financiamento dos partidos políticos. No caso das federacións e coalicións,

este requisito será aplicable tanto a estas coma ás formacións políticas federadas ou coligadas.

Non poderán ser beneficiarias de subvencións as formacións políticas nas que concorran as circunstancias previstas nos puntos 3 e 4 do artigo 127 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral.

13 CALES SON OS GASTOS SUBVENCIONABLES?

Son subvencionables os gastos electorais, entendendo por tales os previstos na lei.

Para os gastos electorais comprendidos no artigo 14 da lei, a contía da subvención fixarase en función dos resultados electorais de acordo coas seguintes regras:

- a) vinte mil oitocentos oitenta e nove euros con dez céntimos (20.889,10 €) por cada escano obtido no Parlamento de Galicia;
- b) setenta e sete céntimos de euro (0,77 €) por cada un dos votos conseguidos por cada candidatura, se polo menos un dos membros dela obtivo escano de deputado ou deputada.

Para os gastos ocasionados polo envío directo e persoal ás persoas electoras de sobres e papeletas electorais ou de propaganda e publicidade electoral, a contía da subvención será de vinte e dous céntimos de euro (0,22 €) por persoa electora comprendida na circunscrición ou circunscricións nas que a formación política presentase candidatura, sempre que a candidatura de referencia obteña representación parlamentaria.

O importe dos gastos ocasionados polo envío directo e persoal ás persoas electoras de sobres e papeletas electorais ou de propaganda e publicidade electoral que non resulte cuberto polo disposto na lei agregarase ao dos restantes gastos electorais.

En todo caso, polo concepto de gastos por envío directo e persoal ás persoas electoras de sobres e papeletas electorais ou de propaganda e publicidade electoral:

- soamente se subvencionará un envío por persoa electora;
- só serán obxecto de subvención os envíos realmente realizados, co límite máximo do número de persoas electoras das circunscricións nas que a formación política presentase candidatura e a candidatura de referencia obtivese representación parlamentaria, de acordo cos datos do censo electoral, coa exclusión das certificacións censuais.

En ningún caso, a subvención correspondente a cada formación política poderá superar a cifra dos gastos electorais declarados xustificados polo Consello de Contas no exercicio da súa función fiscalizadora.

No suposto de que os ingresos electorais habidos para a campaña electoral superasen o importe dos gastos electorais, a diferenza detraerase da contía da subvención.

14 COMO SE REGULAN OS ANTICIPOS DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS ELECTORAIS?

A Comunidade Autónoma de Galicia concederá anticipos das subvencións mencionadas aos partidos, ás federacións e ás coalicións que os soliciten e que obtivesen subvencións nas últimas eleccións ao Parlamento de Galicia, agás que se visen privados delas con posterioridade.

A cantidade anticipada non poderá exceder o 30% da subvención total por gastos electorais percibida polo mesmo partido, federación ou coalición naquelas eleccións.

Estableceranse regulamentariamente os criterios de cuantificación do anticipo no suposto de que algunha formación política concorrese ás últimas eleccións ao Parlamento de Galicia en coalición ou federación con outra ou outras formacións e se presente no proceso electoral convocado de forma individual, coligada ou federada con outra ou outras formacións políticas.

Os anticipos solicitaranse entre os días vixésimo primeiro e vixésimo terceiro posteriores ao da convocatoria, coa expresión da porcentaxe de anticipo solicitado. No suposto de falta de indicación expresa ao respecto, entenderase que a solicitude se efectúa polo 30% da cantidade percibida nas últimas eleccións ao Parlamento de Galicia.

No caso de partidos, federacións ou coalicións que concorran en máis dunha provincia, a solicitude deberá ser presentada polos seus respectivos administradores ou administradoras xerais ante a Xunta Electoral de Galicia. Nos restantes supostos, as solicitudes serán presentadas polos administradores ou administradoras das candidaturas ante as xuntas provinciais correspondentes, que llas enviarán á Xunta Electoral de Galicia.

A Xunta Electoral de Galicia remitirá ao órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma as solicitudes de anticipo das subvencións electorais formuladas e rexeitará aquelas presentadas polas formacións políticas sen dereito a elas.

A partir do vixésimo noveno día posterior ao da convocatoria, comprobado o cumprimento dos requisitos necesarios para a súa concesión e logo de resolución, o órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma porá á disposición dos administradores ou das administradoras electorais os anticipos correspondentes.

A cantidade recibida en concepto de anticipo descontarase da subvención que finalmente corresponda a cada formación política ou ben a entidade

perceptora devolverá, despois das eleccións, a contía que supere o importe daquela subvención definitiva.

Sen prexuízo do disposto no punto anterior, procederá a devolución íntegra do anticipo concedido no caso de non acreditarse a adquisición por parte das persoas electas pertencentes ás devanditas formacións políticas da condición plena de deputado ou deputada e o exercicio efectivo do cargo para o que fosen elixidas e por cuxa elección percibisen ou perciban as subvencións recollidas neste capítulo. Igualmente procederá a devolución íntegra do anticipo nos casos nos que non proceda aboar á formación política subvención ningunha.

15 QUE CONTROL É LEVADO A CABO POLA XUNTA ELECTORAL DE GALICIA?

Dende a data da convocatoria ata o centésimo día posterior ao da celebración das eleccións, a Xunta Electoral de Galicia velará polo cumprimento das normas establecidas nos artigos anteriores deste capítulo. Corresponde á Xunta Electoral de Galicia o control da contabilidade electoral, e poderá solicitar, para estes efectos, a colaboración do Consello de Contas.

A Xunta Electoral de Galicia poderá solicitar:

- en todo momento, das entidades de crédito, o estado das contas electorais, números e identidade dos suxeitos impositores e cantas cuestións xulgue precisas para o cumprimento da súa función fiscalizadora.
- dos administradores ou administradoras electorais, as informacións contables e sobre as actividades electorais que considere necesarias, e abrir investigacións sobre a autenticidade dos datos achegados por eles ou elas, e deberá resolver por escrito as consultas que aqueles ou aquelas lle formulen.

Se das súas investigacións resultan indicios de condutas constitutivas de delitos electorais, comunicarllo ao Ministerio Fiscal para o exercicio das accións oportunas. A Xunta Electoral de Galicia informará o Tribunal de Contas e o Consello de Contas dos resultados da súa actividade fiscalizadora.

16 CAL É O ALCANCE DA FISCALIZACIÓN DO CONSELLO DE CONTAS?

A función fiscalizadora do Consello de Contas esténdese á comprobación da regularidade das contabilidades electorais, así como do cumprimento dos requisitos previstos no artigo 17 da lei.

No exercicio da súa función fiscalizadora, o Consello de Contas terá en conta os informes de fiscalización da actividade económico-financeira das

formacións políticas emitidos polo Tribunal de Contas ao abeiro do previsto na Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, do réxime electoral xeral.

17 COMO DEBE PRODUCIRSE A PRESENTACIÓN DE DOCUMENTACIÓN?

Entre os cen e os cento vinte e cinco días posteriores ao das eleccións, as formacións políticas que reúnan os requisitos esixidos para seren beneficiarias das subvencións ou que solicitasen anticipos con cargo a estas de acordo co disposto no artigo 20 da lei deberán presentar ante o Consello de Contas:

- Unha contabilidade detallada e documentada dos seus respectivos ingresos e gastos electorais, que deberá axustarse ao disposto na Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos, así como ao plan de contabilidade adaptado ás formacións políticas que elabore o Tribunal de Contas ao abeiro do indicado na disposición derradeira oitava da Lei orgánica 3/2015, do 30 de marzo, de control da actividade económico-financeira dos partidos políticos.
- A orixe dos fondos e a súa aplicación, e deberá ir acompañada da documentación xustificativa dos ingresos e gastos electorais.

Ademais, en relación cos envíos ás persoas electoras de sobres e papeletas electorais e de propaganda e publicidade electoral, as formacións políticas deberán declarar de forma expresa, en documento á parte, o número de envíos realizados e achegar a documentación acreditativa da súa realización.

A presentación da documentación prevista neste punto será realizada polos administradores ou administradoras xerais dos partidos, federacións e coalicións que concorresen ás eleccións en varias circunscricións e polos administradores ou administradoras das candidaturas nos restantes casos.

18 QUE DOCUMENTACIÓN DEBEN ACHEGAR OS BENEFICIARIOS?

Entre os cen e os cento vinte e cinco días posteriores ao das eleccións, os partidos políticos, as federacións e as coalicións que reúnan os requisitos esixidos para seren beneficiarios/as das subvencións ou que solicitasen anticipos con cargo a estas, de acordo co disposto no artigo 20 da lei, deberán presentar ante o Consello de Contas a seguinte documentación:

- a) A acreditativa do cumprimento dentro do prazo e coas obrigas establecidas en relación coa presentación das contas anuais, de acordo co establecido no artigo 14 da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos, correspondentes ao exercicio no que percibiron as subvencións, as cales deberán axustarse ao plan de contabilidade adaptado ás formacións políticas que elabore o Tribunal de Contas ao abeiro do indicado na disposición derradeira oitava

da Lei orgánica 3/2015, do 30 de marzo, de control da actividade económico-financeira dos partidos políticos.

- b) Copia das comunicacións de doazóns de bens inmoables situados no ámbito de Galicia que lle foron remitidas ao Tribunal de Contas conforme o disposto no punto 2 do artigo 5 da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.
- c) Acreditación de non teren recibido doazóns de persoas físicas das previstas na letra d) do punto 1 do artigo 17 da lei.

A documentación indicada nos puntos anteriores:

- presentarse mediante orixinais ou copias compulsadas;
- deberá ir acompañada dun escrito de remisión asinado polos suxeitos obrigados a efectuar a súa presentación, no que figurará debidamente identificada a documentación remitida.

En caso de que parte da documentación prevista xa estea en poder do Consello de Contas en virtude do disposto no artigo 38 da lei ou estea publicada na páxina web da formación política, será suficiente con poñer de manifesto esta circunstancia no escrito de remisión ao que alude o punto anterior.

Rematado o prazo, e para os efectos da concesión dos anticipos previstos no artigo 26 da lei, o Consello de Contas comunicará ao órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma:

- a relación de formacións políticas que presentaron a documentación;
- o número de envíos a persoas electoras de sobres e papeletas electorais ou de propaganda e publicidade electoral declarados como efectuados por cada unha delas.

19 COMO DEBE PRODUCIRSE A REMISIÓN DE INFORMACIÓN?

Entre os cen e os cento vinte e cinco días posteriores ao das eleccións, as entidades financeiras que teñan concedido crédito ás formacións políticas deberán poñer este feito en coñecemento do Consello de Contas, detallando as condicións dos créditos. Así mesmo, no mesmo prazo, as empresas que prestasen ás devanditas formacións políticas servizos ou subministracións subsumibles no concepto de gastos electorais por un importe superior a 10.000 euros deberán informar sobre isto o Consello de Contas.

20 QUE ALCANCE TEN O DEBER DE COLABORACIÓN CO CONSELLO DE CONTAS?

O Consello de Contas poderá solicitar das formacións políticas sometidas a fiscalización, así como das fundacións e entidades vinculadas ás formacións

políticas ou dependentes delas, as aclaracións e os documentos suplementarios que xulgue necesarios para o exercicio da súa función fiscalizadora.

As entidades que manteñan relacións de natureza económica coas formacións políticas referidas no punto anterior, así como as entidades de crédito nas que estas teñan abertas as contas ás que se refiren os artigos 10 e 11 da lei e o artigo 4.dous.b) da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos, están obrigadas, se son requiridas polo Consello de Contas, a proporcionarlle a este a información e a xustificación detallada que lles solicite, de acordo coas normas de auditoría externa xeralmente aceptadas, e só para os efectos de verificar o cumprimento dos límites, requisitos e obrigas establecidos na lei.

Consecuencias:

- O incumprimento dos requirimentos formulados polo Consello de Contas dará lugar á imposición das multas coercitivas previstas no artigo 28 da Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas de Galicia.
- O Consello de Contas porá en coñecemento do Parlamento de Galicia a falta de colaboración dos suxeitos obrigados a prestala.

21 CAL É O RÉXIME DE CONCESIÓN DE ANTICIPOS?

Mentres non conclúan as actuacións de fiscalización do Consello de Contas, a Administración xeral da Comunidade Autónoma concederá anticipos do 90% do importe das subvencións que, de acordo cos criterios establecidos, correspondan ás formacións políticas en función:

- dos resultados das eleccións publicados;
- do número de envíos a persoas electoras de sobres e papeletas electorais ou de propaganda e publicidade electoral declarados como efectuados por cada unha delas, e deberá descontarse, de ser o caso, o importe do anticipo ao que se refire o artigo 20 da lei.

No caso de impugnación dos resultados electorais publicados, de ser tal impugnación estimada por sentenza firme, terá que aterse aos termos que resulten da devandita sentenza.

Son requisitos necesarios para a concesión do anticipo:

- a) A presentación ante o Consello de Contas da documentación prevista no artigo 23 da lei.
- b) A constitución por parte das formacións políticas dunha garantía por importe correspondente ao 10% da subvención que, de acordo cos criterios establecidos, lles correspondería en función dos resultados das eleccións publicados e do número de envíos a persoas electoras de sobres e papeletas electorais ou de propaganda e publicidade

electoral declarados como efectuados por cada unha delas. No caso de impugnación dos resultados electorais publicados, de ser tal impugnación estimada por sentenza firme, deberá aterse aos termos que resulten da devandita sentenza.

- c) A adquisición por parte das persoas electas das devanditas formacións da condición plena de deputado ou de deputada e o exercicio efectivo por parte das devanditas persoas do cargo para o que sexan elixidas.

A garantía á que se refire o punto anterior poderá prestarse dalgunha das seguintes formas:

- depósito en efectivo
- aval
- contrato de seguro de caución

A solicitude de anticipo:

- Deberá ser formulada polos administradores ou administradoras electorais no prazo dun mes contado dende a data de presentación ante o Consello de Contas da documentación á que se refire o artigo 23 da lei.
- Deberá xuntárselle a documentación acreditativa da constitución da garantía, así como a certificación expedida polo órgano competente que acredite fidedignamente a adquisición por parte das persoas electas da condición plena de deputado ou deputada e o exercicio efectivo do cargo para o que sexan elixidas.

Logo da comprobación do cumprimento dos requisitos para a concesión dos anticipos, ditarase e notificarase a resolución pola que se concede ou se denega o anticipo solicitado no prazo dun mes, contado dende a presentación da solicitude no rexistro do órgano da Administración xeral da Comunidade Autónoma competente para a súa tramitación.

A cantidade recibida en concepto de anticipo descontarase da subvención que finalmente corresponda a cada formación política ou será devolta pola entidade perceptora na contía na que supere o importe daquela subvención definitiva. Igualmente, procederá a devolución íntegra do anticipo nos casos nos que non se deba aboar á formación política subvención ningunha. Regularase regulamentariamente o réxime de levantamento e de execución da garantía constituída.

22 COMO SE TRAMITA O INFORME DE FISCALIZACIÓN?

Dentro dos seis meses posteriores ás eleccións, o Consello de Contas emitirá un informe razoado e detallado, no que se pronunciará, no exercicio da súa función fiscalizadora, sobre:

- a regularidade da contabilidade electoral;
- o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 17 da lei, respecto de cada unha das formacións políticas.

Con carácter previo á emisión do devandito informe, o Consello de Contas remitirá os resultados provisionais das súas actuacións fiscalizadoras ás formacións políticas co fin de que estas poidan formular alegacións e presentar os documentos e as xustificacións que xulguen pertinentes. Se, á vista das alegacións, documentos e xustificacións presentados, se acordan outras comprobacións ou dilixencias, concederase unha nova audiencia.

As alegacións formuladas incorporaranse ao informe, o cal deberá conter unha valoración delas.

Se o resultado da fiscalización é favorable, o Consello de Contas propondrá, para aquelas formacións políticas que soliciten a subvención, a adxudicación desta, coa mención expresa da súa contía. Para a determinación desta, terase en conta o importe total que corresponda, en función:

- dos resultados electorais publicados;
- dos envíos a persoas electoras de sobres e papeletas electorais ou de propaganda e publicidade electoral que resultasen fiscalizados como xustificadas polo Consello de Contas, tomando en consideración as regras contidas no artigo 19 da lei.

Ao total obtido segundo a regra anterior, seranlle deducidos os importes aboados en concepto de anticipos.

No caso de impugnación dos resultados electorais publicados, de ser tal impugnación estimada por sentenza firme, a fixación da contía da subvención deberá axustarse aos termos que resulten da devandita sentenza.

23 CANDO O CONSELLO DE CONTAS PROPORÁ A NON ADXUDICACIÓN DA SUBVENCIÓN?

Nos seguintes casos:

- a) incumprimento dos requisitos previstos no artigo 17 da lei para as formacións políticas beneficiarias;
- b) falta de presentación da documentación contida nos números 1 e 2 do artigo 23 da lei (contabilidade detallada e documentación acreditativa);

- c) incumprimento por parte da formación política do deber de colaboración recollido no artigo 25.1 da lei (información e xustificación detallada), tras ser requirida para iso en dúas ocasións polo Consello de Contas.

O disposto enténdese sen prexuízo das sancións que poidan corresponder.

24 CANDO SERÁ PROPOSTA POLO CONSELLO DE CONTAS A REDUCIÓN DO IMPORTE DA SUBVENCIÓN?

Nos seguintes supostos:

- a) incumprimento de calquera dos límites de gastos previstos no artigo 15 da lei;
- b) superación do límite das contribucións contido no artigo 129 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral.

Tanto neste caso coma no previsto na letra a), proporase a redución do importe da subvención nunha cantidade igual a aquela na que se superase o límite correspondente.

- c) incumprimento do artigo 128 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral. Neste suposto, proporase a redución do importe da subvención na mesma contía que a correspondente á achega ou ás achegas prohibidas;
- d) incumprimento do disposto no artigo 12.1 da Lei sobre a obriga de achegar os fondos directamente ás contas. Neste caso, proporase a redución do importe da subvención nunha contía igual ao importe da achega ou das achegas non aboadas directamente na conta polas persoas contribuíntes;
- e) falta de xustificación fidedigna da procedencia dos fondos empregados na campaña electoral. Inclúense neste punto os supostos de achegas de fondos que non cumbran as esixencias contidas no artigo 126 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral.

Nos supostos previstos neste punto, proporase a redución do importe da subvención nunha cantidade igual a aquela á que ascendan os fondos de procedencia non xustificada;

- f) realización de gastos non autorizados pola normativa electoral. Neste suposto, proporase a redución do importe da subvención nunha cantidade igual á dos gastos non autorizados.

Decisións complementarias:

- O disposto enténdese sen prexuízo das sancións que poidan corresponder.

- De se detectaren irregularidades non incluídas nos puntos anteriores, o Consello de Contas proporá o outorgamento da subvención, coa mención expresa da súa contía. O anterior enténdese sen prexuízo da obriga do devandito órgano de poñer de manifesto no seu informe tales irregularidades e das posibles sancións que poidan corresponder.
- Se o Consello de Contas, no exercicio da súa función fiscalizadora, advirte indicios de condutas constitutivas de delito, comunicarallo ao Ministerio Fiscal.

Dentro dos quince días seguintes ao da emisión do informe, o Consello de Contas envarao ao Parlamento de Galicia, coa remisión de copias á Xunta de Galicia e ás formacións políticas afectadas. O informe tamén lle será enviado ao Tribunal de Contas.

25 COMO SE PRODUCE A ADXUDICACIÓN E PAGAMENTO DAS SUBVENCIÓNS?

Dentro do mes seguinte ao día da recepción do informe do Consello de Contas, o Consello da Xunta presentará ao Parlamento o proxecto de crédito extraordinario polo importe das subvencións que se van adxudicar, as cales deberán facerse efectivas dentro dos cen días posteriores ao da súa aprobación pola Cámara, logo da resolución de outorgamento.

O órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma entregaralles o importe das subvencións aos administradores ou administradoras electorais das entidades que deban percibilas, a non ser que aqueles ou aquelas lle notificasen á Xunta Electoral de Galicia que as subvencións serán aboadas, en todo ou en parte, ás entidades bancarias que designen, para compensar os anticipos ou créditos que lles outorgasen. O órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma verificará o pagamento conforme os termos da devandita notificación, que non poderá ser revogada sen o consentimento da entidade de crédito beneficiaria.

Non procederá o pagamento das subvencións nos supostos establecidos nos números 2, 3 e 4 do artigo 127 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral.

Para os efectos do previsto no artigo 127.2 da devandita lei orgánica, con carácter previo a ditar a resolución de outorgamento, deberáselles requirir ás formacións políticas a presentación da certificación expedida polo órgano competente que acredite fidedignamente:

- a adquisición por parte das persoas electas da condición plena de deputado ou deputada;

- o exercicio efectivo do cargo para o que fosen elixidas, agás que a devandita certificación xa estea en poder da Administración por ter sido presentada coa solicitude do anticipo regulado no artigo 26 da lei.

26 CANDO TEN LUGAR A SUSPENSIÓN DO PAGAMENTO DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS ELECTORAIS?

No caso de suspensión cautelar da proclamación de persoas electas, prevista no artigo 108.4 bis da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, non procederá o pagamento das subvencións mentres subsista a medida de suspensión adoptada e só se levará a efecto se a resolución que poña fin ao procedemento xudicial fose desestimatoria da demanda de ilegalización ou do incidente de execución previstos nos artigos 11 e 12.3 da Lei orgánica 6/2002, do 27 de xuño, de partidos políticos.

Tamén procederá a suspensión do pagamento das subvencións no suposto previsto no artigo 3.cinco da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.

27 QUE SON AS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS DE FUNCIONAMENTO PREVISTAS NA LEI 9/2015?

A Comunidade Autónoma de Galicia, nos termos previstos na lei e con cargo aos orzamentos xerais do exercicio correspondente, outorgaralles ás formacións políticas con representación no Parlamento de Galicia que así o soliciten en cada exercicio, subvencións anuais non condicionadas para atender os gastos de funcionamento nos que as devanditas formacións incorran no territorio da Comunidade Autónoma.

Poderán ser beneficiarias das subvencións as formacións políticas que cumpran os seguintes requisitos:

- a) Teren representación parlamentaria de acordo cos resultados das últimas eleccións ao Parlamento de Galicia. En relación con este requisito, será preciso, ademais, que as persoas electas procedan á adquisición da condición plena de deputado ou deputada e ao exercicio efectivo do cargo para o que sexan elixidas.
- b) Cumpiren coas obrigas que derivan da lexislación xeral sobre financiamento dos partidos políticos. No caso das federacións e coalicións, este requisito será aplicable tanto a estas coma ás formacións políticas federadas ou coligadas.
- c) Non recibiren doazóns de bens inmoables situados no ámbito territorial de Galicia cando o seu valor de taxación sexa superior, no prazo dun ano, a 50.000 euros.

- d) Non recibiren doazóns por parte de persoas físicas que desempeñen, en por si ou por persoas interpostas, cargos de toda orde en empresas ou sociedades que teñan contratos de calquera natureza co sector público autonómico, nin de persoas físicas que teñan participacións directas ou indirectas, xunto co seu cónxuxe, persoa unida por análoga relación, fillos ou fillas dependentes e persoas tuteladas, superiores ao 10% en empresas que teñan concertos ou contratos de calquera natureza co sector público autonómico.

A vulneración da normativa en materia de financiamento electoral comportará a minoración da subvención anual no importe correspondente ás cantidades indebidamente recibidas, en tanto non quede acreditada a súa devolución.

28 CAL É A CONTÍA DAS SUBVENCÍONS PARA GASTOS DE FUNCIONAMENTO?

A contía anual total destas subvencións será a que, de ser o caso, se consigne para estes fins na Lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma do exercicio correspondente.

O crédito da aplicación orzamentaria destinada para ese fin dividirase en dúas partes:

- Unha parte distribuirase entre as formacións políticas que reúnan os requisitos para seren beneficiarias en proporción ao número de escanos obtidos por cada unha delas nas últimas eleccións ao Parlamento de Galicia, e a súa contía será equivalente ao 40% do importe total da subvención.
- A outra, equivalente ao 60% restante, distribuirase entre as mesmas formacións políticas en proporción aos votos obtidos por cada unha delas nas devanditas eleccións.

29 QUE RÉXIME DE INCOMPATIBILIDADES TEÑEN AS SUBVENCÍONS?

De conformidade co previsto no artigo 3.catro da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos, as subvencións serán incompatibles con calquera outra axuda económica ou financeira incluída nos orzamentos xerais do Estado ou nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia, destinada ao funcionamento das formacións políticas, agás as sinaladas no artigo 2.un da devandita lei orgánica.

30 COMO SE PRODUCIRÁ O ABOAMENTO DESTAS SUBVENCÍONS?

As formacións políticas con representación parlamentaria deberán presentar ante o órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma, no prazo dos dez días seguintes ao da entrada en vigor da lei, unha declaración responsable do cumprimento dos requisitos para ser beneficiaria.

Así mesmo, deberán acreditar estar ao corrente dos pagamentos ás administracións tributarias e da Seguridade Social, ben a través da presentación dos certificados correspondentes, ben a través da autorización ao órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma para que efectúe as consultas pertinentes por vía telemática.

Dentro dos dez días seguintes ao da finalización do prazo previsto no punto anterior, o órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia ditará e notificará ás formacións políticas a resolución na que se fixe a contía da subvención correspondente a cada unha delas, de acordo coas regras previstas no artigo 33 da lei.

A contía total que corresponda a cada formación política ratearase en doce partes, correspondentes a cada un dos meses do ano. O aboamento realizarase por meses naturais, agás nos casos de inicio do exercicio, nos que pode suceder que o primeiro aboamento comprenda máis dunha mensuralidade, así como nos anos nos que se celebren eleccións ao Parlamento de Galicia, nos que haberá que aterse ao disposto no punto seguinte.

Nos anos nos que se celebren as eleccións ao Parlamento de Galicia, aplicaranse as seguintes regras:

- a) Nos meses anteriores á celebración das eleccións, aplicaranse as previsións contidas nos puntos anteriores deste artigo, segundo os resultados das últimas eleccións.
- b) No mes no que se celebren as eleccións, a cantidade mensual ratearase por días ata a data das eleccións. A cantidade resultante aboarase ao final do mes.
- c) Tras as eleccións, as formacións políticas que obtivesen representación parlamentaria presentarán a declaración responsable prevista, no prazo de dez días contados dende o seguinte ao do acto de proclamación de persoas electas.

En caso de que non se impugnasen os resultados electorais, dentro dos dez días seguintes ao do remate do prazo para a presentación da declaración responsable, o órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia ditará e notificará ás formacións políticas a resolución na que se fixe a contía da subvención que corresponda a cada unha delas.

De se impugnaren os resultados electorais, o outorgamento das subvencións quedará en suspenso ata que recaia sentenza firme. Se, como consecuencia da estimación daquela, algunha formación política obtén representación parlamentaria, unha vez comunicada a sentenza á Xunta Electoral de Galicia conforme o disposto no artigo 115.1 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, esta porá tal feito en coñecemento do órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma para os efectos de que o devandito órgano requira á formación ou ás formacións afectadas a presentación da declaración responsable prevista, e fixará para tal fin un prazo de dez días. Dentro dos dez días seguintes ao da finalización do devandito prazo, o órgano competente da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia ditará e notificará ás formacións políticas a resolución na que se fixe a contía da subvención que corresponda.

31 COMO SE CALCULA A CONTÍA DA SUBVENCIÓN?

Para o cálculo da contía da subvención que corresponda a cada formación política, tanto se se impugnasen coma se non os resultados electorais, seguiranse as seguintes regras:

- 1.^a A cantidade global que se repartirá entre as formacións políticas será a resultante de descontar ao importe da partida consignada na Lei de orzamentos xerais o total aboado en concepto de subvencións para gastos de funcionamento ata a data das eleccións.
- 2.^a Esta cantidade global distribuirase entre as formacións políticas na proporción establecida no artigo 33.2 da lei (en función do número de escanos e do número de votos).

A contía da subvención que corresponda a cada formación política ratearase por meses naturais, e por días os períodos inferiores a un mes. O aboamento efectuarase por meses naturais, agás o primeiro pagamento, que poderá comprender máis dunha mensualidade.

Os pagamentos deberán efectuarse directamente á formación política. O aboamento das subvencións ás formacións políticas integrantes dunha federación ou coalición realizarase de acordo coas regras establecidas e o importe así obtido distribuirase en proporción aos deputados e deputadas obtidos por cada unha cando a pertenza á devandita formación política se fixese constar xunto ao seu nome na papeleta electoral.

32 CANDO SE DÁ A SUSPENSIÓN DO PAGAMENTO DAS SUBVENCIÓNS PARA GASTOS DE FUNCIONAMENTO?

Procederá a suspensión do pagamento das subvencións nos supostos previstos nos puntos 5, 7 e 8 do artigo 3 da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.

Así mesmo, decretarase a suspensión do pagamento para gastos de funcionamento se, no curso do ano, concorren os seguintes supostos:

- a) Que se ditén sentenzas, aínda que non sexan firmes, onde se declare a responsabilidade penal da formación política en relación coa xestión dos fondos percibidos a través destas subvencións.
- b) Que se ditén sentenzas, aínda que non sexan firmes, onde se declare a responsabilidade directa das persoas responsables da xestión económico-financeira da formación política en relación coa xestión dos fondos percibidos a través destas subvencións.

Para a fiscalización destas subvencións, haberá que aterse ao disposto na Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.

33 COMO SE RECOLLE O REINTEGRO DAS SUBVENCIÓNS NA LEI 9/2015?

En todo o non previsto na lei, o reintegro das subvencións para gastos electorais e dos anticipos concedidos con cargo ás devanditas subvencións, así como o reintegro das subvencións para gastos de funcionamento, rexeráse polas previsións sobre a materia contidas na normativa sobre subvencións públicas.

O cumprimento do deber de reintegro sinalado no punto anterior non suporá exoneración das consecuencias que poidan derivar do eventual procedemento sancionador que poida seguirse.

Establecerase regulamentariamente o procedemento de compensación para o suposto de formacións políticas que resulten debedoras polo concepto de subvencións para gastos electorais ou subvencións para gastos de funcionamento.

34 CALES SON OS RECURSOS ECONÓMICOS DAS FUNDACIÓNS E ENTIDADES VINCULADAS ÁS FORMACIÓNS POLÍTICAS OU DEPENDENTES DELAS?

Os recursos económicos que financien a actividade das fundacións e entidades vinculadas ás formacións políticas ou dependentes delas serán os previstos na lexislación aplicable en cada caso.

As subvencións cuxas beneficiarias sexan fundacións ou entidades vinculadas ás formacións políticas ou dependentes delas que participen en procesos electorais cuxo ámbito se circunscriba ao territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e que sexan concedidas pola Administración xeral da Comunidade Autónoma rexeráanse polas especialidades contidas na lei galega.

No non previsto nela, serán aplicables as previsións contidas na Lei 9/2007, do 13 de xuño, de subvencións de Galicia, e nas disposicións de desenvolvemento desta.

O disposto enténdese sen prexuízo do necesario cumprimento das previsións contidas na normativa básica en materia de subvencións, así como na restante normativa que resulte aplicable ás fundacións e entidades vinculadas ou dependentes.

35 QUE REQUISITOS SON PRECISOS PARA SEREN BENEFICIARIAS DAS SUBVENCIÓNS?

Poderán ser beneficiarias das subvencións as fundacións e entidades vinculadas ás formacións políticas ou dependentes delas que cumpran os requisitos seguintes:

- a) Cumpriren coas obrigas que derivan da lexislación xeral sobre financiamento das fundacións e entidades vinculadas ás formacións políticas ou dependentes delas.
- b) Non recibiren doazóns de bens inmoables situados no ámbito territorial de Galicia cando o seu valor de taxación sexa superior, no prazo dun ano, a 50.000 euros.
- c) Non recibiren doazóns, por parte de persoas físicas que desempeñen, en por si ou por persoas interpostas, cargos de toda orde en empresas ou sociedades que teñan contratos de calquera natureza co sector público autonómico nin de persoas físicas que teñan participacións directas ou indirectas, xunto co seu cónxuxe, persoa unida por análoga relación, fillos ou fillas dependentes e persoas tuteladas, superiores ao 10%, en empresas que teñan concertos ou contratos de calquera natureza co sector público autonómico.

Co fin de acreditar o cumprimento do requisito previsto no punto anterior, nas bases reguladoras e na convocatoria das subvencións deberá recollerse a obriga de presentar o seu cumprimento en relación coa presentación das contas anuais, de acordo co establecido na disposición adicional sétima da Lei orgánica 8/2007, do 4 xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.

A documentación indicada no punto anterior presentárase mediante orixinais ou copias compulsadas.

Así mesmo, de conformidade co indicado no punto 2 da disposición adicional cuarta da Lei orgánica 6/2002, do 27 de xuño, de partidos políticos, non poderán ser beneficiarias das subvencións as fundacións vinculadas ás formacións políticas ou dependentes delas que non estean inscritas no Rexistro de Partidos Políticos. Con fin de acreditar o cumprimento deste requisito,

nas bases reguladoras e nas convocatorias das subvencións deberá recollerse a obriga de presentar a documentación acreditativa da devandita inscrición.

36 COMO SE LEVA A CABO A FISCALIZACIÓN POLO CONSELLO DE CONTAS E CAL É O ALCANCE DO DEBER DE COLABORACIÓN?

Sen prexuízo das actuacións ordinarias de fiscalización de subvencións, o Consello de Contas, por solicitude do Parlamento ou de oficio, emitirá informes de fiscalización selectiva das subvencións.

No exercicio da súa función fiscalizadora, o Consello de Contas poderá solicitar das entidades e fundacións sometidas a fiscalización, así como das formacións políticas ás que estean vinculadas aquelas, as aclaracións e os documentos suplementarios que considere necesarios.

As entidades que mantivesen relacións de natureza económica cos suxeitos referidos no punto anterior están obrigadas, se son requiridas polo Consello de Contas, a proporcionarlle a este a información e xustificación detallada sobre as súas operacións con elas, de acordo coas normas de auditoría externa xeralmente aceptadas, e só para os efectos do exercicio por aquel da súa función fiscalizadora.

O incumprimento dos requirimentos formulados polo Consello de Contas dará lugar á imposición das multas coercitivas previstas no artigo 28 da Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas de Galicia. O Consello de Contas porá en coñecemento do Parlamento de Galicia a falta de colaboración dos suxeitos obrigados a prestala.

37 CAL É A PUBLICIDADE DAS SUBVENCIÓNS?

A Administración xeral da Comunidade Autónoma publicará, dentro dos tres meses seguintes á súa concesión, a información relativa ás subvencións outorgadas ás formacións políticas e ás fundacións e entidades vinculadas no exercicio anterior, coa indicación de:

- importe
- obxectivo ou finalidade
- beneficiarios ou beneficiarias
- a normativa reguladora

A publicación efectuarase no *Diario Oficial de Galicia*, así como na páxina web do órgano concedente, dunha maneira clara, estruturada e entendible para as persoas interesadas, de modo que figuren nun mesmo documento os beneficiarios ou beneficiarias, o importe e os conceptos relativos á subvención de que se trate, e en formatos reutilizables.

Os informes de fiscalización aos que se refiren os artigos 27 e 43 da lei serán obxecto de publicación na páxina web do Consello de Contas dunha maneira clara, estruturada e entendible para as persoas interesadas e, preferiblemente, en formatos reutilizables.

A devandita publicación non poderá efectuarse antes da constancia da recepción de tales informes pola Xunta de Galicia e polo Parlamento de Galicia.

Os informes aos que se refire o punto anterior serán tamén obxecto de publicación na páxina web do órgano da Administración xeral da Comunidade Autónoma ou da entidade pública instrumental concedente das subvencións.

As formacións políticas, así como as entidades e fundacións vinculadas ou dependentes delas, deberán publicar, antes do 31 de xaneiro de cada ano, a información relativa ás subvencións previstas nesta lei que percibisen o ano anterior, coa indicación do seu importe, do seu obxectivo ou finalidade e do órgano ou entidade concedente. A publicación deberá realizarse nas correspondentes páxinas web dunha maneira clara, estruturada e entendible para as persoas interesadas e en formatos reutilizables.

Así mesmo, unha vez emitidos e publicados polo Consello de Contas os informes de fiscalización, as formacións políticas, así como as fundacións e entidades vinculadas ás que aqueles se refiran, deberán publicalos na súa páxina web na forma prevista no punto anterior.

As entidades mencionadas nos puntos anteriores poderán ser sometidas, ademais, a esixencias de publicidade específicas nos termos que establezan as disposicións de desenvolvemento da lei e as correspondentes bases reguladoras, respectando, en todo caso, a natureza privada de tales entidades e as finalidades que estas teñan recoñecidas.

O establecido enténdese sen prexuízo daquelas outras obrigas en materia de transparencia impostas pola normativa estatal e autonómica que resulten aplicables.

A DEREITOS E DEBERES DOS MEMBROS DA CÂMARA

125

1 CANDO SE ADQUIRE A CONDICIÓ N PLENA DE DEPUTADO?

Segundo o artigo 38 da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, do 13 de agosto de 1985, celebradas as eleccións autonómicas e rematado o escrutinio, a Presidencia da Xunta Electoral de Galicia debe remitir ao Parlamento a lista de parlamentarios proclamados nas circunscricións electorais. Este trámite é o derradeiro dos que integran o acto complexo previsto no artigo 108 da Lei orgánica do réxime electoral xeral, que parte:

1. Da celebración do escrutinio na circunscrición correspondente, que no caso das eleccións autonómicas é a provincia.
2. Da apertura dun prazo para eventuais reclamacións ou protestas ante a Xunta Electoral Central. Segundo o Acordo da Xunta Electoral Central do 2 de xuño de 1995, as reclamacións presentadas só poden referirse a incidencias recollidas na acta da sesión das mesas ou do escrutinio das xuntas electorais. As reclamacións ou pedimentos xerais non poden ser admitidos. Precisamente esta cuestión é polémica no caso das eleccións ao Parlamento de Galicia, pois a reforma da Lei galega de 1992 non atribúe competencias á Xunta Electoral de Galicia para ocuparse dos recursos contra a resolución de reclamacións nas eleccións autonómicas.

Posteriormente, débese entregar copia certificada da acta do escrutinio xeral aos representantes das candidaturas que o soliciten e aos electos, se ben a lei permite que o envío das certificacións e credenciais se poida facer a estes últimos a través dos primeiros, o que facilita a comunicación e os trámites burocráticos da Administración electoral.

A proclamación feita pola Administración electoral, que segundo a doutrina da Xunta Electoral Central é un acto público, atribúe só ao deputado a condición de electo, de tal xeito que para complementar o que se coñece como “condición plena” deberá cumprir tres requisitos que se describen nos puntos seguintes.

2 COMO SE TRAMITA A CREDENCIAL ELECTORAL ANTE A ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA?

O deputado proclamado electo obtén unha situación xurídica inatacable, pois firme o escrutinio xeral e o de proclamación de electos, non cabe alterar o resultado dos devanditos actos nin aínda invocando presuntos erros materiais na acta de escrutinio xeral. Ademais, o Tribunal Supremo ten aclarado que o

control xudicial da expedición das credenciais debe facerse pola vía do recurso contencioso-administrativo ordinario e non polo procedemento contencioso electoral previsto no artigo 109 da LOREX.

Posteriormente, debe presentar na Oficialía Maior (Secretaría Xeral) do Parlamento a credencial expedida polo correspondente órgano da Administración electoral. Esta expresión do texto regulamentario vén delimitada polo artigo 18.i) da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, que establece que a competencia para expedir as credenciais de deputados é da Xunta Electoral de Galicia, nos supostos de vacantes por falecemento, incapacidade e renuncia, unha vez rematado o mandato das xuntas electorais provinciais. Pola contra, débese interpretar que é a Xunta Electoral Provincial o órgano competente para expedir as credenciais despois de celebradas as eleccións autonómicas.

Distinto significado ten a remisión que a Presidencia da Xunta Electoral de Galicia fai ao Parlamento da lista de deputados proclamados nas distintas circunscricións electorais. Trátase, conforme o previsto no artigo 38 da Lei electoral galega, dun documento-resumo que pon fin de xeito protocolario ao procedemento electoral, pero que non ten os efectos constitutivos da acta de deputado que emite a Xunta Electoral Provincial respectiva.

3 QUE INCOMPATIBILIDADES CONDICIONAN O ACCESO Á CONDICIÓN PLENA DO PARLAMENTARIO?

A necesidade de que o parlamentario electo efectúe a súa declaración de incompatibilidades preséntase como unha esixencia de carácter formal que tenta garantir a finalidade última da elección: que o mandato representativo se exerza con liberdade e sen perturbacións indebias xeradas por outras responsabilidades non desexadas polo lexislador e que poden distorsionar a formación da vontade do deputado.

As sentenzas constitucionais como a 19/1991 clarifican que a situación de servizos especiais dos funcionarios públicos que accedan á condición de parlamentario prevista na lexislación de función pública non é causa de incompatibilidade, senón consecuencia da mesma. Estas afirmacións do máximo intérprete da Constitución están a poñer de manifesto a dobre faciana das incompatibilidades e cómo, ademais dunha obriga do deputado, son tamén un mecanismo que privilexia a súa imparcialidade, especialmente dende a perspectiva da función pública.

O Tribunal Constitucional ditou dúas sentenzas relevantes sobre esta materia: a 72/1984 e a 12/1991. Sucintamente, afectan:

1. á reserva de Lei electoral para a regulación das incompatibilidades e inelixibilidades dos deputados e senadores, e, o que resulta máis interesante,

2. á posibilidade de que a lexislación de Función Pública (naquel momento histórico, a Lei 30/1984) regule a situación na que quedan os funcionarios como consecuencia de atopárense en determinadas situacións ao seren elixidos parlamentarios.

O mandato regulamentario de cubrir a declaración para os efectos do exame de incompatibilidades límitase aos datos relativos á profesión e cargos públicos que desempeñe. No entanto, debe completarse coa necesaria presentación da declaración de bens patrimoniais e daquelas actividades que proporcionen ou poidan proporcionar ingresos económicos.

Atopámonos ante un requisito preliminar condicionado á actividade posterior da Comisión do Estatuto do Deputado, de tal xeito que esta fase se fai descansar substancialmente na *bona fides* do declarante, que, baixo a súa responsabilidade, pon en coñecemento da asemblea a súa situación persoal.

O problema interpretativo xorde no momento de aplicar a expresión regulamentaria “reflectindo os datos relativos á profesión e cargos públicos que desempeñen”. Unha primeira liña esexética defende que a mera presentación da declaración para os efectos de incompatibilidades sería suficiente para adquirir a condición plena de deputado. Esta é a práctica seguida no Lexislativo autonómico que soamente procede á análise formal da presentación por parte da Mesa da Deputación Permanente, no caso habitual de tratarse dun deputado que accede á condición de tal despois das eleccións autonómicas.

4 QUE ALCANCE TEN A PRESTACIÓN DO XURAMENTO OU PROMESA POLO DEPUTADO?

O artigo 108.8 da Lei orgánica de réxime electoral xeral establece a esixencia de xuramento ou promesa de acatamento á Constitución para a toma de posesión de cargos electivos, pero non impón directamente unha fórmula concreta dese xuramento ou promesa. Por esta razón, véñse admitindo como válida unha forma de prestación que:

1. non implique fraude de lei;
2. ou desnaturalización ou baleirado do contido do xuramento ou promesa, e así o recoñecen os acordos da Xunta Electoral Central.

Sen dúbida, trátase do requisito máis polémico e problemático dos previstos no texto regulamentario. Obrígase a prestar na primeira sesión do Pleno á que asistan, a promesa ou xuramento de acatar e gardar fidelidade á Constitución e ao Estatuto de Galicia. Trátase dun requisito que condiciona o efectivo acceso ao *officium* representativo e, consecuentemente, convértese nun presuposto de eficacia para o posterior exercicio do cargo.

A xurisprudencia do Tribunal Constitucional (así, a Sentenza 101/1983, do 18 de novembro) interpreta que os titulares dos poderes públicos teñen un

deber xeral positivo de realizar as súas funcións de acordo coa Constitución, é dicir, que o acceso ao cargo implica un deber positivo de acatamento entendido como respecto á mesma, o que non supón necesariamente unha adhesión ideolóxica nin unha conformidade co seu contido total.

Máis alá desta argumentación, o Tribunal Constitucional defendeu na súa Sentenza 122/1983, do 16 de decembro, o texto do Regulamento parlamentario galego que obriga a gardar fidelidade á Constitución e ao Estatuto, superando o mero deber de acatamento. Para o Tribunal, gardar fidelidade equivale a:

1. Un compromiso de aceptar as regras do xogo político e a orde xurídica existente en tanto existe.
2. Non intentar a súa transformación por medios ilegais. A xurisprudencia posterior do Tribunal senta estes criterios, se ben pode observarse un interesante xiro na Sentenza 119, do 21 de xuño de 1990, que salienta a lexitimidade democrática dos representantes nun Estado caracterizado polo valor do pluralismo político. Parece deixarse de lado, pois, un instrumento do control-acatamento como defensa da Constitución, ata o punto de que se chega a declarar que a esixencia do xuramento ou promesa non é contrario á Constitución, pero tam pouco vén imposto por ela.

A carón desta xurisprudencia constitucional, son subliñables os paradoxais efectos que o Regulamento galego atribúe á inexistencia de promesa ou xuramento. Deste xeito:

1. Os dereitos e as prerrogativas dos deputados son efectivos dende o momento da súa proclamación como electos.
2. Porén, manteñen as súas prerrogativas, a pesar de que, transcorridas tres sesións plenarias, os deputados non adquiran a condición plena de tales.

Este prazo das tres sesións plenarias pode poñer de manifesto o problema de que a actuación da Comisión do Estatuto de Deputados sexa posterior ao transcurso das mesmas, de xeito que as súas resolucións se produzan cando os efectos do artigo 72 do Regulamento xa se teñen causado.

5 QUE FACULTADES INTEGRAN OS DEREITOS DOS DEPUTADOS?

Antes de acometer a análise dos dereitos dos deputados *strictu sensu*, hai que deixar constancia do dereito que *ex art.* 9.3 se lles reconece aos parlamentarios, consistente en recibir directamente ou a través do seu grupo parlamentario a información e documentación necesaria para o desenvolvemento das súas tarefas. A profesionalización da función pública parlamentaria e o papel *super partes* do presidente da Asemblea serven de presuposto para garantir o

servizo paritario e uniforme para todos os deputados. En definitiva, para unha igualdade substancial de dereitos no plano dos medios de traballo.

O Regulamento galego enumera algúns dereitos dentro do tratamento do Estatuto dos Deputados, deixando para outros lugares do seu articulado a descrición das distintas facultades que os parlamentarios teñen no desenvolvemento dos procedementos na Cámara.

a) O denominado dereito-deber de asistencia

Pódese conceptuar a categoría dos dereitos-deberes como aquela na que o mesmo titular do dereito ten unha obriga respecto a esas condutas protexidas polo Dereito fundamental. Trátase de dereitos valorados de xeito tan importante pola Comunidade e polo o seu ordenamento xurídico que non se poden abandonar á autonomía da vontade, senón que o Estado establece deberes para todos, ao tempo que lles outorga facultades sobre eles.

A regra xeral vén dada polo dereito que teñen os deputados a asistir con voz e voto ás sesións do Pleno e ás das comisións das que formen parte.

Recoñécese igualmente a posibilidade de asistir ás comisións das que non formen parte, nas condicións establecidas no Regulamento. Este principio vese enormemente matizado pola práctica parlamentaria das substitucións entre deputados dun mesmo grupo, de tal xeito que a adscripción inicial a unha comisión parlamentaria ten unha importancia moito menor do que puidera pensarse, sobre todo se nos referimos a aqueles deputados que non asumen as portavocías sectoriais ou os postos directivos nas mesas das comisións.

A inexistencia dun dereito a non asistir ás reunións parlamentarias foi obxecto de estudo por parte da Secretaría Xeral do Congreso dos Deputados e concluíuse que non abonda para cumprir co deber de asistencia coa presenza nas ponencias, órganos das comisións que teñen unhas funcións específicas que non cobren a totalidade das funcións encomendadas a estes órganos de traballo descentralizados.

O dereito de asistencia preséntase como un presuposto de feito para o exercicio doutros dereitos parlamentarios e, polo tanto, deberá ser especialmente respectado por todos os órganos reitores da Cámara, que no exercicio das súas facultades sancionadoras non poden afectar arbitrariamente ao dereito de asistencia.

b) Dereito a integrarse en comisións

O principio de división do traballo parlamentario é de aplicación aos modernos parlamentos e implica que ao Pleno lle corresponderá debater e aprobar aquelas decisións máis importantes e ás comisións preparar o traballo do Pleno e desenvolver aqueles traballos de menos transcendencia.

Os deputados poden formar parte polo menos dunha comisión, se ben este dereito se ve condicionado, á hora da elección, pola existencia dun “parlamento de grupos”; de tal xeito que, habitualmente, as preferencias dos parlamentarios habituais están condicionadas polos criterios dos voceiros e dos órganos de goberno dos grupos parlamentarios, plasmando a relevancia do grupo como suxeito da actividade parlamentaria. Este principio parlamentario condiciona tamén os criterios de proporcionalidade á hora de fixar o número de parlamentarios que integren as distintas comisións da Cámara, aínda que en moita menor medida do mandato regulamentario de que todas as comisións contén cun representante de cada grupo parlamentario.

c) Un dereito instrumental: o dereito de información

Para o mellor cumprimento das súas funcións, os deputados poden solicitar das administracións públicas os datos, informes ou documentos que consten en poder destas.

Na actualidade, resulta indubidable que os deputados precisan obter información para desenvolver as súas funcións constitucionais. A información é un presuposto obxectivo da correcta e libre formación da súa vontade institucional como medio indispensable para que os deputados, sobre todo os da oposición, poidan axuizar con seriedade a acción política do Goberno.

O procedemento previsto para a obtención da citada información instrumentalízase a través dunha solicitude dirixida por conduto da Presidencia do Parlamento, á que a Administración deberá facilitar a documentación solicitada ou manifestarlle ao presidente da Cámara, nun período máximo de 30 días, as razóns fundadas no Dereito que o impidan. Paralelamente, os deputados gozan do dereito a recibir do seu grupo parlamentario a información e documentación necesaria para as súas funcións, se ben esta posibilidade suscita menos problemas xurídicos que a solicitude personalizada de información por parte do deputado aos poderes públicos.

O artigo 9.2 bis do RPG di que no caso de que a Administración autonómica non facilite a información requirida e de que non medie comunicación que xustifique a negativa no prazo de 30 días, transcorridos 30 días as solicitudes de información poderán ser reconvertidas, sempre a pedimento do autor ou da autora delas, en pregunta en comisión, onde recibirán o tratamento das preguntas orais.

O Tribunal Constitucional abordou en multitude de ocasións o alcance do dereito dos parlamentarios a recadar información, entendendo que a denegación ou incompleta satisfacción da solicitude dos parlamentarios non supón, en por si, a vulneración do dereito fundamental ao exercicio do cargo garantido polo artigo 23 da Constitución, xa que este non comprende o dereito

a obter unha resposta cun contido concreto (Sentenza do Tribunal Constitucional 220/1991, do 25 de novembro).

A atribución regulamentaria límtase, pois, a un dereito ao procedemento (*ius ut procedatur*), de tal xeito que só excepcionalmente poderá controlarse a través do amparo constitucional unha actuación das administracións públicas que non conteste, ou o faga indebidamente, unha solicitude de información do parlamentario. Déixase, pois, ao estrito ámbito do control político a crítica da actuación do Executivo.

O propio Tribunal Constitucional, na súa Sentenza 181/1989, do 3 de novembro, entende que o amparo que poida solicitar o parlamentario á Presidencia ou, de ser o caso, á Mesa do Parlamento, non está incluído dentro da facultade de recadar información por parte dos parlamentarios. O Tribunal argumenta dende consideracións de corrección xurídica e para evitar unha xudicialización inaceptable da vida política, de tal xeito que non lle corresponde ao máximo intérprete da Constitución decidir se a negativa a informar é politicamente oportuna ou non.

A decisión do Tribunal Constitucional que máis directamente precisa o alcance da resposta da Administración pública é o Auto 426/1990, relativo á insatisfacción de deputados das Cortes de Castilla-La Mancha pola resposta do Goberno a unha petición de documentación.

A doutrina do Tribunal Constitucional reconece que toda actuación administrativa, e a remisión de documentación podería presentarse *prima facie* como un acto da Administración, é susceptible de ser controlada polos órganos competentes. No entanto, no fundamento xurídico terceiro do citado auto exprésase que certas actuacións de órganos pertencentes ao poder executivo encarnan o grupo das relacións entre órganos de natureza política que non cabe entender que sexan susceptibles de control xurídico, senón que o seu control debe ser, pola contra, de carácter político.

Unha resposta a unha pregunta parlamentaria ou a unha petición de información non está sometida a unha valoración de carácter xurídica sobre a satisfacción da pregunta feita polo deputado.

Conforme a doutrina transcrita, preséntase como conclusión nidia que a remisión de documentación por parte dos poderes públicos ao deputado pode ser obxecto de valoración por parte deste, como o é calquera posicionamento que nun debate parlamentario faga un representante do Executivo. É dicir, as argumentacións expresadas polos membros do Goberno tamén poden parecer insuficientes ou evasivas aos requirimentos dos parlamentarios, pero non existen mecanismos regulamentarios para obrigar a modificar o seu posicionamento aos membros do Goberno.

Distinta natureza, aínda que fondamente relacionada coa información a que ten dereito o parlamentario, ten a utilización das preguntas parlamentarias como instrumento para a obtención de información. Sen prexuízo de recoñecer o dereito individual do deputado á formulación das preguntas, hai que matizar a cuestión respecto das coñecidas como preguntas dirixidas ao presidente da Xunta. En efecto, os Servizos Xurídicos do Parlamento de Galicia, no seu informe do 9 de novembro de 2004, apuntaron con claridade a inexistencia dun dereito con tal contido baseado presuntamente na norma supletoria do artigo 155 do Regulamento.

Non cabe dúbida de que, nun réxime parlamentario de Goberno, a presenza e a comunicación fluída entre o Executivo e o Parlamento resultan criterios básicos de funcionamento que integran unha esixencia racionalizadora da forma de goberno (así o afirma a Sentenza do Tribunal Constitucional do 21 de xuño de 1985 no seu fundamento xurídico 5º). Este principio de colaboración de poderes recibe o seu reflexo máis claro, no caso galego, na necesaria extracción parlamentaria da figura de presidente e na posibilidade de que a Cámara lle esixa responsabilidade política, provocando de ser o caso o seu cesamento.

Á parte destes criterios básicos citados, tanto o Estatuto de autonomía para Galicia coma o Regulamento do Parlamento galego non conteñen — como si podían ter disposto — unha regulación taxativa da presenza parlamentaria do presidente da Xunta. Mais, pola contra, existen recoñecementos reiterados na normativa galega da responsabilidade política solidaria do Executivo que fan que calquera dos seus membros poida responder ante as solicitudes de información e de control ordinario feitas polos membros do Parlamento (artigo 171 do Estatuto de autonomía para Galicia).

Este panorama normativo veu sendo mantido basicamente ata o comezo da sexta lexislatura. Nos inicios do ano 2002, e froito dun acordo político entre as forzas parlamentarias, o presidente da Xunta someteuse voluntariamente a responder ante o Pleno da Cámara as preguntas que lle formulasen os parlamentarios e parlamentarias.

Ante este novo *statu quo* xurdido, a Mesa do Parlamento aprobou o 29 de xaneiro de 2002 unhas normas que regulaban a tramitación das preguntas parlamentarias dirixidas ao presidente da Xunta. Como pode comprobarse, o acordo político citado non modificou o Regulamento da Cámara nin estableceu mandato normativo novo ningún na Lei da Xunta e do seu presidente que obrigase xuridicamente a este a contestar as preguntas dos parlamentarios persoalmente. Da lectura das normas supletorias do 29 de xaneiro de 2002 dedúcese que estamos ante unhas disposicións de carácter instrumental ou adxectivo aprobadas coa finalidade concreta de instrumentar un procedemento parlamentario que non estaba nin está previsto no Regulamento do Parlamento de Galicia e, polo tanto, non existiu unha modificación da *question time* prevista no artigo 158 do noso regulamento.

O artigo 152.2 do RPG, na súa versión de 2015, dispón que nas sesións plenarias ordinarias as e os portavoces dos grupos parlamentarios poderán formular preguntas á Presidencia da Xunta de Galicia. A Mesa, oída a Xunta de Portavoces, fixará o número e a distribución proporcional en cada período de sesións.

d) Dereitos económicos

Os deputados teñen dereito a percibir unha asignación económica que lles permita cumprir eficaz e dignamente a súa función. Así mesmo, deben recibir as indemnizacións e axudas de custo polos gastos que sexan indispensables para o cumprimento das súas funcións. Este esquema retributivo diferencia claramente os conceptos aos que os deputados teñen dereito, creando unha clasificación que terá consecuencias moi importantes no seu desenvolvemento lexislativo por parte da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia.

Non cabe descoñecer que o modelo do que parte o Regulamento galego é o do deputado “compatible”; isto é, o deputado que, a carón da súa actividade parlamentaria, mantén unhas actividades privadas que xa existían antes da súa elección.

A evolución no tratamento normativo das retribucións dos deputados conta cun antecedente de interese, o Acordo da Mesa da Cámara do 24 de xaneiro de 2006, mediante o que se adoptou un criterio restritivo acerca do dereito a percibir as indemnizacións, existentes naquel momento, por asistencia ás reunións das comisións parlamentarias. En efecto, nese documento dispónse que os deputados e deputadas que asistan a unha sesión dunha comisión parlamentaria, sen formar parte dela como titular ou suplente, unicamente percibirán os gastos de desprazamento.

Outra cuestión que ten interese é o réxime de percepción de trienios, especialmente no caso de tratarse de parlamentarios que teñen a condición de funcionarios públicos. Os Servizos Xurídicos e a Intervención da Cámara tiveron ocasión de pronunciarse no seu informe do 30 de maio de 1994 sobre os criterios para o pago dos trienios, resultando que:

- a) Como normal xeral, o pagamento dos trienios dos funcionarios públicos en situación de servizos especiais debe efectuarse con cargo ás asignacións do posto ou cargo que desempeña.
- b) Excepcionalmente, como é o caso dos funcionarios que acceden á condición de membros das asembleas lexislativas das comunidades autónomas e que perciben retribucións periódicas polo desempeño da súa función, o pagamento dos trienios debe efectuarse con cargo ao departamento ao que figuraban adscritos na situación de servizo activo.

- c) Como froito da singularidade dos postos de traballo ao servizo das corporacións locais, o organismo indicado para o pago dos trienios recoñecidos aos funcionarios da Administración local con habilitación de carácter nacional que accedan á condición de membros das asembleas lexislativas das comunidades autónomas, con percepción de retribucións periódicas polo desempeño da súa función, “debe ser o Parlamento de Galicia. En caso contrario, o concello tería que pagar ao secretario que desempeña a praza que se atopa en servizos especiais e ademais os trienios do secretario que ten reservados, ao seu favor, a praza e destino”

O Acordo da Mesa do Parlamento do 15 de marzo de 2006 delimita un cambio importante no réxime económico dos deputados e deputadas e grupos parlamentarios da Cámara, clarificando en boa medida os conceptos retributivos e asumindo unha estrutura salarial semellante á existente nos restantes parlamentos españois.

Deste xeito, establécese unha asignación fixa mensual en euros que só cobrarán os deputados que teñan dedicación exclusiva á Cámara. Complementariamente e con carácter xeral, existen unhas indemnizacións que se desagregan en dúas clases:

Por unha banda, están as destinadas a retribuír o desempeño de certos cargos parlamentarios (mesas e portavocías) e que teñen distinta contía segundo a relevancia do posto institucional. Finalmente, consígnase unha contía mensual fixa para afrontar os gastos de aloxamento e mantenza, e, ademais, a reposición dos gastos de transporte para as reunións parlamentarias, sexan de órganos da Cámara ou do grupo parlamentario (neste caso, cun máximo de catro ao mes).

Este réxime de retribucións que tende a favorecer a dedicación exclusiva ao Parlamento non empece que tanto funcional coma economicamente se siga a posibilitar a compatibilidade co cargo de concelleiro aínda que xurdisen dúbidas no seu momento sobre o alcance crematístico de tal compatibilidade. En efecto, o informe dos Servizos Xurídicos da Cámara de 30 de xaneiro de 2002, á solicitude da Comisión do Estatuto dos Deputados, ao abeiro do disposto na Lei autonómica 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, modificada pola Lei 15/1992, do 30 de decembro, clarificou a cuestión.

A Lei electoral de Galicia, no seu artigo 6, apartado 5, establece a incompatibilidade da dedicación exclusiva ao Parlamento con calquera tipo de retribución ou percepción económica. No entanto, a aplicación desta norma requiriu no seu momento da aprobación, por parte da Mesa da Cámara, dun modelo de declaración de actividades, contida no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* do 22 de outubro de 2015.

Do exame do disposto derívase que as actividades e cargos públicos de carácter institucional ou de representación popular, segundo se dispón, poden levar consigo as “axudas de custo, indemnizacións ou asistencias que lles correspondan”.

Así pois, e tendo en conta o valor normativo dos acordos da Mesa do Parlamento nas materias intraparlamentarias, ao informe dos Servizos da Cámara cábelles deducir a perfecta compatibilidade económica entre a dedicación ao Parlamento e o cobro das axudas de custo, indemnizacións ou asistencias que correspondan polo cargo de concelleiro.

Outra faceta importante dos dereitos económicos está constituída polo aboamento con cargo ao presuposto parlamentario das cotizacións da Seguridade Social e das mutualidades daqueles deputados que, como consecuencia da súa dedicación parlamentaria, deixen de prestar o servizo que motivaba a súa afiliación ou pertenza a aquelas. Enténdese, pois, que a cotización á Seguridade Social se producirá no sistema no que se atope incorporado o electo, a diferenza doutros lexislativos que optan, en todo caso, pola incorporación ao sistema xeral da Seguridade Social.

Nesta orde de cousas, o Parlamento de Galicia subscribiu coa Seguridade Social, ao abeiro da Orde ministerial do 7 de decembro de 1981, un convenio con data do 31 de xaneiro de 1983, segundo o cal se fai cargo da cotización dos deputados que causaron baixa, admitíndose sen problemas as novas incorporacións de deputados que desempeñan os seus cargos con dedicación exclusiva. Con posterioridade, e ao abeiro dos últimos cambios normativos, subscribiuse un convenio formalizado o 20 de setembro de 1999.

Respecto da cotización por parte da Cámara da parte correspondente á cota empresarial, nos supostos de dedicación parcial por parte do deputado, optouse por entender que o cargo representativo de parlamentario autónómico (*ex art. 23 da Constitución*) non é equiparable en absoluto a calquera outra figura do persoal ao servizo das administracións públicas (sexa laboral ou funcional), e, polo tanto, non é posible o rateo da cotización entre o Parlamento e outras entidades que teñan a calidade de empregadoras do suxeito do mandato parlamentario. Neste mesmo sentido esténdese a protección aos funcionarios públicos que pola súa dedicación parlamentaria estean en situación de servizos especiais (excedencia segundo a terminoloxía regulamentaria), no que se refire ao pagamento ás cotas de clases pasivas.

e) O problemático dereito “de iniciativa”

O principio xeral no Dereito parlamentario de Galicia é que as iniciativas parlamentarias se perfeccionan coa súa presentación e admisión a trámite no caso de cumpriren os trámites regulamentarios. Aquí remataría o *ius ut procedatur* dos parlamentarios, xa que non se acolle con carácter xeral un

dereito á inclusión inmediata de calquera iniciativa nunha orde do día para o seu debate e, de ser o caso, votación. Esta solución aparece corroborada pola xurisprudencia constitucional que, en sentenzas como a 40/2003, no seu fundamento xurídico terceiro, define a función representativa como comprensiva da “facultade de presentar as iniciativas coa finalidade de promover unha deliberación na Cámara”, mais non inclúe explicitamente o eventual dereito a que a iniciativa se someta a debate de xeito inmediato e a pedimento do seu autor.

Nesta orde de cousas, resulta de interese a xurisprudencia constitucional en relación co tratamento das iniciativas parlamentarias polos órganos da Cámara que teñen atribuída a potestade de “decidir a tramitación de todos os escritos e documentos de índole parlamentaria, de acordo coas normas establecidas no Regulamento”. En efecto, a Sentenza do Tribunal Constitucional 208, de 2003, en relación cunha iniciativa presentada polo Grupo Parlamentario Socialista no Congreso dos Deputados, afirma expresamente que non ofrece ningunha dúbida que a facultade de propoñer as iniciativas forma parte do *ius in officium* dos deputados, mais esta facultade, unha vez cualificada a iniciativa pola Mesa da Cámara, vese trasladada ao seo do órgano competente para a súa substanciación, que debe decidir ao respecto (no citado proceso constitucional, á Comisión parlamentaria en relación coa comparecencia ante a Comisión de Xustiza e Interior do presidente do Consello Xeral do Poder Xudicial).

O Tribunal Constitucional vai máis alá e no fundamento xurídico noveno da citada sentenza entende que a iniciativa do Grupo Parlamentario Socialista entrañaba unha mera proposta que o órgano competente para substanciar podía aceptar ou non. Como pode observarse, o Tribunal distingue de xeito nido entre:

1. a facultade de iniciativa que, por definición, é xeral e sometida aos mínimos requisitos procesuais;
2. e a decisión sobre o contido da sesión que debe plasmarse na orde do día, na que debe rexer o principio maioritario de xeral aplicación nas cámaras parlamentarias.

Seguindo estas argumentacións, o Informe dos Servizos Xurídicos do Parlamento de Galicia do 30 de marzo de 2006 conclúe a inexistencia dun dereito (individual ou grupal) de carácter xeral á inclusión das iniciativas por parte dos lexitimados na orde do día dun órgano parlamentario. A salvo de reformas regulamentarias concretas, esta doutrina non é cuestionable sempre e cando se respecte o contido esencial do dereito *ex art.* 23 da Constitución, é dicir, que non se produza un veto do dereito de participación, que sería tutelable mediante o correspondente recurso de amparo ante o Tribunal Constitucional.

6 COMO SE DELIMITAN EN GALICIA OS DEBERES DAS SÚAS SEÑORÍAS?

a) Deber de asistencia

De xeito paralelo ao dereito de asistir, recóllese a obriga de estar presentes nas sesións do Pleno do Parlamento e das comisións das que se forme parte. Este é un aspecto que se ve moi condicionado pola práctica das substitucións entre membros dun mesmo grupo, que se admite dun xeito moi flexible na Cámara autonómica. O aspecto descoñecido no Dereito parlamentario de Galicia é o da xustificación das ausencias por enfermidade, accidentes, xestación, parto, acontecementos familiares graves ou participación en delegacións parlamentarias no estranxeiro.

O auto do TC 1227/1988 entende que o deber de asistencia é básico para os deputados e conceptúa coma constitucionais as sancións que poidan impoñerse aos parlamentarios que infrinxan esta obriga, se ben sometidas aos criterios de proporcionalidade e razoabilidade.

b) Deber de “boa conduta”

O Regulamento establece que os deputados están obrigados a axear a súa conduta ao Regulamento e a respectar a orde e disciplina parlamentarias. Non se trata de normas xurídicas imperfectas, por canto os artigos 100 e seguintes establecen as sancións que poidan traer consigo os incumprimentos parlamentarios que poidan ter os deputados.

Distinta dimensión ten a obriga de respectar a cortesía parlamentaria, posto que nos movemos nun ámbito que só os costumes e prácticas parlamentarias teñen delimitado, a pesar de contar cunha importante tradición no constitucionalismo europeo e non ser incorporado nos textos regulamentarios. Trátase do respecto ás normas do xogo limpo, que as veces se confunde no noso contexto con prácticas espurias coma o *pairing*, que posibilita a ausencia concertada de dous deputados da maioría e da oposición para non variar o resultado das votacións.

Certamente, os exemplos clásicos de cortesía consistentes en non indicar nunca polo nome, no transcurso dos debates, a un membro da Cámara, non se dan no Parlamento de Galicia, no que ten calado fundamente a idea de que estas situacións están dentro do xogo parlamentario.

Tense afirmado que a concepción tradicional da cortesía, procedente da tradición parlamentaria británica, descansaba na convicción de que os parlamentarios eran *gentlemen* que facían gala dun gran sentido do deber e moi respectuosos coas convencións e as demais regras do *fair play*.

Unha terceira faceta deste deber de boa conduta é a obriga de non divulgar as actuacións que, segundo o disposto no Regulamento, poidan ter excepcionalmente o carácter de secretas. Trátase das sesións previstas no texto regulamentario no seu artigo 70 e que teñen, como xa se dixo, un carácter excepcional, pois a publicidade parlamentaria é un elemento consubstancial do parlamentarismo moderno.

c) A condición de parlamentario e as actividades privadas: o chamado deber de “non prevalencia”

Os deputados autonómicos non poden invocar ou facer uso da súa condición de parlamentarios para o exercicio de actividade mercantil, industrial ou profesional. Trátase dunha obriga xeneralizada nos parlamentos tanto continentais coma na tradición anglosaxona.

O deber atópase fondamente relacionado con certas incompatibilidades que foron engadidas tras a reforma electoral pola Lei 15/1992, en concreto aquelas que teñen relación con actividades de xestión ou dirección ante a Administración pública galega en asuntos que teñan que resolver e que afecten directamente á realización dalgún servizo público ou que estean encamiñados á obtención de subvencións ou avais públicos.

d) Deber de realizar declaracións de bens e actividades

Ó inicio do seu mandato, os deputados deben presentar unha declaración dos seus bens e daquelas actividades que lles proporcionen ou poidan proporcionar ingresos económicos. O Regulamento galego establece que a citada declaración deberá ser notarial. Porén, a práctica parlamentaria decántase a prol da admisión da declaración feita nos formularios oficiais, sen necesidade de participación dunha persoa que dea fe pública.

A existencia duns formularios oficiais para consignar as actividades e bens foi abordada pola Mesa do Parlamento a través da súa resolución publicada no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* do 4 de agosto de 1994 (actualmente, no Acordo do 20 de outubro de 2015). A través desta documentación depositada na Oficialía Maior prodúcese a necesaria “fe pública parlamentaria” que obvia a citada intervención notarial.

A relevancia das declaracións conduce a que o transcendente sexan as actividades en si e non a potencial produción de ingresos. Nesta liña, solicítase que se fagan constar:

1. os ingresos actuais
2. as actividades que poidan xerar ingresos no futuro

O rexistro de intereses configúrase coma un instrumento no que deberán constar as declaracións de actividades e bens, quedando baixo a dependencia

directa do presidente e posibilitándose o acceso logo da autorización do mesmo, oída a Mesa da Cámara. Un réxime de singular rigor é o seguido para as declaracións de bens patrimoniais, que só podían quedar á disposición da Comisión do Estatuto dos Deputados e nunca con carácter externo, pero que a partir da reforma regulamentaria de 2015 pasan a estar dispoñibles na web de Transparencia do Parlamento. O fiscal do Tribunal Supremo Dolz Lago defende que no caso da Cámara Alta cabe tipificar penalmente as mentiras e falsidades dos parlamentarios nas declaracións de actividades e bens, pois ao seu xuízo integran o suposto que a Sentenza do Tribunal Supremo 280/2013, do 2 de abril, recoñece vixente para autoridades e funcionarios públicos e que consiste en faltar á verdade na narración dos feitos no exercicio das súas funcións.

e) Deber de observar as normas sobre incompatibilidades

Trátase dunha obriga que supera o ámbito estritamente parlamentario para adquirir relevancia global dentro do sistema político.

Este alcance fundamental ten sido subliñado pola Comisión do Estatuto dos Deputados con ocasión de certos asuntos suscitados na sexta lexislatura da Cámara autonómica. En concreto, no mes de decembro de 2001, ese órgano tivo que manifestarse sobre a compatibilidade da condición de deputado coa de presidenta dun consello regulador de denominación de orixe, recollendo *obiter dicta*, algunhas consideracións de interese para a correcta comprensión da institución e que se resumen a continuación.

Neste sentido, deixouse constancia de que as causas de incompatibilidade coa condición de deputado do Parlamento de Galicia están enumeradas no artigo 6 da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia. A razón que xustifica a súa existencia está en posibilitar o exercicio da función constitucional de control da acción do Goberno e da súa Administración, control que podería quedar virtualmente imposibilitado se os deputados se converten en suxeitos controladores e, ao mesmo tempo, controlados. Como é sabido, as normas que regulan as incompatibilidades deben ser obxecto dunha interpretación estrita, posto que condicionan o acceso a un cargo público representativo (STC 45/1983).

O Dereito parlamentario galego consagra un réxime especial para a Comisión do Estatuto dos Deputados en relación coas restantes comisións parlamentarias. Este réxime é similar ao previsto no Regulamento do Congreso dos Deputados que posteriormente foi abandonado no caso da Cámara Alta, na súa reforma regulamentaria.

A actividade da Comisión consiste en trasladar ao Pleno as súas propostas sobre a situación de incompatibilidade de cada deputado no prazo dos vinte días seguintes contados a partir da plena asunción polo mesmo da súa condición de deputado.

Nesta actividade fiscalizadora, a actuación da Comisión debe ser totalmente respectuosa coa legalidade reguladora das incompatibilidades, de tal xeito que en ningún caso poderá interpretar extensivamente as causas de incompatibilidade previstas na lexislación electoral. Principio este que, polo demais, é común nos sistemas xurídicos contemporáneos.

Neste mesmo sentido, pode referirse o informe dos Servizos Xurídicos do Parlamento do 17 de marzo de 1994 acerca da compatibilidade da condición de parlamentario co exercicio de asesor especial no Gabinete do presidente da Xunta de Galicia, en réxime eventual e sometido ao disposto na entón vixente Lei 4/88, do 26 de maio, da función pública de Galicia. Ante a ausencia dun encaixe claro da situación suscitada na normativa reguladora das incompatibilidades dos parlamentarios, tal informe concluíu:

1. Que existe a incompatibilidade económica e, polo tanto, e ao abeiro do art. 6.5 da Lei de eleccións ao Parlamento, só podería percibir dos presupostos do Parlamento de Galicia as indemnizacións e dereitos de asistencia correspondentes para o cumprimento das súas funcións parlamentarias.
2. Pero que non se dá unha incompatibilidade funcional entre as dúas situacións.

Obviamente, o funcionamento da Comisión pode producirse ao longo de toda a lexislatura, o que obriga a calquera deputado a comunicar as alteracións que se produzan na súa declaración formulada para os efectos de incompatibilidades. Esta regulación é dificilmente entendible dende a perspectiva do artigo 7 da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, xa que podería producirse o suposto de que o deputado en situación constitutiva de incompatibilidade tivese que cesar no seu cargo conforme o previsto na lexislación electoral, mentres que o Regulamento lle outorga o prazo de oito días para optar entre o escano e o cargo incompatible. A solución a este problema debe ser a de dar un prazo de oito días ao parlamentario, entendendo que cesa na súa condición de deputado se non exercita a opción no prazo sinalado.

Outra faceta do deber de observar incompatibilidades está constituída coa obriga que ten todo membro do Parlamento que se ocupe directamente no marco da súa profesión ou de calquera actividade remunerada dunha cuestión que é obxecto de debate no Pleno ou nunha comisión de manifestalo con anterioridade. Realmente, esta previsión só rexerá para os supostos nos que se trate un asunto puntual que afecte ao ámbito privado do deputado, posto que precisamente unha das razóns de ser das comisións parlamentarias é a de permitir a especialización dos deputados nos sectores da vida social que lles son máis achegados.

Unha problemática lindeira coa apuntada foi resolvida polo informe dos Servizos Xurídicos do Parlamento do 17 de marzo de 1994 en relación coa

situación dun deputado ao acceder ao cargo de secretario dunha fundación con recursos públicos. O criterio amosado consiste en que non se atoparía incurso na causa de incompatibilidade funcional prevista no art. 6.4 a) da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia sempre que o presidente-executivo da Fundación non lle delegase, mediante un poder de substitución, as facultades de xestión e administración (previstas nese caso nos arts. 8 e 12 dos estatutos fundacionais) e, facendo uso delas, non realizase o substituto as actividades indicadas no mencionado art. 6.4 a) da LEPG, senón que se limitase a levar a cabo as funcións típicas dun letrado-secretario, que son: a de asesoramento xurídico e a de certificación dos acordos tomados polos órganos xestores.

7 CALES SON E PARA QUE EXISTEN AS PRERROGATIVAS INDIVIDUAIS DOS DEPUTADOS?

O Regulamento parlamentario galego coñece tres mecanismos de tutela da independencia do deputado.

a) A inviolabilidade

Trátase dun instituto de fonda raizame no parlamentarismo, pero que acaba de ser sometido a fondos debates na actualidade. Esta prerrogativa supón que aos deputados, incluso despois de cesaren no seu mandato, non se lles pode esixir responsabilidade polos votos emitidos e polas opinións manifestadas no exercicio das súas funcións. A xurisprudencia constitucional delimitou nitidamente o fundamento desta prerrogativa co obxectivo de garantir a liberdade e independencia da institución parlamentaria, aínda que recoñecendo a súa incidencia negativa no ámbito do dereito á tutela xudicial (STC 243/1988, do 19 de decembro).

O intérprete máximo da Constitución enmarca o seu labor na tendencia recente que critica a permanencia da inviolabilidade e así delimita o ámbito desta institución dicindo que garante a irresponsabilidade xurídica dos parlamentarios polas opinións manifestadas en actos parlamentarios e no seo de calquera das articulacións do Parlamento ou, por excepción, nos actos exteriores á vida das cámaras que sexan reprodución literal dun acto parlamentario. Trátase, en definitiva, de asegurar a libre formación da vontade do órgano lexislativo ao que pertencen os parlamentarios (STC 36/1981).

O contido desta garantía da inviolabilidade é expansiva respecto ao papel institucional do parlamentario e así o entendeu o informe dos Servizos Xurídicos do Parlamento de Galicia do 9 de marzo de 2001. Tendo en conta os preceptos constitucionais e estatutarios e a doutrina sentada polo Tribunal Constitucional, a Mesa non pode atender unha petición da Consellería da Presidencia e Administracións Públicas e adoptar un acordo de requirimento a un deputado para que poña á disposición da Consellería de Familia e Promoción

do Emprego a documentación que obre no seu poder respecto a certo asunto (no caso en cuestión, tratábase dos gastos de funcionamento de cursos do Plan FIP, realizados pola Confederación de Empresarios en Santiago).

De xeito complementario, semella difícil establecer algunha norma interna parlamentaria que lle esixa a un deputado a entrega dun documento utilizado por el no curso dunha sesión. E, de existir, resultaría pouco respectuosa cos seus dereitos e prerrogativas, tal e como se delimitan no título II do Regulamento da Cámara.

b) A inmunidade limitada

Os deputados galegos durante o seu mandato non poden ser detidos nin retidos polos actos delituosos cometidos no territorio de Galicia se non en caso de flagrante delito. O Regulamento autonómico é respectuoso coa xurisprudencia constitucional que interpretou a ausencia de previsión estatutaria sobre a existencia de suplicatorios como a imposibilidade de introducilos mediante lexislación ordinaria (STC 36/1981, do 12 de novembro). Nesta orde de cousas, os parlamentarios autonómicos só gozan dun aforamento especial, posto que lle corresponde decidir en todo caso sobre a súa inculpación, prisión, procesamento e xuízo ao Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, reservándose á Sala do Penal do Tribunal Supremo a esixencia da responsabilidade penal fóra do territorio de Galicia.

c) “Amparo presidencial”: a salvagarda dos dereitos polo presidente da Cámara

Esta garantía outorgada aos deputados non vén referida, a diferenza das dúas anteriores, no artigo 11, apartado 3, do Estatuto de autonomía para Galicia. Consiste en que o presidente do Parlamento, unha vez coñecida a detención ou retención dun deputado, ou calquera outra actuación xudicial ou gobernativa que obstaculice o exercicio da súa función parlamentaria, adopte de inmediato cantas medidas considere oportunas, co fin de salvagardar os dereitos e as prerrogativas da Cámara e mais dos seus membros.

Resultan difíciles de imaxinar as medidas ás que fai referencia o texto regulamentario, posto que en todo caso non poderán superar as meras xestións para garantir o coñecemento da condición de deputado por parte das autoridades que obstaculicen o exercicio das funcións do deputado, e así se pronunciou o Informe dos Servizos Xurídicos do 30 de xaneiro de 2002 sobre certos feitos acontecidos en relación cun deputado comparecente ante a Comisión do Estatuto do Deputado e que pide amparo á mesma.

Á vista do devandito precepto, a principal cuestión que determinar sería a do seu exacto sentido e alcance. En principio, a súa redacción non deixa dúbidas sobre que a principal finalidade perseguida é a de evitar as graves

consecuencias que para o parlamentar se derivarían dunha detención “irregular”. Porén, ante esa posibilidade ou a de calquera outra actuación que menoscabase o principio do mandato, o precepto límitase a indicar que o presidente “adoptará de inmediato cantas medidas estime convenientes”. Cales poderían ser estas?

Debe terse en conta que o carácter excepcional da norma contida no artigo 19, ao lexitimar unha actuación da Presidencia “extramuros de Palacio”, reclama necesariamente unha interpretación restritiva. Por isto, podería pensarse que, no suposto de producírense actuacións xudiciais ou gobernativas obstaculizadoras de funcións parlamentarias, a única medida que podería adoptar a Presidencia, independentemente de poñer en coñecemento do feito o Ministerio Fiscal, de revestir caracteres delituosos, sería a de poñer de relevo, a título de chamada de atención ou recordatorio, o carácter de representante popular do parlamentar ao que afectasen as devanditas actuacións.

O carácter xenérico deste amparo presidencial supón que exista de cando en vez a práctica parlamentaria da presentación de escritos dirixidos á Presidencia da Cámara nos que se solicita esta intervención do órgano reitor, aínda en casos que non gardan nin de lonxe similitude cos descritos na norma. Así ocorreu, por exemplo, o 5 de abril de 2006, cando un deputado pide o amparo da Presidencia alegando a utilización de datos que entende persoais por parte doutro parlamentar, dentro dun debate no Pleno da Cámara. Parece claro que non se pode colixir a existencia dunha cláusula xenérica de tutela en favor da Presidencia da Cámara que actúe en todos os casos nos que a denominada cortesía parlamentaria se pode ver afectada.

8 CANDO SE PODE ACORDAR A SUSPENSIÓN DA CONDICIÓN DE DEPUTADO?

A suspensión dun parlamentar galego implica:

1. que deixa de ostentar a titularidade dos dereitos e deberes que lle outorga o Regulamento durante un lapso temporal determinado;
2. recuperando os mesmos con posterioridade.

Máis aló da consideración individual da cuestión, preséntase como fundamental a posible alteración da formación da vontade do órgano parlamentar, é dicir, a produción efectiva dunha suspensión dos dereitos consagrados como fundamentais no artigo 23 da Constitución.

A regulación da suspensión temporal da condición de deputado trátase no artigo 103 do Regulamento da Cámara, que recolle o seguinte réxime:

A suspensión temporal na condición de deputado poderá acordala o Pleno da Cámara, por motivo de disciplina parlamentaria, nos seguintes supostos:

- 1.º Cando, imposta e cumprida a sanción prevista no artigo 101 (privación de parte ou da totalidade dos dereitos regulamentarios), o deputado persistise na súa actitude.
- 2.º Cando o deputado portase armas dentro do recinto parlamentario.
- 3.º Cando o deputado, despois de ser expulsado do salón de sesións, se negase a abandonalo.
- 4.º Cando o deputado contraviñese o disposto nos artigos 13 e 14 do Regulamento (deber de suxeición ao Regulamento, respecto á cortesía e disciplina parlamentarias, deber de segredo e prohibición de facer uso da súa condición para actividades privadas).

As propostas formuladas pola Mesa da Cámara nos tres primeiros supostos do apartado anterior e pola Comisión do Estatuto dos Deputados no cuarto someteranse á consideración e decisión do Pleno da Cámara en sesión secreta. No debate, os grupos parlamentarios poderán intervir por medio dos seus voceiros e a Cámara resolverá sen máis trámites.

Se a causa da sanción puidese ser, a xuízo da Mesa, constitutiva de delito, a Presidencia dará conta ao órgano xudicial competente.

Un primeiro aspecto subliñable do réxime xurídico da suspensión é o seu ámbito. En efecto, a suspensión afecta aos dereitos e deberes parlamentarios e non á totalidade do status, posto que as prerrogativas non se ven afectadas por aquela.

As previsións regulamentarias son moi xenéricas na regulación da suspensión da condición de deputado. Limítanse a remitirse aos casos nos que, conforme o Regulamento, así proceda ou cando unha sentenza firme condenatoria así o impoña, ou cando o seu cumprimento implique a imposibilidade de exercer a función parlamentaria.

En relación con esta cuestión, resulta de interese o informe dos Servizos Xurídicos do 21 de xullo de 1993 sobre a licitude da actuación do presidente da Comisión 3.^a, de Economía, Facenda e Presupostos, ante a negativa do deputado adscrito á devandita comisión de abandonala por estar suspendido por sanción dos seus dereitos de parlamentario na sesión na que se tramitou o proxecto de lei de concesión dun crédito extraordinario para atender os gastos das próximas eleccións autonómicas.

Sen entrar nos matices da cuestión, este informe entende que un presidente de comisión parlamentaria non é competente para impoñer sancións que no Regulamento aparecen xenericamente reservadas á Presidencia do Parlamento e tampouco lle é posible executar as sancións impostas pola Presidencia da Cámara sen unha atribución expresa para iso. Todo iso pola configuración restritiva que a potestade disciplinaria ten no noso sistema constitucional, que impide obviar a tipicidade das condutas e o principio de legalidade na

actuación dos órganos competentes. Parecidas consideracións cabe facer en relación coas facultades disciplinarias no desenvolvemento dos debates, como así o recolle o informe da Oficialía Maior do 7 de abril de 2003, en relación á resolución do recurso presentado por un deputado ante a Mesa do Parlamento, fronte á expulsión que fora acordada polo presidente nunha sesión plenaria.

Distinta natureza ten a suspensión do deputado por sentenza firme condenatoria que así o impoña ou cando o seu cumprimento implique a imposibilidade de exercer a función parlamentaria (artigo 20.2.º do noso Regulamento parlamentario).

9 CANDO SE PRODUCE A PERDA DA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO?

O deputado autonómico pode perder a súa condición por unha serie de causas de carácter taxativo e que veñen perfiladas pola reforma regulamentaria do 22 de xullo de 1993.

a) Por decisión xudicial firme

Esta resolución pode anular a elección ou a proclamación do deputado. A escuridade da dicción regulamentaria leva a entender que a anulación da elección está pensando nun suposto da denominada pola doutrina “inelixibilidade sobrevida”, das previstas no Código penal. A reforma da LOREX pola Lei 3/2011 incorporou a causa referida aos electos que concorresen en candidaturas presentadas por partidos declarados posteriormente legais por sentenza xudicial firme ou vinculados a eles. Catalá i Bas entende que esta reforma lexislativa é conforme o Convenio Europeo de Dereitos Humanos e, polo tanto, non cuestiona a súa introdución.

Os autores presentan os supostos citados como asimilados a outros, que son causa de inelixibilidade e que aparecen nun momento posterior á adquisición da condición de parlamentario, e provocan a perda do escano. Así, no noso caso, e de conformidade á dicción da STC 60/1987, a perda da condición política de galego sería causante da perda da condición de parlamentario, cando o único requisito esixido é o da residencia administrativa nalgún dos concellos de Galicia.

No tocante á anulación da proclamación do deputado, débese pensar nunha resolución da Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, que é o órgano competente para ocuparse dos recursos contencioso-electorais na nosa Comunidade Autónoma. Segundo o artigo 114.2 da Lei orgánica de réxime electoral xeral, só será posible a interposición posterior dun recurso de amparo ante o Tribunal Constitucional.

O propio Regulamento autonómico ten en conta esta posibilidade de anulación da proclamación de electos cando prevé a celebración da sesión

constitutiva da Cámara, e condiciona as eleccións dos órganos reitores da mesma á resolución dos oportunos recursos contencioso-electorais.

b) Por falecemento ou incapacitación

Nesta materia hai que ter en conta o establecido no Código civil sobre a declaración de falecemento; en concreto, non resulta desbotable que sexa a propia Cámara galega a que inste tal procedemento, ben como parte interesada, ben a través da oportuna denuncia ao Ministerio Fiscal.

Tanto o falecemento coma a incapacitación deberán facerse constar de xeito nido á Cámara. Así, esíxese que a declaración de incapacidade sexa feita por decisión xudicial firme. O noso dereito apártase neste punto doutras tradicións parlamentarias como a inglesa, que reservan a declaración de incapacitación para o Pleno da Cámara da que o deputado forma parte, entendendo talvez que se trata dunha cuestión que debe ser valorada técnica e non politicamente.

c) Por extinción do mandato

Prodúcese ao transcorrer o seu prazo de catro anos ou disolverse a Cámara:

1. Ben polo transcurso de dous meses a partir da primeira votación de investidura sen que ningún candidato proposto obtivese a confianza do Parlamento (artigo 17 *in fine* da Lei da Xunta e da súa Presidencia).
2. Ben polo exercicio por parte do presidente da Xunta da potestade de disolución da Cámara (artigo 24 da LXP), sen prexuízo da prórroga das súas funcións dos membros titulares e suplentes da Deputación Permanente ata a constitución da nova Cámara.

d) Por renuncia

O feito de renunciar ao escano forma parte do dereito contido no artigo 23.2 da Constitución. Así, a cesación do mandato parlamentario por vontade do seu titular preséntase como unha das causas máis obvias de perda da condición de deputado. Esta é unha cuestión que non sufriu cambios na práctica parlamentaria ata os inicios da VII lexislatura e con motivo da constatación por parte da Mesa da Cámara da existencia de modelos comparados (Senado) nos que a toma de coñecemento da renuncia se delega por parte da Mesa na Presidencia da Cámara Alta. A partir, pois, de febreiro de 2006, é a Presidencia do Parlamento a que por acordo de delegación da Mesa é competente para tomar conta das renunciadas presentadas, todo iso sen prexuízo da posterior “validación” do seu acto por parte da Mesa. Obviamente, esta práctica esixe que a Mesa previamente adoptou o acordo de delegación desta facultade, o

que dificilmente terá ocorrido nos primeiros días da lexislatura e, polo tanto, impide a renuncia de deputados para tomar posesión de postos incompatibles ante outro órgano que non sexa a Mesa da Cámara.

Debe formularse de xeito expreso por parte do deputado ante a Mesa do Parlamento ou, en caso de imposibilidade física, ante notario que lle remitirá o correspondente testemuño á Mesa. Esta redacción regulamentaria parece apuntar certo carácter recepticio da renuncia, condicionando os seus efectos a que a vontade do renunciante sexa totalmente palmaria aos ollos do máximo órgano reitor da Cámara.

A xurisprudencia constitucional nesta materia (STC 81/1994, entre outras) permitiu á doutrina subliñar o carácter de negocio xurídico unilateral e solemne que ten a renuncia. Estas notas non empecen a redacción do regulamento galego, que apartándose doutros textos (como o cántabro), pon de manifesto nitidamente a importancia da participación da Mesa no proceso de formulación da renuncia, reforzando a idea de que a eficacia da renuncia dependería da aceptación desta por parte destinatario da mesma: a Mesa da Cámara.

B AS NORMAS DE FUNCIONAMENTO

As disposicións do Regulamento parlamentario que afectan ao réxime dos debates e votacións forman parte do que se coñece como “ritualismo parlamentario”, aspecto que acada notable relevancia para a garantía dos dereitos das minorías, posto que, como ten subliñado o Tribunal Constitucional, o formalismo nos procedementos parlamentarios é esencial para a correcta formación da vontade das cámaras.

10 QUE É E COMO SE FIXA A ORDE DO DÍA?

Trátase dun trámite parlamentario de singular transcendencia. O réxime xurídico da fixación da orde do día é diferente segundo o órgano parlamentario do que se trate. No caso do Pleno da Cámara, atopamos un procedemento reforzado que esixe a concorrencia de tres vontades: o presidente, a Mesa e a Xunta de Portavoces. Esta actuación vese condicionada polo “calendario de actividades” da Cámara.

No tocante ás comisións, serán as súas respectivas mesas as que fixen a orde do día “tendo en conta o calendario establecido pola Mesa do Parlamento”. Desta redacción regulamentaria derívase a ampla marxe de discrecionalidade coa que contan as mesas das comisións para fixar as ordes do día, posto que só deberán respectar o papel que o artigo 30, apartado 7, do Regulamento atribúe á Mesa da Cámara na programación das liñas xerais de actuación da

mesma, oída a Xunta de Portavoces, que, conforme o artigo 39, “establece o calendario de actividades das comisións”

Existen variadas prerrogativas do Goberno na fixación da orde do día. Así, é posible que o Executivo demande a inclusión prioritaria dun asunto nunha sesión concreta. Neste suposto, a súa inclusión será máis doada se se cumprisen os trámites regulamentarios que posibiliten que o asunto se atope en condicións de ser incluído na orde do día. Pola contra, se o asunto non cumpre os requisitos precisos, faise necesario que a Mesa da Cámara acorde por maioría, coa Xunta de Portavoces e o seu presidente, a citada inclusión na orde do día. Esta segunda modalidade orixínase por iniciativa dun grupo parlamentario ou da Xunta de Galicia.

Finalmente, existe unha prerrogativa governamental que consiste na solicitude de posposición de asuntos, recollida no noso Regulamento de xeito exclusivo no artigo 155.4 para as preguntas. Porén, a práctica parlamentaria vén estendendo a súa aplicación analóxica ás interpelacións.

11 É POSIBLE ALTERAR A ORDE DO DÍA?

Podemos conceptuar a alteración da orde do día como un cambio na “axenda” dunha sesión previamente fixada.

No tocante ao Pleno, é preciso un acordo da Cámara, a iniciativa do presidente do Parlamento ou a petición de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos membros do Lexislativo.

No tocante ás comisións, o Dereito Parlamentario autonómico opta por un paralelismo absoluto, xa que esixe o acordo da comisión a iniciativa do seu presidente ou por petición de dous grupos parlamentarios ou da quinta parte dos deputados membros da mesma. Con carácter xeral, establécese que a inclusión dun novo asunto necesita ter cumpridos os trámites regulamentarios que lle permitan estar en condicións de ser incluído.

12 COMO SE SUBSTANCIAN OS DEBATES NO PARLAMENTO DE GALICIA?

É tradicional no Dereito Parlamentario a existencia dun período previo no que a documentación atinxente aos debates é posta á disposición dos parlamentarios. O noso Regulamento establece que ningún debate pode comezar sen a distribución previa, polo menos con corenta e oito horas de antelación do informe, do ditame ou da documentación que teña que servir de base ao mesmo. Establécese, iso si, a posibilidade de facer unha excepción por parte da Mesa do Parlamento ou da comisión.

Os deputados poden intervir se previamente piden a palabra e a obtención do presidente. Así mesmo, presúmese que a ausencia dun deputado leva consigo a renuncia ao seu dereito a intervir no debate.

Seguindo redaccións tradicionais, o noso Dereito Parlamentario esixe que os discursos se pronuncien de viva voz e persoalmente. Este principio non impide a delegación dun deputado noutro para a súa defensa nos debates e tampouco a posibilidade de que os discursos sexan lidos. Por outra banda, os discursos poden pronunciarse dende un lugar especial previsto no Pleno da Cámara e, coherentemente, establécese un réxime singular que impide aos membros das mesas facer uso da palabra dende os seus lugares de preeminencia nas sesións parlamentarias.

Pódense citar os supostos nos que o presidente da Cámara está habilitado regulamentariamente para interromper os discursos dos oradores.

- Un primeiro caso é aquel no que o deputado esgotase o tempo que se lle asignase para o uso da palabra. O Tribunal Constitucional decidiu que, nun suposto atinxente ao Parlamento de Galicia, as medidas disciplinarias que o presidente da Cámara pode adoptar neste caso deben ser proporcionadas á infracción que da “orde interna da Cámara” supón abusar do tempo taxado da intervención. Antes de retirarlle a palabra, o presidente debe indicarlle dúas veces ao orador que conclúa, o que debe facerse verbalmente, non cabendo interpretar que o xogo das luces existente na tribuna de oradores do Pleno sirva de admonición previa para os efectos do previsto no artigo 75.6 do Regulamento da Cámara.
- Un segundo suposto está constituído pola posibilidade que ten o presidente do Parlamento de chamar á cuestión ou á orde ao deputado que ao xuízo da Presidencia se desviase do obxecto do debate ou non respectara as regras básicas da cortesía parlamentaria. Tamén aquí a actuación presidencial debe ser profundamente respectuosa coa liberdade no uso da palabra por parte dos parlamentarios e, sobre todo, co contido ideolóxico dos discursos dos oradores.
- En terceiro lugar, o Dereito Parlamentario galego establece que a Presidencia pode retirarlle a palabra ao orador sen delimitar as causas concretas desta potestade presidencial. Non existe unha potestade xenérica do presidente do Parlamento para, discrecionalmente, restrinxir o dereito dos deputados a intervir nos debates, e, polo tanto, a expresión regulamentaria debe entenderse sempre condicionada pola existencia dunha causa previa para a retirada da palabra.
- Por último, é posible que por razón dunha chamada á orde á Cámara, a algún dos seus membros ou ao público, o presidente interrompa o parlamentario que se atope falando.

O dereito ao uso da palabra é un dereito tutelable conforme o establecido no artigo 23 da Constitución española, xa que a intervención nos debates posibilita a formación da vontade do Lexislativo e, polo tanto, merece da máis alta tutela xurisdiccional ante o Tribunal Constitucional.

Os deputados contan coa posibilidade de cederse a palabra entre si sempre e cando interveñan nun mesmo sentido. Esta variación no desenvolvemento dos debates conta con dous condicionantes moi importantes. En primeiro lugar, trátase dunha mera alteración na orde do uso da palabra e non dunha renuncia xenérica do dereito a falar, e, por outra banda, é posible que esta cesión se produza entre deputados dun mesmo ou de distintos grupos, sempre e cando o sentido da intervención sexa o mesmo.

A substitución entre oradores está autorizada de xeito expreso no Lexislativo autonómico, se ben cun carácter xeral que suscita dúbidas no suposto daquelas iniciativas parlamentarias que teñen un carácter persoalísimo, como é o caso das preguntas orais e da defensa das emendas nos procedementos lexislativos. Nestes supostos, debe garantirse a certeza da vontade do deputado que é substituído por outro para que os efectos últimos da iniciativa se produzan.

Os membros da Xunta de Galicia poden intervir *ad libitum* para matizar ou esclarecer feitos ou fixar a postura do Goberno. As consecuencias desta intervención dos membros do Goberno son limitadas, posto que estas participacións “non reabren o debate”. De todos os xeitos, establécese a existencia dunha réplica específica e dunha dúplica do Goberno.

O xeito habitual de rematar os debates parlamentarios é o transcurso do tempo que o orador ten asignado para a súa intervención, de tal xeito que se este non rematara, a Presidencia, despois de avisalo en dúas ocasións, pode retirarlle a palabra.

A Cámara autonómica coñece o mecanismo parlamentario da “moción de peche”, polo que a Presidencia, co acordo da Mesa da Cámara, de oficio ou a instancia de parte, pode acordar o reamte dunha discusión. O Regulamento prevé un debate sucinto sobre esta petición de peche na que poden falar, durante cinco minutos como máximo, un orador en contra e outro a favor.

Nos principios clásicos do Dereito Parlamentario recóllense certas regras que exaltan a cortesía parlamentaria chegando a impedir a cita dos nomes propios ao designar os deputados ou a mención dos desexos do xefe do Estado ou do poder executivo.

O obxecto das alusións delimitase dun xeito dobre: por unha banda, que o discurso afecte ao decoro ou dignidade dun grupo parlamentario e, por outra banda, que os xuízos de valor ou inexactitudes que se emitan afecten a determinados suxeitos pasivos, que son a persoa ou conduta dun deputado ou dun grupo parlamentario. A apreciación da existencia das alusións recae

sobre a Presidencia da Cámara, o que subliña o importante papel moderador desta figura nos debates parlamentarios.

Existen límites para a entrada en xogo das alusións, o que é razoable posto que todos os debates xeran directa ou indirectamente valoracións dos outros intervinientes e, polo tanto, faise axeitada esta regulación restritiva que, de non existir, prolongaría indefinidamente os debates. As primeiras limitacións poden resumirse en tres aspectos:

- En primeiro lugar, só é posible a quenda de alusións se se solicita a instancia de parte, o que imposibilita ao presidente da Cámara dar a quenda de alusións por iniciativa propia.
- En segundo lugar, o aludido disporá dun tempo máximo de tres minutos, o que pode resultar claramente insuficiente dependendo da entidade das alusións que foran feitas no debate.
- Por último, a quenda atribúese coa finalidade exclusiva de rebater as alusións realizadas, o que volve poñer de relevancia o papel do presidente da Cámara na moderación deste debate das alusións.

Outra limitación deriva da necesaria inmediatez das contestacións ás alusións, xa que é preciso facelas na mesma reunión ou, se o deputado se atopase ausente, na seguinte.

Finalmente, no caso de que as alusións teñan por destinatario un grupo parlamentario, rexen idénticos requisitos aos citados e, como é lóxico, as contestacións faraa un representante do grupo aludido nas mesmas condicións restritivas que acabamos de comentar para as alusións aos deputados individuais.

As chamadas ao cumprimento do Regulamento son unha facultade que se atribúe aos deputados, pero dun xeito moi limitado. Maniféstase esta concepción restritiva en dous aspectos:

- a) A necesidade de citar o artigo ou artigos dos que se reclama a aplicación. Isto provocaría a imposibilidade de pedir o respecto do costume ou de prácticas parlamentarias, cando como é ben sabido, estas forman parte tamén do Dereito Parlamentario e merecen ser observadas e contar con vías para garantir a súa vixencia.
- b) A resolución que sobre a observancia do Regulamento tome a Presidencia é inapelable. Trátase dunha decisión expeditiva que suscita o problema da posibilidade ou non de intervención doutros grupos parlamentarios distintos ao que suscita a observancia do Regulamento.

De xeito simultáneo á regulación destas chamadas ao cumprimento do Regulamento, atópanse as posibilidades que se outorgan aos deputados de

pedir durante a discusión ou antes de votar a lectura das normas ou dos documentos que coide conducentes á ilustración da materia de que se trate.

Esta facultade do parlamentar individual atopa uns xustos límites na interpretación que da necesidade das lecturas faga a Presidencia, pois de non ser así podería conducir a unha práctica obstrucionista no desenvolvemento dos debates. A dicción literal do Regulamento parece atribuír certa discrecionalidade na apreciación por parte do presidente, xa que este pode denegar as que coide non pertinentes ou innecesarias.

O dereito de réplica é con carácter xeral unha quenda para rectificar ou replicar a todo aquel que fose contradito nas súas argumentacións. Obviamente, a atribución da quenda xenérica con este contido resulta tremendamente problemática. Haberá, pois, que interpretala restritivamente, outorgándoa só se non existe unha regulación específica do debate en cuestión.

Clara manifestación do excepcional desta quenda de réplica é a súa configuración temporal, xa que o Regulamento especifica que terá un tempo máximo de cinco minutos e só poderá outorgarse unha soa vez. Igualmente, a súa inclusión no artigo que establece as facultades presidenciais para a moderación dos debates denota o condicionamento das réplicas ou rectificacións pola apreciación presidencial.

En todo órgano colexiado resulta imprescindible a figura do moderador coas súas facultades de ordenación dos debates. No caso das deliberacións parlamentarias, este papel acada singular relevancia, posto que en ocasións, a intervención da Presidencia pode afectar colateralmente non só á forma e desenvolvemento dos debates, senón ao fondo dos mesmos.

Os instrumentos a través dos que o presidente pode ordenar os debates e votacións son moi variados. O Regulamento subliña exemplificadamente a posibilidade de acordar a acumulación de asuntos (cando se dea homoxeneidade entre elas, como ocorre no caso das proposicións non de lei e preguntas). Igualmente, cítase a posibilidade de incrementar ou diminuír os tempos segundo a importancia do asunto debatido.

Respecto das quendas nos debates, o principio xeral no Dereito Parlamentario galego é o da existencia de tres roldas nos debates: unha a favor, outra en contra e unha terceira de portavoces limitada a aqueles que non teñan intervido nas primeiramente citadas.

A Mesa, de acordo coa Xunta de Portavoces, fixará a duración das intervencións, agás disposición regulamentaria expresa que discipline a substanciación dun instrumento parlamentario concreto e dispoña unha duración determinada. Supletoriamente, o Regulamento fala dos debates de totalidade para fixar unhas roldas de intervención de quince minutos, tras as que intervirán

os demais grupos parlamentarios durante dez minutos para a fixación das súas posicións.

Un aspecto moi relevante no desenvolvemento dos debates é o atinxente á orde de intervención dos grupos parlamentarios. Principio básico no Dereito Parlamentario de Galicia é o da intervención en orde inversa á importancia numérica de cada grupo. Esta sinxela regra suscita problemas no tocante ao Grupo Parlamentario Mixto, especialmente cando a súa composición é numerosa ou moi heteroxénea politicamente.

Os membros do Grupo Mixto deberán distribuír entre eles o seu tempo total de intervención, que no seu conxunto non pode exceder o de calquera outro grupo parlamentario. No suposto de non acadarse un acordo, será a Presidencia da Cámara a que resolva sobre a distribución do tempo que debe empregar cada un deles.

13 CAL É O PROCEDEMENTO DE ADOPCIÓN DE ACORDOS NO PARLAMENTO?

1 O quórum legal

Esta expresión denota a reunión regulamentariamente celebrada cos requisitos de convocatoria aos que fai referencia de xeito xenérico o artigo 79.1 da Constitución. No noso caso concreto implica a asistencia da maioría dos membros dos órganos parlamentarios de traballo (38 deputados do Pleno).

É necesario pospoñer unha votación por un prazo máximo de dúas horas se, chegado o momento da mesma ou celebrada esta, resulta que non existise tal quórum. Ademais, transcorridos os prazos citados, o asunto sería sometido á decisión do órgano competente na seguinte sesión que celebre. Este réxime, no tocante ao quórum, subliña a relevancia que o Dereito Parlamentario atribúe a este instrumento, como mecanismo esencial para garantir a transparencia dos acordos acadados.

Distinto do quórum legal constitutivo é o quórum de adopción de acordos que, seguindo o principio universal de dereito parlamentario, se cifra na maioría simple dos presentes na sesión parlamentaria da que se trate, aspecto este que, polo demais, veu ser reiterado pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional na materia. Serán pois, excepciónais, as decisións parlamentarias que esixan maiorías cualificadas como a absoluta, a de tres quintos e a de dous terzos dos membros da Cámara.

2 O desenvolvemento das votacións

O marco constitucional determina que o voto é persoal e indelegable, imposibilitando aqueles instrumentos que, facilitando o traballo dos parlamentarios, escurecerían a nitidez da manifestación da súa vontade. O Regulamento

actual do Parlamento recolle o voto delegado: “as deputadas e os deputados poderán delegar o seu voto noutra deputada ou deputado do seu mesmo grupo parlamentario. Para tal efecto, a deputada ou o deputado dirixirá un escrito á Mesa do Parlamento, no que se farán constar o nome da deputada ou do deputado que delega o seu voto, o nome da deputada ou do deputado que recibe a delegación e o período de duración da delegación ou os debates e as votacións en que debe exercerse. Deberá constar, así mesmo, mediante sinatura, o coñecemento da ou do portavoz do grupo parlamentario correspondente. A delegación non se entenderá prorrogada tacitamente”

Tamén se prevé o voto telemático: “as deputadas e os deputados poderán exercer o seu voto telematicamente. Para tal efecto, dirixirán un escrito á Mesa do Parlamento, no que se fará constar o seu nome, as votacións ou o período de tempo durante o cal poderá emitir o seu voto a través deste procedemento”

O Dereito Autonómico admite a modalidade do voto ponderado para determinados acordos adoptados pola Xunta de Portavoces e certas comisións parlamentarias. Como non podía ser doutro xeito, o voto do deputado tamén está limitado por aspectos éticos, impedíndoselle tomar parte nas votacións sobre resolucións que afecten ao seu propio status na Cámara.

A votación parlamentaria rodéase dun certo ritualismo que trata de subliñar a súa transcendencia como acto do órgano colexiado de goberno. Deste xeito, establécese que en ningún caso poderán ser interrompidas, o que parece referirse tanto á imposibilidade física coma verbal de interromper o acto de formación da vontade da Cámara. No caso galego, é habitual que os Servizos da Cámara adoiten impedir a entrada de deputados no salón de sesións no momento no que a votación estea a ter lugar, o que non persegue outra finalidade que a garantía do procedemento decisorio.

Establécese, por outra banda, a posibilidade de que se celebre a votación nunha hora prefixada. Aínda que esta é unha práctica inusual na Cámara galega, si que se utiliza habitualmente nas Cortes Xerais na votacións dos presupostos xerais dos Estado. O presidente da Cámara pode acordar que, chegada a hora fixada e non estando rematado o debate, se subliñe unha nova hora para a súa votación.

3 Clases

a) Votación por asentimento

Ten lugar no caso de aprobación de propostas feitas pola Presidencia, cando unha vez anunciadas non suscitasen ningunha obxección nin oposición. A práctica parlamentaria reserva este sistema de votación para asuntos de trámite (alteracións no tratamento dos puntos da orde do día ou cuestións de

orde de de carácter menor) e para as declaracións institucionais que adoitan ser perfiladas con anterioridade no seo da Xunta de Portavoces.

b) Votación ordinaria

O Dereito Parlamentario galego descoñece unha definición desta clase de votacións, limitándose a establecer que a súa realización levarase a cabo por decisión da Presidencia e por algún dos dous xeitos que a continuación se describen. En primeiro lugar, pódese celebrar por procedemento electrónico, no que se acredite o sentido do voto de cada deputado e mais os resultados totais da votación.

Por outra banda, a votación ordinaria pódese celebrar erguéndose primeiro os que aproben, a continuación os que desaproben e, finalmente, os que se absteñan. A pesar da previsión regulamentaria de que o presidente ordenará que o secretario ou o vicesecretario realicen o recuento no caso de dúbida ou a pedimento dalgún grupo parlamentario, este sistema de votación presenta evidentes dificultades para o desenvolvemento áxil e seguro das votacións no Pleno da Cámara.

c) Votación pública

Este sistema de votación consiste no chamamento polo secretario ou o vicesecretario a cada un dos deputados e a obrigada resposta por parte deles en sentido afirmativo, negativo ou de abstención.

O chamamento debe realizarse por orde alfabética do primeiro apelido, comezando polo deputado cuxo nome sexa sacado a sorte. Esta prescrición pode ter importantes consecuencias no caso de equilibrios parlamentarios en votacións que afecten á responsabilidade política do presidente da Xunta. Por último, os membros do Goberno galego que sexan deputados e mais a Mesa votarán ao remate da votación.

As votacións que afecten á investidura do presidente da Xunta, á moción de censura e á cuestión de confianza serán en todo caso celebradas polo procedemento público de chamamento.

d) Votación secreta

Exceptuando o principio xeral da publicidade parlamentaria, o Dereito galego admite taxativamente algúns supostos nos que a identidade e o sentido do voto dos deputados non sexan coñecidos. Esta clase de votacións pode facerse por procedemento electrónico, acreditando o resultado total da votación e omitindo a identificación dos votantes, ou por papeletas, cando se trate de eleccións de persoal ou decida a Presidencia ou estivese especificada esta modalidade na solicitude de voto secreto.

O suposto residual de celebración da votación secreta ten lugar cando o soliciten dous grupos parlamentarios ou a quinta parte dos deputados ou dos membros da comisión. En caso de solicitudes concorrentes en sentido contrario, prevalecerá sempre a votación secreta, se ben esta non poderá celebrarse en materias lexislativas.

O principio da publicidade das votacións maniféstase formalmente na publicación na páxina web da Cámara do sentido do voto nas sesións parlamentarias.

4 Os empates

Trátase dunha cuestión que, aínda sendo de carácter técnico, leva consigo importantes repercusións políticas. O principio xeral das votacións empatadas en pleno é o da repetición da votación, que no caso de persistir, provoca a suspensión da mesma durante un prazo que considere razoable a Presidencia. Esta última expresión resulta criticable por atribuír unha discrecionalidade excesiva ao presidente, colocándoo nunha disxuntiva entre o seu papel institucional e a súa pertenza a certo grupo parlamentario.

Transcorrido o prazo fixado polo presidente, repetírase a votación, e se de novo se producise empate, entenderase desbotado o ditame, artigo, emenda, voto particular ou proposición de que se trate.

As votacións en comisión seguen un réxime especial. Se se trata dunha cuestión que deba ser ulteriormente sometida ao Pleno, entenderase que non existe empate cando, a igualdade de votos, sendo idéntico o sentido no que votasen todos os membros da comisión pertencentes a un mesmo grupo parlamentario, puidesen dirimirse ponderando o número de votos con que cada grupo conte no Pleno. Como pode apreciarse, trátase dunha aplicación máis do principio do parlamento grupal, xa que se presume *iuris et de iure* o sentido do voto dos restantes membros do grupo parlamentario, cando exista coherencia e homoxeneidade nos membros do grupo que participen na comisión.

5 Dereito á explicación do voto

A regra xeral no Parlamentario galego é a da atribución a cada grupo parlamentario dun tempo máximo de cinco minutos para a explicación do voto sobre unha ou varias votacións que versen acerca dunha mesma cuestión.

Nos procedementos lexislativos, seguindo a regra xeral, só se poderá explicar o voto tras a derradeira votación, a non ser que o texto se dividise en partes claramente diferenciadas para os efectos do debate. A duración da explicación do voto pode ser ampliada nestes procedementos pola Presidencia ata dez minutos.

Finalmente, o Regulamento encárgase de explicitar os casos nos que está prohibida a explicación de voto, que son dous:

- por unha banda as votacións secretas (como deriva da súa propia natureza)
- por outra, aqueles casos nos que o grupo parlamentario interviñese previamente no debate, agás se se produciu un cambio no sentido do seu voto, o que esixirá a valoración por parte do presidente do posicionamento que tal grupo tivo no debate que precedeu á votación.

A A FUNCIÓN LEXISLATIVA

14 QUEN DISPÓN DA INICIATIVA LEXISLATIVA?

O Estatuto parlamentario recolle expresamente, e dende o principio do seu título VI, regulador do procedemento lexislativo, a diferenciación:

1. da iniciativa governamental e
2. da iniciativa lexislativa non governamental (parlamentaria ou popular)

Respecto á iniciativa lexislativa proveniente do Executivo, aparece atribuída “á Xunta ou Goberno de Galicia”. Esta precisión terminolóxica, criticada por algún sector doutrinal, parece atender á coñecida confusión entre Xunta como Administración pública e Xunta como goberno galego (máis tecnicamente expresado Consello da Xunta).

A iniciativa lexislativa non governamental atribúese aos deputados e aos grupos parlamentarios en clara confrontación co texto do artigo 13 apdo. 1.º do Estatuto de autonomía, que a fai residir nos deputados e no Parlamento. Esta discordancia ten sido posta de manifesto pola doutrina que demanda a necesidade dunha modificación regulamentaria para facer conciliables ambos os dous textos. Algún autor entende tamén que sería preciso atribuír iniciativa lexislativa ás entidades locais dun xeito similar ao que se prevé noutras comunidades autónomas; dende o meu punto de vista, a práctica autonómica non botou de menos esta iniciativa, que non parece, por outra banda, estritamente necesaria dende o punto de vista da “enxeñería estatutaria” e que podería provocar problemas pola configuración territorial do poder político na nosa Comunidade.

A xurisprudencia constitucional (STC 124/1995, entre outras) destacou a dobre natureza das proposicións de lei:

1. como participación na potestade lexislativa da Cámara

2. como instrumento ao servizo da función representativa característica de todo Parlamento

Este “carácter bifronte” fai que, con independencia de que a iniciativa prospere ante o Pleno, o seu só debate cumpra unha función moi importante: a de permitir aos cidadáns representados ter coñecemento do que os seus representantes pensan sobre unha determinada materia.

A carón da iniciativa parlamentaria atópase a coñecida como iniciativa lexislativa popular. Trátase dunha modalidade que no actual “estado de partidos” non conta cunha aplicación excesiva e que máis ben atopa numerosos obstáculos para obter os seus obxectivos. O seu marco atópase:

1. na Lei orgánica 3/1984, do 28 de marzo
2. na Lei autonómica 7/2015, do 7 de agosto

Ambas as dúas vense completadas coa referencia contida no artigo 124 do Regulamento parlamentario no tocante á participación da Mesa do Parlamento nese trámite lexislativo.

Limitándonos agora aos aspectos estritamente parlamentarios, debemos subliñar que a participación da Mesa da Cámara na cualificación das iniciativas lexislativas populares ten sido obxecto de decisións por parte do Tribunal Constitucional nas que se destaca o carácter de control formal da cualificación da Mesa, superando pois a concepción tradicional que defendía a valoración sobre a constitucionalidade ou non da iniciativa por parte do órgano reitor da Cámara (así, a STC 76/1994, do 14 de marzo, recaída sobre a lei vasca de iniciativa lexislativa popular).

Este marco tan restritivo da iniciativa lexislativa popular en sede parlamentaria complétase coa imposibilidade de que os subscritores da mesma poidan retirar a iniciativa se ao seu xuízo o trámite parlamentario a converte en contraria aos seus intereses.

15 COMO SE TRAMITAN INICIALMENTE OS PROXECTOS DE LEI?

- a) Por que se lles esixe exposición de motivos e antecedentes?

Os proxectos de lei remitidos pola Xunta de Galicia deben ir acompañados dunha exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para se pronunciar. Un dato indubidable dos nosos días é a existencia dunha gran desigualdade de información entre os gobernos e os parlamentos, aspecto que tamén condiciona a función lexislativa das cámaras. Nesta liña, os preceptos constitucionais e regulamentarios abundan na necesidade de que os executivos proporcionen un mínimo de información aos parlamentos para o exercicio das súas facultades lexislativas.

O marco constitucional nesta materia vén dado polo contido do artigo 88 da Constitución española ao establecer que os proxectos de lei serán aprobados no Consello de Ministros, que os someterá ao Congreso, xunto cunha exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para pronunciarse sobre eles. Tal disposición é nova no Dereito Constitucional español e comparado, podendo só citarse o artigo 74 da Constitución grega do 9 de xuño de 1975, que obriga a que todo proxecto e proposición de lei leve obrigatoriamente consigo unha exposición de motivos.

A STC 108/1986, do 29 de xullo, ditada no recurso de inconstitucionalidade promovido contra a Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial, declara que a ausencia dun determinado antecedente só terá transcendencia se privase as cámaras dun elemento de xuízo necesario para a súa decisión, pero ademais é preciso que o defecto fose denunciado ante as mesmas cámaras polos parlamentarios durante a tramitación do proxecto ou proposición de que se trate.

Suscítase a dúbida de se o réxime xurídico debe ser unitario nos supostos nos que se dá unha omisión total da exposición de motivos e dos antecedentes e aqueles nos que os antecedentes son simplemente insuficientes. No primeiro dos casos, parece claro que a inadmisibilidade do proxecto é a decisión máis correcta por parte da Mesa. No segundo, a insuficiencia de tales antecedentes debe facerse constar formalmente por parte dos parlamentarios para que a Mesa proceda á petición da citada documentación ao Executivo.

Como pode apreciarse, o réxime xurídico da existencia de exposición de motivos e de antecedentes é diferente, o que parece lóxico por canto os antecedentes teñen un ámbito máis amplo que o contido da exposición de motivos, estendéndose en ocasións á propia proba documental das exposicións de motivos.

b) Cal é a actuación da Mesa do Parlamento respecto dos proxectos de lei presentados?

No momento seguinte á recepción no Rexistro do Parlamento do documento remitido pola Xunta de Galicia, a Mesa deberá reunirse para adoptar un tripo acordo:

1. Mandará que se publique o texto do proxecto no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* (primeira publicación oficial do texto prelexislativo).
2. Ordenará que se abra o prazo de presentación de emendas.
3. Oída a Xunta de Portavoces (que se reúne coa propia Mesa nun momento inmediatamente posterior), ordenará que se tramite na

comisión correspondente, por razón da materia, conforme o elenco previsto no artigo 45 do Regulamento do Parlamento de Galicia.

c) Que sentido ten a presentación das emendas ao texto lexislativo?

Os deputados e grupos parlamentarios contan cun prazo de quince días a partir da publicación do proxecto de lei para presentar emendas ao mesmo mediante escrito dirixido á mesa da comisión competente. Este prazo de quince días pode verse afectado por un acordo de prórroga ou de redución, que será acordado pola Mesa da Cámara de acordo coa Xunta de Portavoces. Agás casos excepcionais, as prórrogas non poderán exceder doutros quince días nin as reducións poderán exceder de sete días de duración.

Outra variación importante dos habituais quince días prodúcese pola posible declaración de urxencia que o proxecto de lei teña atribuído e que leva consigo unha duración da metade do carácter ordinario do prazo. Non se trata dun procedemento lexislativo distinto do ordinario, senón dunha redución dos termos. A declaración de urxencia é adoptada pola Mesa do Parlamento a petición da Xunta de Galicia, de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados.

A tipoloxía das emendas no Regulamento galego é similar ás previstas nos restantes parlamentos do Estado español. Enténdense por emendas á totalidade, aquelas que versen sobre oportunidade, os principios ou o espírito do proxecto de lei, nas súas dúas modalidades: as que postulen a devolución do texto á Xunta e as que propoñan un texto completo alternativo ao do proxecto.

Atopámonos ante emendas que só poden ser presentadas polos grupos parlamentarios ou por un deputado coa sinatura doutros catro.

Pola contra, as emendas ao articulado pretenden unha modificación puntual dalgúns dos artigos de que conta o proxecto, podendo ser de supresión, modificación ou adición. A práctica parlamentaria galega coñece a existencia das emendas ao articulado “de substitución”. As mesas das comisións admiten esta tipoloxía dentro das xenéricas “de modificación” que veñen recollidas no artigo 112.4 do Regulamento do Parlamento de Galicia.

Contempla o Regulamento galego o mandato de que as emendas de modificación ou adición deban conter o texto completo que se propoña.

Nesta mesma liña considérase, para todos os efectos do procedemento lexislativo, cada disposición adicional, derradeira, derogatoria ou transitoria como un artigo, igual que o título da lei, as rúbricas das distintas partes nas que estea sistematizado, a propia ordenación sistemática e a exposición de motivos. Esta disposición favorece tremendamente as demandas dunha correcta

técnica normativa na elaboración das leis e o desenvolvemento dos traballos parlamentarios en ponencia e comisión.

Existe un réxime singular para o tratamento daquelas emendas de contido presupostario, entendendo por tales as que son presentadas coa pretensión de aumentar os créditos ou diminuír os ingresos presupostarios. Neste caso requírese a conformidade da Xunta de Galicia para a súa tramitación. A razón última desta disposición regulamentaria descansa na responsabilidade do Executivo no cumprimento dos presupostos e do programa económico xeral da Comunidade Autónoma.

Prevese, para os efectos citados, que a Ponencia encargada de redactar o informe do proxecto de lei de que se trate remita á Xunta de Galicia, a través do presidente da Cámara, aquelas emendas que teñan contido presupostario. Resulta decisivo para estes efectos lembrar o costume parlamentario galego que defende a adopción de acordos por parte das ponencias a través do mecanismo do voto ponderado.

A Xunta de Galicia ten a obriga de responder nun prazo de quince días sobre o pretendido carácter presupostario das emendas, de tal xeito que, transcorrido ese prazo, enténdese que o Goberno galego está conforme coas emendas, e estas poden ser substanciadas en sede parlamentaria. Esta perentoriedade na tramitación vese compensada pola previsión de que nos supostos de non someterse ao criterio da Xunta as emendas citadas, esta poderá opoñerse á súa tramitación en calquera momento posterior do procedemento lexislativo.

Por último, existen unhas emendas que aínda que impliquen diminución dos ingresos tributarios e non estean suxeitas á conformidade do Executivo para a súa tramitación, deben propoñer unha baixa correlativa dos gastos. Esta limitación non ten unha razón de ser moi fundamentada posto que os ingresos presupostarios teñen un carácter estimativo e, polo tanto, non é posible establecer nitidamente as consecuencias de tales emendas no marco presupostario.

d) Cal e o alcance do debate de totalidade?

Ten lugar o debate de totalidade nos supostos de presentación de emendas de tal clase. Para estes efectos, na práctica parlamentaria galega non é insólita a cualificación separada por parte das mesas das comisións das emendas á totalidade, para xerar o debate plenario, e posteriormente das emendas ao articulado, co fin de posibilitar o oportuno debate en ponencia e comisión.

O desenvolvemento do debate parte da defensa das emendas á totalidade por parte dos grupos que as teñan presentado, establecéndose posteriormente unha rolda a favor e outra en contra sobre as mesmas, a unha de portavoces para os grupos non emendantes, conforme a redacción dada ao Regulamento tras a reforma do 12 de xullo de 1993.

Unha vez rematado o debate, o Pleno pode tomar un destes tres acordos: en primeiro lugar, acordar a devolución do proxecto de lei á Xunta de Galicia, como consecuencia da aceptación dunha emenda devolutiva; en segundo lugar, se se teñen rexeitado as emendas presentadas, o texto do proxecto de lei remitirase á comisión competente por razón da materia, para proseguir a súa tramitación; por último, se a emenda aceptada fose de texto alternativo, daráselle traslado do mesmo á comisión correspondente, publicándose no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* e abríndose un novo prazo de presentación de emendas, que só poderán ser ao articulado.

As variantes comentadas implican que as votacións sobre o texto lexislativo se fagan, en primeiro lugar, acerca das emendas á totalidade de devolución, pasando posteriormente ao pronunciamento sobre as que conteñen un texto alternativo, o que respecta o clásico principio de votar en primeiro lugar as opcións políticas máis afastadas da iniciativa governamental e posteriormente as máis aproximadas a ela.

16 COMO SE TRAMITAN INICIALMENTE AS PROPOSICIÓNS DE LEI?

Os suxeitos lexitimados para presentar proposicións de lei son dous claramente diferenciados. O máis habitual na práctica parlamentaria galega é a iniciativa lexislativa parlamentaria de carácter grupal, é dicir, aquela subscrita por un grupo parlamentario coa sinatura do seu portavoz.

A segunda posibilidade é máis insólita na historia parlamentaria galega, se ben o Regulamento a cita en primeiro lugar, dándolle un carácter de normalidade. Trátase das proposicións de lei presentadas por un deputado coa sinatura doutros catro membros da Cámara. Obviamente, nun “Parlamento de grupos”, a posibilidade de que os deputados de distintos grupos parlamentarios unan as súas sinaturas para a formulación dunha proposición de lei non é habitual, de non ser que se trate dun acordo previo dos grupos parlamentarios dos que forman parte, que normalmente se instrumentará a través dunha iniciativa conxunta de ambos os dous grupos.

a) Son necesarios os antecedentes nas proposicións de lei?

A teoría exposta acerca da exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para se poder pronunciar acerca dos proxectos de lei, merece algunhas matizacións no tocante ás proposicións de lei. A pesar de que a regulación regulamentaria é en todo punto semellante, faise preciso tomar conciencia da dificultade que teñen os deputados individuais e grupos parlamentarios para documentar *in extenso* as súas iniciativas lexislativas (existencia dun estudo económico, de viabilidade...).

No entanto, e no que se refire á exposición de motivos, o criterio que manter debe ser estrito. A ausencia de medios non pode xustificar que a iniciativa se remita sen unha mínima documentación xustificativa que debe plasmarse na exposición de motivos que antecede ao texto articulado.

b) Como é a actuación da Mesa no trámite de presentación das proposicións de lei?

A cualificación que a Mesa debe facer do texto remitido como proposición de lei debe limitarse aos aspectos formais regulamentariamente esixidos, pois, como ten apuntado o Tribunal Constitucional (sentenzas 181/1989, 205/1990 e 124/1995), de non ser así, estaría asumindo, baixo un pretendido xuízo técnico, unha decisión política que só corresponde ao Pleno, e ademais estaría obstaculizando a posibilidade dun debate público entre as distintas forzas con representación parlamentaria.

O órgano reitor da Cámara debe ordenar a publicación da proposición de lei e a súa remisión á Xunta de Galicia. Este coñecemento por parte do Executivo ten unha dobre funcionalidade:

1. Manifestar o seu criterio respecto da toma en consideración, aspecto este de importante transcendencia política á hora de debaterse na Cámara.
2. Manifestar o seu criterio sobre se a tramitación implica aumento dos créditos ou mingua dos ingresos presupostarios. Esta segunda manifestación conta cun prazo perentorio de quince días que, de transcorrer, se interpretan no senso de que a proposición está en condicións de ser incluída na orde do día do pleno.

c) Por que é necesario o debate de toma en consideración?

Dende o punto de vista procedemental, a toma en consideración desempeña unha función similar ao debate de totalidade para os proxectos de lei, e, por isto mesmo, o desenvolvemento do debate remítese á regulación dos de totalidade. O Tribunal Constitucional salientou o carácter estritamente político da decisión da Cámara na toma en consideración e, por conseguinte, a imposibilidade de someter tal trámite ao coñecemento do control de constitucionalidade (así, Auto do TC 659/1987, do 27 de maio).

Concluído o debate de toma en consideración, o Regulamento galego prevé un trámite ritual mediante o que o presidente pregunta á Cámara se toma ou non en consideración a proposición de lei en cuestión. Trátase de formalizar solemnemente a asunción pola totalidade da Cámara dunha iniciativa que ata ese momento pertencía só a algúns dos seus membros. A partir deste momento a proposición segue o camiño previsto para os proxectos de lei, como posteriormente se explicará.

d) Pódense presentar emendas ás proposicións de lei?

A superación do debate de toma en consideración abre un prazo de quince días para que se formulen ante a mesa da comisión que determine competente a Mesa do Parlamento as oportunas emendas ao articulado. Este é precisamente o primeiro problema que cabe suscitar sobre este trámite: se non, caberían tamén outros tipos de emendas ante tal documento lexislativo. A lóxica parlamentaria indica que a Cámara xa tivo ocasión de manifestarse sobre a globalidade do proxecto e, polo tanto, neste momento do *iter* procesual só poderá pretender a modificación puntual dalgún artigo da proposición de que se trate.

A STC 99/1987 afirmou nitidamente a imposibilidade de establecer unha delimitación material entre as emendas e as proposicións de lei, e, polo tanto, a falta de límites ás facultades dos deputados para presentar as emendas, exceptuados os que, para as proposicións de lei fixan os artigos 84 e 134.6 da Constitución para asegurar a acción propia ao Goberno.

Na historia da IV lexislatura autonómica suscitouse o problema da posibilidade de que un grupo parlamentario autor da proposición de lei puidese, nun momento máis avanzado do trámite lexislativo, formular emendas ao articulado á proposición súa. O criterio debe ser claramente favorable, posto que a iniciativa pertence á totalidade da Cámara que a asume como propia no debate de toma en consideración, e, polo tanto, o grupo parlamentario autor da mesma só instou a iniciativa do proceso pero non é o titular da proposición unha vez superado o debate plenario.

Nesta mesma orde de cousas, é perfectamente posible que un grupo parlamentario presente un texto lexislativo cun contido “mínimo” para tentar que a Cámara o asuma como documento de traballo sobre o que posteriormente trate de incorporar as súas emendas parciais.

17 COMO SE PRODUCE O TRABALLO SOBRE O TEXTO LEXISLATIVO E AS EMENDAS?

a) É importante o informe da Ponencia?

O primeiro documento que unifica a tramitación lexislativa de proposicións e proxectos de lei é o informe da Ponencia. Este texto é redactado por un deputado ou varios designados dentro da comisión competente, para que, á vista da iniciativa lexislativa e das emendas presentadas ao articulado, redacten un relatorio de carácter eminentemente técnico.

Se ben a complexidade dalgúns documentos lexislativos xera a imposibilidade da redacción do informe no prazo de quince días, a Presidencia da Cámara ditou un acordo interpretativo, aprobado pola Mesa do Parlamento

na súa reunión do día 6 de maio de 1992, no que fai descansar no presidente da Mesa da Comisión as facultades de impulsar o traballo da Ponencia co fin de facilitar o máis axiña o posible remate do seu informe.

A ponencia encargada de redactar o informe poderá establecer un trámite de audiencia de altos cargos da Xunta de Galicia, de persoas expertas e de representantes de colectivos sociais que poidan resultar especialmente afectados pola materia sobre a que verse o proxecto de lei.

A Lei de participación 7/2015 prevé no seu artigo 15 que as persoas maiores de idade e coa condición política de galegos poderán participar na tramitación parlamentaria das leis remitindo as súas suxestións e achegas á Mesa do Parlamento de Galicia antes da sinatura do informe da Ponencia da iniciativa lexislativa.

Unha vez admitidas a trámite as suxestións e achegas, serán entregadas á Ponencia encargada de elaborar o informe para o seu estudo, á vista do texto da iniciativa lexislativa e das emendas presentadas. A Mesa do Parlamento aprobará as normas necesarias para facilitar a presentación das achegas populares mediante medios electrónicos e a información aos autores do estado de tramitación das iniciativas lexislativas.

b) Que sentido ten a elaboración do ditame da Comisión?

A elaboración do ditame da Comisión vén enmarcada por unha regulación claramente presidencialista do funcionamento deste órgano. Neste sentido, o presidente da Comisión exerce funcións semellantes ás que lle son atribuídas á Presidencia da Cámara e que se manifestan de xeito claro na posibilidade de aplicar a capacidade que ten o presidente da Comisión, de acordo coa Mesa desta, de establecer un tempo máximo para a discusión de cada artigo, o que corresponda a cada intervención, á vista do número de peticións de palabra, e o total para a conclusión do ditame.

Unha última manifestación do presidencialismo do que estamos a falar é o feito de que sexa o presidente da Comisión quen asine o ditame da mesma para a súa remisión ao presidente da Cámara para os efectos da tramitación subseguinte que procedese. Trátase dunha vía distinta á que no seu momento utilizou a Ponencia, que na súa redacción do informe aparece subscrita pola totalidade dos seus membros dun xeito acéfalo.

c) Para que se produce unha segunda lectura plenaria?

1 Cal é o obxecto do debate?

Establécese que o debate no Pleno da Cámara trate acerca do mantemento das emendas que os grupos parlamentarios e deputados teñan feito dentro das corenta e oito horas seguintes á data de terminación do ditame. A

práctica seguida consiste en que o presidente da Comisión, antes de rematar a sesión na que se aproba o ditame, comunica verbalmente aos deputados o prazo límite para estes efectos. Este mantemento deberá substanciarse nun escrito dirixido á Presidencia da Cámara. Nel deberán comunicarse os votos particulares e as emendas que, despois de ser defendidas e votadas en comisión e non incorporadas no ditame, se pretendan defender no Pleno.

A xurisprudencia intraparlamentaria está constituída nesta materia por unha resolución da Mesa da Cámara da primeira lexislatura, interpretando que só os grupos parlamentarios son titulares do dereito de mantemento dos votos particulares, namentres que as emendas, como manifestación residual do poder individual do parlamentario, si poden ser mantidas por este para o seu debate plenario.

2 Como se desenvolve o debate?

O noso Dereito Parlamentario establece que comezará pola presentación que do ditame da Comisión faga o presidente da mesma ou o deputado en quen delegue por un tempo de dez minutos.

Seguidamente, ten lugar unha quenda atribuída aos grupos parlamentarios para que durante quince minutos expliquen a súa posición sobre o ditame remitido pola Comisión e, de ser o caso, para defender as emendas e os votos particulares non incorporados ao mesmo. O debate péchase cunha quenda de cinco minutos para que os grupos se posicionen sobre as emendas e os votos particulares defendidos polos demais.

O trámite plenario remata coas votacións que, seguindo a lóxica parlamentaria, se desenvolven do seguinte xeito: primeiro sométense a votación as emendas e votos particulares mantidos e as novas transaccións acadadas, e, por último, o ditame da Comisión coas innovacións que se acadasen no Pleno.

3 Que sucede se apreciamos unha falta de redacción harmónica no texto aprobado?

Con carácter claramente extraordinario, a Mesa do Parlamento, por iniciativa propia ou a pedimento da comisión parlamentaria competente, poderá enviar o texto aprobado polo Pleno de novo á Comisión, co fin exclusivo de que esta, no prazo dun mes, efectúe unha redacción harmónica que deixe a salvo os acordos do Pleno. O documento así redactado debe ser aprobado, nunha votación de conxunto, pola totalidade da Cámara.

18 QUE ESPECIALIDADES LEXISLATIVAS HAI NO PARLAMENTO?

I Que son as leis de desenvolvemento básico do Estatuto de Galicia?

O ordenamento xurídico galego coñece unha tipoloxía normativa diferenciada dentro das leis autonómicas. A previsión do artigo 126 do Regulamento do Parlamento de Galicia establece un procedemento especial para as leis de desenvolvemento básico “que prevé o Estatuto de Galicia”:

A) A iniciativa nas leis de desenvolvemento estatutario

En principio, atribúese a posibilidade de presentar proxectos de lei de desenvolvemento básico a todos os suxeitos establecidos no artigo 110 do Regulamento: deputados e grupos parlamentarios, Goberno galego e cidadáns. No entanto, o propio artigo encárgase de desmentir esta atribución xeneralizada da iniciativa lexislativa de desenvolvemento básico ao apuntar que “a Mesa de acordo coa Xunta de Portavoces pode decidir, logo de iniciativa de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados, que a iniciativa sexa exercida polos grupos parlamentarios”.

B) O procedemento de aprobación das leis de desenvolvemento estatutario

Establécese que “a comisión competente nomee no seu seo unha ponencia para que elabore o texto da proposición de lei”. Obviamente, a determinación da comisión que ostente a competencia precisará o acordo da Mesa-Xunta de Portavoces, conforme o réxime xeral establecido no artigo 39 do Regulamento do Parlamento de Galicia.

Un trámite ineludible no procedemento de aprobación destas leis é o da publicación conforme os artigos 111 e 112 do Regulamento, que se refiren á publicidade dos proxectos de lei.

Á substanciación subsecuente en sede parlamentaria, seguirá o procedemento lexislativo ordinario. Porén, aprécianse tres especialidades.

- En primeiro lugar, a maioría necesaria para a aprobación das leis de desenvolvemento básico é a maioría absoluta dos membros do Parlamento, é dicir, 38 deputados.
- A segunda especialidade é a necesidade dunha votación final de totalidade que non se esixe no procedemento lexislativo ordinario, no que só se votan as distintas partes da lei (sexa artigo por artigo ou por grupos de materias) e nunca se somete a unha votación global o texto do proxecto.

- A última das singularidades é a que máis chama a atención, por canto se non se consegue a maioría absoluta antes citada, posibilitase a elaboración por parte da Comisión dun novo ditame no prazo dun mes, tentando xerar a aprobación definitiva da lei. Neste sentido, remítese o Regulamento ás normas que regulan os debates de totalidade.

A reforma ou derogación das leis de desenvolvemento básico require en todo caso o voto favorable da maioría absoluta dos membros do Parlamento nunha segunda votación final de totalidade.

II Como se pode reformar o Estatuto de Galicia?

Trátase dunha materia que atopa as súas fontes procedementais non só no Regulamento do Parlamento galego, senón no propio texto do Estatuto de autonomía (título V, artigos 56 e 57) e nos regulamentos do Congreso dos Deputados e do Senado ao tratar o procedemento lexislativo propio das leis orgánicas.

O Regulamento galego límitase a remitir a regulación ao contido dos artigos 56 e 57 do Estatuto e ás especialidades xa comentadas das leis de desenvolvemento básico do mesmo, matizando unicamente que a aprobación necesita o voto favorable dos dous terzos dos membros de dereito do Parlamento de Galicia (na actualidade 50 deputados). Existe outra limitación procedemental que procede da imposibilidade, segundo o Estatuto de autonomía (artigo 56), de volver someter a debate e votación do Parlamento, durante un prazo dun ano, as propostas de reforma que non fosen aprobadas polas Cortes Xerais ou pola Cámara autonómica.

Sen dúbida, a especialidade procedemental máis relevante é de carácter extraparlamentario: a necesidade de referendo popular. Este requisito desenvolverase de acordo co previsto na Lei orgánica 2/1980, do 18 de xaneiro, sobre regulación das distintas modalidades de referendo.

Por último, o Regulamento autonómico prevé que, “aprobado o proxecto de reforma, o presidente do Parlamento remitirallo ás Cortes para a súa tramitación ulterior”. De acordo cos mecanismos de relación entre o Lexislativo autonómico e as Cortes Xerais, este proxecto deberá ser remitido á Mesa do Congreso dos Deputados, que é o órgano constitucionalmente competente para a cualificación deste documento.

19 QUE SINGULARIDADES TEN A LEI PRESUPOSTARIA ANUAL NA SÚA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA?

a) Marco de tramitación

O principio xeral que imbúe a Lei de presupostos é o seu sometemento ao procedemento lexislativo común. Isto é, o Parlamento no seu labor de exame, emenda e aprobación somete a Lei de presupostos ao procedemento ordinario, se ben con algunhas especificidades que resultan realmente significativas.

Dende o punto de vista orgánico, é salientable a necesaria participación (asentada no costume parlamentario galego) da Comisión 3.^a, de Economía, Facenda e Presupostos, na tramitación desta lei.

Existen tres grandes excepcións ao trámite lexislativo ordinario que sofren os presupostos: as temporais, as que afectan ás emendas e as que se refiren ao reforzamento do dereito de información dos deputados.

- No ámbito temporal destaca ante todo a preferencia absoluta coa que conta a Lei de presupostos respecto aos demais textos lexislativos que se atopen en tramitación na Cámara nese momento. As razóns desta preferencia son xustificables dende o punto de vista estatutario e non merecen unha crítica negativa.
- As emendas presentadas ao proxecto de lei de presupostos sométense no seu trámite de admisión aos requisitos xerais regulamentarios, pero de xeito engadido esíxelles que sexan equilibradas (así, a STC 65/1987, do 21 de maio), requisito este que debe entenderse referido a aquelas que afecten aos gastos presupostarios. Neste sentido, só poderán ser admitidas a trámite se propoñen unha baixa de igual contía na mesma sección que supoña aumento de crédito. De xeito similar, prevese que as emendas ao proxecto de lei de presupostos que supoñan minoración de ingresos deban remitirse á Xunta para que esta emita un informe sobre as mesmas no prazo de quince días.
- Por último, no trámite de debate presupostario, os deputados autonómicos contan con máis facilidades para a formación do seu criterio respecto do proxecto sobre o que se teñen que pronunciar. Nesta liña, seguindo a práctica xeneralizada nos parlamentos de todo o Estado, antes de finalizar o prazo de presentación das emendas, teñen lugar unha serie de comparecencias ante a comisión competente na que os distintos responsables dos entes xestores de gasto xustifican o contido do seu proxecto de presupostos. Trátase de comparecencias excepcionais no procedemento lexislativo ordinario, pero que son habituais nesta lei anual, a pesar de non atoparse prohibidas.

b) Debate

O actual desenvolvemento do debate presupostario é debedor da redacción dada ao Regulamento pola reforma do 22 de xullo de 1993. Este trámite foi notablemente simplificado, procedéndose a un debate único no que se acumulan tanto as emendas que postulan a devolución global dos presupostos coma as que pretenden o rexeitamento de calquera sección ou centro xestor de gastos. Para a súa defensa, dispónse dun tempo proporcional de entre trinta e corenta e cinco minutos por cada grupo parlamentario. Establécese igualmente que só estas emendas terán efectos devolutivos para o proxecto.

A dicción regulamentaria expresa que a continuación deben debaterse as emendas que afecten á contía global dos “estados dos presupostos.” Tamén se debaten neste momento aquelas emendas que transfiren créditos entre seccións. Para a súa defensa, cada grupo parlamentario dispón dun tempo proporcional de entre quince e trinta minutos.

Aínda que o miolo do debate presupostario se centre nas contías de cada unha das seccións, non pode esquecerse que o texto articulado que o precede acada unha gran transcendencia, e por iso é obxecto dun debate individualizado; todo iso sen prexuízo do estudo doutros documentos que os acompañen e que non son sometidos a votación ningunha.

Este marco regulamentario vén matizado pola posibilidade de adaptación do debate á estrutura presupostaria (actualmente sometida ao esquema da presupostación por programas), para o que se habilita o presidente da Comisión de Presupostos e o do Parlamento, de acordo coas súas respectivas mesas, a que poidan ordenar os debates e as votacións.

A aprobación final dos presupostos no Pleno da Cámara deberase desenvolver diferenciando o conxunto do articulado da lei e as súas seccións, segundo a redacción do Regulamento de 2015, o que obriga a identificar claramente as distintas consellerías e as súas partidas presupostarias, e que os distintos centros de gasto sexan organismos autónomos ou sociedades públicas.

20 É POSIBLE QUE UNHA COMISIÓN PARLAMENTARIA APROBE UNHA LEI AUTONÓMICA?

A proposta deste tipo de tramitación debe provir da Mesa da Cámara de acordo coa Xunta de Portavoces ou partir da propia iniciativa deste último órgano. En ambos os dous casos maniféstase a primacía do criterio político sobre o institucional ao esixir a participación do órgano da Cámara no que están presentes os voceiros de todos os grupos parlamentarios.

O acordo de delegación tomarase por maioría de 2/3 e resulta aplicable a proposicións e proxectos de lei, agás ás referidas leis de desenvolvemento básico e á reforma do Estatuto de autonomía. A avocación por parte do Pleno

pode darse por iniciativa da Mesa, de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados.

Este subtipo normativo sométese ao procedemento lexislativo común, agás, como é obvio, o debate e votación no pleno. Unha vez redactado o informe da Ponencia, apunta o Regulamento que o Pleno da Comisión seguirá o trámite previsto nesta norma para a deliberación en Pleno.

21 EN QUE CONSISTE A TRAMITACIÓN DUN PROXECTO DE LEI EN LECTURA ÚNICA?

Os casos citados polo Regulamento son dous:

- a) Que se trate dun proxecto con gran simplicidade de formulación.
- b) Que a natureza do proxecto o aconselle.

Estes supostos obrigan a un consenso entre as forzas políticas para a apreciación da súa existencia. Habitualmente, o que se busca é o funcionamento rápido da Cámara.

Os órganos competentes para formular a proposta son a Mesa, oída a Xunta de Portavoces, ou a propia Xunta de Portavoces illadamente. En ambos os dous casos, atopamos a importante participación do criterio político da Xunta de Portavoces, criterio que, en definitiva, plasmará o consenso necesario para que este tipo normativo poida nacer.

O acordo necesario para o sometemento dun proxecto de lei a este procedemento plenario que precisa de dúas votacións, unha acerca do procedemento que seguir e outra sobre o fondo do proxecto, estas votacións poden producirse na mesma sesión ou ben en sesións distintas.

O acordo deberá adoptarse por maioría simple, que é o quórum habitual de funcionamento das cámaras. A lectura única pode producirse directamente no Pleno ou ante unha comisión, se ben a práctica parlamentaria autonómica coñece só a primeira posibilidade e reducida a supostos de leis habilitadoras de créditos (leis de artigo único) ou leis de reforma puntual doutras existentes.

O debate someterase ao previsto no artigo 79.1 e 2 do Regulamento, que regulan os debates de totalidade, sendo a votación única para o conxunto da lei.

22 QUE TRÁMITES SEGUEN AS PROPOSICIÓNS E SOLICITUDE DE PROXECTOS PARA A APROBACIÓN DE LEIS ESTATAIS?

Atopámonos ante unha manifestación nidia do principio de colaboración lexislativa entre as comunidades autónomas e os órganos constitucionais do Estado.

A elaboración das proposicións de lei que se vaian presentar ante a Mesa do Congreso dos Deputados e a solicitude ao Goberno do Estado da adopción de proxectos de lei farase de acordo co procedemento lexislativo ordinario.

Esta especialidade lexislativa precisa dunha maioría agravada, posto que requirirá a aprobación por maioría absoluta en derradeira votación polo Pleno do Parlamento.

A descrición desta técnica de colaboración lexislativa quedaría incompleta sen facer unha referencia á participación dos deputados autonómicos na defensa das proposicións de lei ante o Congreso dos Deputados, segundo o previsto no artigo 10.1 f) do Estatuto de autonomía de Galicia. A este respecto, cada deputado escribirá un nome na papeleta correspondente, resultando elixidos, ata un máximo de tres, o número que previamente fixase o Pleno por maioría absoluta.

Unha especialidade senlleira desta modalidade é aquela que pretende a reforma constitucional. O artigo 166 da Constitución, ao remitirse aos apartados 1 e 2 do artigo 87, posibilita que as asembleas lexislativas da comunidades autónomas insten o procedemento de reforma da Constitución. Neste sentido, o Regulamento do Congreso dos Deputados (arts. 146 e seguintes) prevé os trámites aos que se someterán esta clase de iniciativas.

23 COMO DELEGA O PARLAMENTO NA XUNTA A SÚA COMPETENCIA LEGISLATIVA?

A previsión do artigo 10.1 do Estatuto de autonomía para Galicia establece que a potestade lexislativa delegada na Xunta producírase nos termos previstos nos artigos 82, 83 e 84 da Constitución para o suposto da delegación lexislativa das Cortes Xerais ao Goberno.

A Xunta deberá remitir ao Parlamento unha comunicación cun contido alternativo: ou ben o texto articulado ou o texto refundido obxecto da delegación lexislativa. A Mesa da Cámara ordenará a súa publicación no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*.

Conforme o establecido no artigo 10.1 do Estatuto de autonomía, as leis de delegación poden prever un control adicional por parte da Cámara da lexislación delegada. Este control producírase do seguinte xeito: dentro do mes seguinte á publicación, os deputados ou grupos parlamentarios poden formular obxeccións. Se non se producen, presúmese que a Xunta fixo un uso correcto da delegación lexislativa.

No suposto de manifestarse obxeccións, a Mesa do Parlamento remitirá as mesmas á comisión competente para que esta emita un ditame no prazo que a Mesa da Cámara sinala. Este texto será debatido no Pleno da Cámara conforme os artigos que regulan o procedemento lexislativo.

D A FUNCIÓN DE CONTROL

O tratamento das interpelacións e preguntas presenta numerosos aspectos equiparables que as fan merecentes dunha análise conxunta. Primeiramente, a totalidade da Cámara non participa na substanciación destes instrumentos parlamentarios que comunmente se desenvolven na dialéctica bilateral entre un deputado e o responsable governamental de que se trate.

O Regulamento do Parlamento galego atribúe tamén a esta unicidade procedemental unhas consecuencias semellantes previstas nos artigos 158 e 159. Neste sentido, introdúcese a existencia da *question time*, obrigando a que, nas semanas nas que exista sesión ordinaria do Pleno, se dediquen dúas horas como tempo mínimo ao tratamento das preguntas e das interpelacións.

Nunha orde de cousas similar, os órganos reitores da Cámara (Presidente e Mesa) son facultados para dar un tratamento especial a certas preguntas e interpelacións. No caso do primeiro dos suxeitos, existe a posibilidade da acumulación e debate simultáneo destas iniciativas, que tratando do mesmo tema ou temas conexos entre si, se atopen incluídas nunha orde do día. No segundo dos supostos, é a Mesa da Cámara a que, oída a Xunta de Portavoces, pode declarar non admisibles aquelas preguntas ou interpelacións que poidan incluírse no previsto polo Regulamento da Cámara no seu artigo 105; a saber, que se conteñan palabras ou se manifesten conceptos ofensivos ao decoro da Cámara ou dos seus membros, das institucións do Estado e de Galicia ou de calquera outra persoa ou entidade.

24 QUE SON AS INTERPELACIÓNS PARLAMENTARIAS?

Non existe no Estatuto parlamentario galego unha definición das mesmas, pero á luz da experiencia parlamentaria autonómica pódense conceputarse como aquelas actividades do Lexislativo de carácter plenario, nadas a instancia dun deputado ou dun grupo parlamentario que, posibilitando o debate entre todos os suxeitos parlamentarios e o Goberno, non xeran *per se* a creación dun criterio da Cámara.

Poden presentar interpelacións no Parlamento, por unha banda, os deputados individualmente considerados. A admisión no Dereito parlamentario de Galicia das interpelacións presentadas polos deputados individuais xerou a inxedanza dentro da Xunta de Portavoces de se era posible a creación dun novo grupo de iniciativas desta clase distintas das previstas para os grupos parlamentarios. Para resolver esta cuestión, os Servizos Xurídicos da Cámara elaboraron por unanimidade un informe que renderon á Xunta de Portavoces do 20 de setembro de 2005, no que concluíron dous asertos diferenciados.

- En primeiro lugar, que o límite máximo establecido no artigo 149.2 *in fine* do Regulamento, relativo á limitación de incluír máis de dúas

interpelacións dun mesmo grupo parlamentario nunha mesma sesión plenaria, afecta á totalidade das interpelacións do grupo parlamentario, sen diferenciar a autoría individual dos deputados e das deputadas ou a súa autoría grupal.

- Ademais, conclúese que a posibilidade de que as interpelacións de autoría dos deputados ou deputadas non se computen no límite establecido no citado artigo leva consigo a reforma do regulamento neste aspecto.

Por outra banda, os grupos parlamentarios poden tamén interpelar o Goberno, sendo esta a vía máis habitual de esixir a presenza dos membros da Xunta ante a Cámara.

Son suxeitos pasivos das interpelacións cada un dos membros da Xunta e esta como tal órgano estatutario. As interpelacións deberán ser presentadas por escrito, debendo ademais ser dirixidas á Mesa do Parlamento.

O seu obxecto debe versar sobre os motivos ou propósitos de actuación do Executivo ou de calquera das consellerías. A amplitude do contido das interpelacións vén xerada polas moi variadas materias ás que poden afectar, xa que o Regulamento admite as materias de política xeral ou cuestións de acentuada relevancia.

Un paso moi relevante na tramitación das interpelacións é o da súa cualificación pola Mesa da Cámara, establecéndose a este respecto a posibilidade de que aquela acorde comunicar ao seu autor a conversión da interpelación en pregunta, sexa con resposta oral ou por escrito.

Os prazos de substanciación das interpelacións son bastante rápidos, prevéndose a posibilidade da súa inclusión na orde do día do pleno sete días despois da súa publicación no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, conforme a reforma regulamentaria de 2015.

Un último aspecto subliñable do procedemento é o que afecta á inclusión na orde do día. O Regulamento fala dunha cota que vén constituída por unha interpelación por cada tres deputados, cun límite máximo de dous por grupo parlamentario para seren incluídas nunha mesma orde do día.

Ó finalizarse o período de sesións, as interpelacións convértense en preguntas escritas, que deben de ser contestadas antes do inicio do seguinte período de sesións. No entanto, o Regulamento posibilita o mantemento das interpelacións por parte dos seus autores, o que esixe a constancia escrita da vontade de que tales iniciativas se manteñan.

O tratamento plenario das interpelacións debe producirse como moi tarde na segunda sesión plenaria despois de publicada, se ben esta previsión regulamentaria é incumprida reiteradamente pola práctica da Cámara galega, debido ao inxente número de interpelacións que presentan os distintos

actores parlamentarios. A Mesa do Parlamento, a través dunha Resolución do 17 de abril de 1984, fixou os criterios para levar á práctica a substanciación das interpelacións, evitando que polo transcurso de dúas sesións aquelas caducaran, producindo uns efectos contrarios aos que o Regulamento desexaba coa inclusión do citado prazo.

O debate iníciase cunha rolda de exposición de dez minutos de duración, seguida dunha contestación por parte do responsable governamental coa mesma duración, e cadansúa rolda de réplicas de cinco minutos.

25 QUE SON AS MOCIÓNS PARLAMENTARIAS?

Unha aproximación ao réxime xurídico das mocións pode definilas como aqueles instrumentos parlamentarios nos que a Cámara, tras deliberación plenaria, manifesta o seu posicionamento sobre unha proposta de resolución referida a un tema previamente debatido nunha interpelación.

Os lexitimados para presentar unha moción segundo o Regulamento son os grupos parlamentarios autores da interpelación da que trae causa, que contan cun prazo de tres días hábiles para a presentación das mocións, de acordo co réxime xeral establecido no artigo 95 do Regulamento.

O obxecto constitucionalmente admisible das mocións é, segundo a STC 205/1990, do 13 de decembro, moi amplo, xa que se atopa incluído dentro do *ius ut procedatur* dos parlamentarios e non impide que trate sobre materias lexislativas.

A moción sométese *a limine* á cualificación da Mesa do Parlamento, sendo esta unha fase de particular relevancia práctica, xa que se suscita na súa plenitude o problema da congruencia que a moción debe gardar respecto á interpelación orixinaria. Téñense defendido dous criterios nesta materia:

- Por unha banda, deféndese que o proceso interpretativo se faga entre o enunciado da interpelación tal e como se publicou no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* o texto da moción que se tenta debater.
- Outra postura defende que o contraste se faga tomando en consideración o debate plenario da interpelación, que, como é obvio, pode ter un ámbito de debate moito maior que o mero texto literal da interpelación.

A previsión subseguinte é a de que a moción sexa incluída de xeito urxente na orde do día da seguinte reunión plenaria, o que favorece a actualidade do debate, se ben en ocasións provoca unha excesiva redundancia na temática dos debates parlamentarios concentrados nun período de tempo moi limitado.

Os distintos grupos parlamentarios contan coa posibilidade de presentar emendas ata seis horas antes do comezo da reunión do Pleno. O Regulamento remite as normas establecidas para as proposicións non de lei no tocante ao

debate e votación das mocións, o que suscita a dúbida de se é de aplicación a práctica parlamentaria existente nas comisións da Cámara galega de admitir as transaccións sobre as propostas de resolución aínda que non fosen presentadas emendas ao respecto.

26 CAL É O SENTIDO E FUNCIÓN DAS PREGUNTAS NO PARLAMENTO?

Trátase dunha facultade parlamentaria de carácter individual e, polo tanto, prohibida para os grupos parlamentarios. O Tribunal Constitucional, no seu Auto 147/1982, do 22 de abril (caso Iglesias Selgas), delimitou claramente que as preguntas parlamentarias se presentan en exercicio dunha actuación individual de deputados e senadores, sen que en ningún caso poida entenderse que os parlamentarios ostenten o carácter de “poderes públicos” no sentido do artigo 41.2 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional.

Os suxeitos pasivos das preguntas son a Xunta e os seus membros individualmente considerados, o que pon de novo de actualidade a teoría da responsabilidade política colexiada do Goberno, que posibilita o control por parte dos deputados de cada un dos conselleiros e do Goberno na súa totalidade.

Segundo os criterios xerais, as preguntas deben presentarse por escrito e ante a Mesa do Parlamento. Os criterios regulamentarios para admitir ou non as preguntas son, no Dereito parlamentario galego, dous.

- En primeiro lugar que se trate de preguntas de interese exclusivo persoal.
- A segunda limitación consiste na non admisión das preguntas que supoñan unha consulta de índole estritamente xurídica.

Tipos de preguntas

1 Oraís en pleno

En primeiro lugar, a pregunta debe limitarse no seu contido a unha “concisa e estrita formulación dunha sola cuestión, interrogando sobre un feito, unha situación ou unha información”.

O segundo límite afecta ao contido da pregunta, debendo versar esta “sobre se a Xunta tomou ou vai tomar algunha providencia en relación con algún asunto”.

A terceira das limitacións fala de que a pregunta trate sobre se o Goberno galego “lle vai remitir ao Parlamento algún documento ou informalo acerca dalgún aspecto”. Esta redacción subliña o carácter instrumental da función informativa das preguntas respecto da xenérica posición de control que ostentan os parlamentarios.

O procedemento que seguen ás preguntas prevé a existencia de catro días de “arrefriamento”, que poden ser exceptuados polo trámite especial do artigo 155, apartado 5, do Regulamento e polo procedemento das preguntas urxentes que a Mesa do Parlamento acaba de concretar a través da norma supletoria do 17 de marzo de 2015.

O máis relevante da disposición que acabamos de comentar é a fixación dunha cota de preguntas en cada período ordinario de sesións para cada grupo parlamentario, fixada nunha por grupo parlamentario e outra máis por cada tres deputados membros do mesmo grupo. Así mesmo, establécese como límite a inclusión dunha pregunta urxente por cada grupo parlamentario na orde do día de cada sesión plenaria, imputándoselle a cota do deputado ou do grupo parlamentario que a formulou para os efectos previstos no artigo 155.2 do Regulamento.

O dato cuantitativo de que as preguntas son os instrumentos parlamentarios máis numerosos con moito dos formulados no parlamentarismo contemporáneo provoca a necesidade da regulación dun “cantidade” para os autores das mesmas. Deste xeito, o Dereito parlamentario galego atribúe a prioridade na tramitación das preguntas feitas por aqueles deputados que aínda non formularon preguntas no pleno no mesmo período de sesións.

Por outra banda, atribúese ao presidente do Parlamento e non á Mesa a facultade de fixar o número de preguntas que se van incluír na orde do día de cada sesión plenaria e o criterio de distribución entre deputados correspondentes a cada grupo parlamentario.

O debate das preguntas plenarias parte da concisa formulación da pregunta por parte do deputado. Os tempos de intervención fíxanse polo presidente se ben o límite regulamentario é de cinco minutos, pasándose dun xeito “expeditivo” á intervención do responsable gubernamental e, finalmente, ás eventuais réplicas.

Por último, existe a posibilidade de que o Goberno galego solicite a posposición do tratamento das preguntas a debater na sesión plenaria. Se ben é preciso que se trate dunha solicitude motivada e só pode producirse nunha ocasión.

2 Oraís en comisión

Trátase dunha das grandes funcionalidades do sistema de comisións no parlamentarismo moderno, tanto no ámbito anglosaxón (onde tivo o seu nacemento) coma no do Dereito Parlamentario continental, posto que as preguntas orais son, con diferenza, as iniciativas máis substanciadas nas comisións da Cámara.

O procedemento desta clase de preguntas vese condicionado pola necesaria espera de sete días para a súa substanciación dende a súa recollida no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*. O debate en comisión goza de quendas máis amplas, de 10 e 5 minutos respectivamente, o que posibilita un

tratamento máis concienciado de cuestións que habitualmente teñen facetas máis técnicas e menos políticas que as preguntas orais plenarias.

No tocante aos suxeitos pasivos destas preguntas, cabe dicir que o Regulamento galego opta por unha enumeración favorecedora dos intereses do Executivo ao posibilitar que poidan ser contestadas por calquera representante gobernamental, incluso os subdirectores xerais, sendo este o único suposto no que estes altos funcionarios comparecen illadamente ante a Cámara.

As preguntas son privilexiadas regulamentariamente cun réxime de garantía da súa tramitación consistente en que, rematado un período de sesións, as preguntas pendentes tramítanse como preguntas con resposta escrita, debendo ser contestadas antes do inicio do seguinte período de sesións. Esta “degradación” das preguntas orais en comisión ten a medio prazo efectos favorables respecto á súa inmediata substanciación no vindeiro período de sesións.

3 Escritas

A contestación por escrito das preguntas debe producirse dentro dos 20 días dende a súa publicación no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, se ben a Mesa do Parlamento pode prorrogar o prazo outros 20 días máis, a solicitude motivada do Goberno galego.

Se a Xunta non envía a contestación nos prazos citados, o presidente do Parlamento a instancia do autor da pregunta, ordenará que se inclúa na orde do día da seguinte comisión competente, onde recibirá o tratamento das preguntas orais, dándoselle conta de tal decisión ao Goberno galego.

O artigo 17 da Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia establece que calquera persoa xurídica que represente intereses sociais e actúe lexitimamente a través dos seus órganos, e calquera cidadán ou cidadá coa súa sinatura e mención do seu documento nacional de identidade, poderán dirixir preguntas ao Parlamento de Galicia co rogo de que sexan formuladas á Xunta de Galicia.

A Mesa da Cámara pronunciarase sobre a admisibilidade de cada unha delas e rexeitará de xeito motivado, pero sen posible recurso, as que considere improcedentes, conforme o disposto no Regulamento do Parlamento de Galicia e nos seus acordos complementarios.

Unha vez admitida unha pregunta, quedará depositada no Rexistro da Cámara e será cualificada e admitida, de ser o caso, pola Mesa.

As preguntas admitidas anunciaranse no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* e establecerase un prazo de quince días, que se contará dende o seguinte ao da súa publicación, para que os deputados ou as deputadas as poidan asumir como propias e convertelas en preguntas con resposta escrita ou oral.

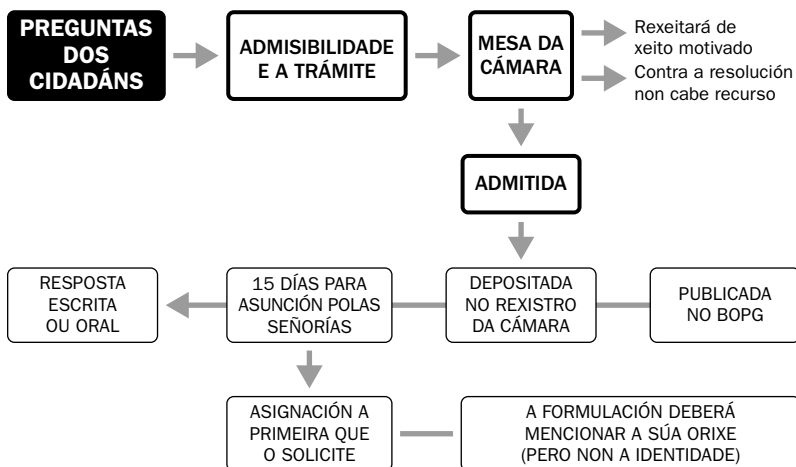
De seren varios os deputados ou as deputadas que manifesten a asunción, será asignada ao primeiro que o solicite.

Ao formulalas, deberá mencionarse sempre a súa orixe, aínda que preservando, se se trata dunha persoa física, o nome e os apelidos do asinante, e expresando así mesmo os deputados ou as deputadas que as asumisen.

As preguntas admitidas pola Mesa e non asumidas por ningún deputado ou deputada nos quince días seguintes ao seu anuncio no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* consideraranse decaídas.

As preguntas de iniciativa popular asumidas por un deputado ou deputada seranlle imputadas ao seu grupo respecto da formación das correspondentes ordes do día.

A participación popular no control ao Goberno na Lei 7/2105 de iniciativa legislativa popular e participación cidadá



27 COMO COMPARECE A XUNTA ANTE O PARLAMENTO?

A primeira das vías de comparecencia adopta dúas modalidades fundamentais segundo a orixe da solicitude. En efecto, a significación política da comparecencia do Executivo ante o Parlamento é moi diferente se se debe á petición do Goberno ou á solicitude da oposición parlamentaria. Estas

variantes instrumentáanse por distintas canles procedementais recollidas no título VIII do Regulamento do Parlamento de Galicia.

I Que son as comunicacións da Xunta de Galicia?

Este é un medio de gran relevancia política, baste sinalar a transcendencia dos coñecidos como “debates dobre o Estado da autonomía”, recollidos no noso Dereito no artigo 48 da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente, no que se prevé que o Goberno solicite anualmente do Parlamento, ao comezo dun dos períodos ordinarios de sesións, a celebración dun debate de política xeral. Esta previsión legal sofre a importante matización práctica de non celebrarse nos anos electorais, o que ten a xustificación obvia de verse substituído polo debate de investidura que dá lugar á creación dun novo Goberno.

O artigo 141 bis do Regulamento, incluído na reforma de 2015, dispón que, con carácter anual, o Pleno celebrará o debate sobre política xeral da Comunidade Autónoma de Galicia. Non caberá celebrar este debate cando, no mesmo ano, a Cámara investise o presidente ou a presidenta da Xunta de Galicia. O debate iniciárase coa intervención do presidente ou da presidenta da Xunta de Galicia, sen límite de tempo. A continuación, a Presidencia do Parlamento poderá interromper a sesión, tras a cal haberá unha intervención dunha persoa que represente a cada grupo parlamentario polo tempo que fixe a Presidencia, oída a Xunta de Portavoces.

O presidente ou a presidenta da Xunta de Galicia poderá contestar aos grupos parlamentarios de maneira illada ou conxunta sen límite de tempo e poderá intervir cantas veces o solicite. Todos os grupos parlamentarios poderán replicar durante un tempo máximo de quince minutos cada un, sen prexuízo da contrarréplica final da persoa titular da Presidencia da Xunta.

Ao rematar o debate, a Mesa abrirá un prazo durante o cal os grupos parlamentarios poderán presentar propostas de resolución no número máximo que fixe a Mesa, oída a Xunta de Portavoces, referidas ás grandes liñas de política xeral e de enumeración simple. A Mesa admitirá as propostas que sexan congruentes coas materias obxecto do debate.

As propostas admitidas poderán ser defendidas durante un tempo máximo de trinta minutos. A Presidencia do Parlamento ordenará o debate de defensa ou toma de posición sobre as propostas. A Presidencia do Parlamento ordenará a votación das propostas de resolución unha vez rematado o debate.

Distinta transcendencia práctica acadan as comunicacións remitidas polo Goberno autonómico para a súa celebración ante as comisións parlamentarias. Trátase de documentos, habitualmente sectoriais, nos que o conselleiro competente expón determinadas liñas de actuación para o seu coñecemento por parte da Cámara. En ocasións resulta difícil distinguir estas comunicacións dos plans e programas que recolle o artigo 142 do Regulamento do Parlamento de

Galicia, facéndose necesaria unha correcta actuación cualificadora por parte da Mesa do Parlamento.

O desenvolvemento do debate da comunicación consta dunhas fases claramente diferenciadas.

O debate:

- a) En primeiro lugar, ten lugar a intervención do membro da Xunta por un tempo que non vén limitado regulamentariamente. A redacción do noso Estatuto parlamentario posibilita que aquel que defenda a comunicación poida ser calquera membro do Executivo, e non ten necesariamente que formar parte do Consello da Xunta de Galicia, o que conduce a que habitualmente sexan presentadas por secretarios xerais ou directores dos distintos departamentos autonómicos.
- b) Posteriormente, interveñen durante un tempo máximo de 15 minutos un representante de cada grupo parlamentario, o que farán, conforme o criterio xeral do Dereito Parlamentario galego, en orde inversa á súa importancia numérica.
- c) A contestación por parte da Xunta poderase producir de xeito conxunto ou illadamente, e incluso agrupando as respostas por razón da materia.
- d) Remata o debate coa réplica dos intervinientes por un prazo máximo de 10 minutos cada un. O costume parlamentario autonómico posibilita o peche do debate por parte do representante gobernamental, interpretando de xeito amplo a expresión regulamentaria.

As resolucións:

Unha vez celebrado o debate sobre a comunicación, establécese un prazo de trinta minutos para que os grupos parlamentarios poidan presentar ante a Mesa propostas de resolución.

En coherencia cos principios xerais de funcionamento da Cámara, as propostas de resolución deben ser cualificadas pola Mesa atendendo ao principio de congruencia. As propostas cualificadas como admisibles poderán ser defendidas durante un tempo máximo de 10 minutos, ao que seguirán as roldas en contra durante o mesmo tempo, tras a defensa de cada unha delas.

O remate da substanciación das propostas ten lugar coa votación, que se celebrará seguindo dous criterios: un cualitativo e outro de carácter temporal. Neste sentido, vótanse primeiro aquelas propostas que signifiquen o rexeitamento global do contido da comunicación da Xunta e despois as restantes, segundo a súa orde de presentación ante o Rexistro da Cámara.

28 COMO SE SUSTANCIA O EXAME DE PROGRAMAS E PLANS?

Debemos distinguir dúas posibilidades segundo o plan ou programa se tramite ante o Pleno da Cámara ou ante unha das súas comisións.

No primeiro caso, a Mesa do Parlamento envía á comisión competente o plan de que se trate, con independencia de que deba formular a súa cualificación preliminar sobre o mesmo, conforme o previsto no artigo 30, apartado 5, do Regulamento autonómico.

A mesa da comisión será a encargada de organizar a tramitación e fixar os prazos da mesma.

A singularidade máis relevante da tramitación dos plans e programas é a posible existencia dunha ponencia que estude o documento en cuestión.

O debate na comisión axectarase ao previsto para as comunicacións, se ben o prazo de presentación das propostas de resolución será de tres días, o que resulta plenamente xustificado pola complexidade que estes plans e programas adoitan ter. A Mesa do Parlamento pode decidir que as propostas se debatan no seo da comisión e non sexan discutidas polo Pleno. Neste caso, o prazo para a presentación das propostas virá fixado polas normas aprobadas pola comisión, e habitualmente é menor que os tres días citados.

29 EN QUE CONSISTEN AS INFORMACIÓNS DA XUNTA?

A) En comisión

A vía das sesións informativas atópase prevista no artigo 143 do Regulamento do Parlamento de Galicia. Neste caso, a solicitude pode provir da propia Xunta ou da comisión “correspondente”, o que suscita problemas de determinación que entendo que non poden servir de escusa ao Executivo para obviar a comparecencia. Este dereito de solicitar a comparecencia atópase delegado habitualmente por parte da comisión na Mesa a través dun acordo que se adopta ao comezo da lexislatura en cada unha das comisións permanentes da Cámara.

A expresión “comparecerán”, prevista no Regulamento, pon de manifesto o carácter vinculante da decisión adoptada polo órgano parlamentario para o Executivo, de tal xeito que entendo que sería posible que os deputados solicitantes da comparecencia puidesen recorrer ante o Tribunal Constitucional, pola vía do amparo, pola existencia dunha negación arbitraria a comparecer por parte do Executivo, unha vez esgotados os recursos xudiciais oportunos, pola vía do artigo 43 da LOTC.

O desenvolvemento das sesións informativas consta das seguintes fases:

- a) Primeiramente, o conselleiro expón oralmente a súa información, o que non debe ser interpretado restritivamente e, polo tanto, debe permitir o apoio noutros medios expositivos de carácter gráfico ou técnico.
- b) Posteriormente, prodúcese unha suspensión durante un tempo máximo de 45 minutos, que atopa a súa xustificación na natureza informativa da comparecencia, e coa finalidade de que os deputados e grupos parlamentarios poidan preparar a formulación de preguntas ou observacións. Remata o debate coa contestación por parte do membro da Xunta, aínda que en ocasións os presidentes aplican o contido do artigo 78 do Regulamento, xerando unha dobre quenda para o representante governamental e os membros da Cámara.

Distinta natureza ten a coñecida como “información sobre asuntos determinados” prevista no artigo 144 do Regulamento.

A solicitude para a celebración dunha sesión con este contido pode partir da Xunta de Galicia ou ben da Mesa e da Xunta de Portavoces. Neste segundo caso, a iniciativa para a adopción dos acordos atribúese a dous grupos parlamentarios ou á quinta parte dos membros da comisión.

A obrigatoriedade da comparecencia aparece aquí mediatizada polo acordo da Mesa e da Xunta de Portavoces, e, polo tanto, non resulta tan evidente coma nos supostos das sesións informativas anteriormente citadas.

O desenvolvemento da comisión parte da exposición dun representante da Xunta que non ten por que ser un conselleiro. Posteriormente prodúcese a intervención dos representantes de cada grupo parlamentario durante 10 minutos, aos que contestará o representante governamental, sen que se produza votación ningunha, xa que nos atopamos ante unha función informativa e non decisoria. O costume parlamentario galego atribúe a primeira das quendas correspondentes aos grupos parlamentarios a aquel que fose o proponente da comparecencia, o que é perfectamente coherente coa dialéctica e co principio de contradición que rexe nos legislativos.

B) En pleno

Ante a totalidade da Cámara só e posible a substanciación da comparecencia pola vía do artigo 144, isto é a información sobre asuntos determinados.

O desenvolvemento da información para asunto determinado en pleno é idéntico ao descrito en comisión, se ben en casos excepcionais a Presidencia poderá, de acordo coa Mesa e oída a Xunta de Portavoces, abrir unha rolda para que os deputados poidan concisamente formular preguntas ou pedir aclaracións sobre a información facilitada. Para este efecto, poderá fixar un número ou un tempo máximo de intervencións.

E A FUNCIÓN DE IMPULSO POLÍTICO

Non existe no Regulamento parlamentario galego unha definición das proposicións non de lei. Serve para aproximarse ao seu concepto o artigo 160, que di que a través delas os grupos parlamentarios poden formular propostas de resolución á Cámara. Esta caracterización non as diferencia nitidamente das interpelacións, senón por dous aspectos explicitados noutros lugares do Regulamento: os suxeitos que poden presentalas (exclusivamente os grupos parlamentarios) e o lugar no que se substancian (tanto no pleno coma nas distintas comisións da Cámara).

Un paso máis adiante no perfil deste instrumento parlamentario vén dado polo contido da resolución da Mesa do Parlamento do 20 de xuño de 1986, sobre o artigo 161 do Regulamento da Cámara, que establece como propias das proposicións non de lei aquelas propostas de resolución formuladas que conteñan declaracións de vontade dirixidas ao Goberno galego.

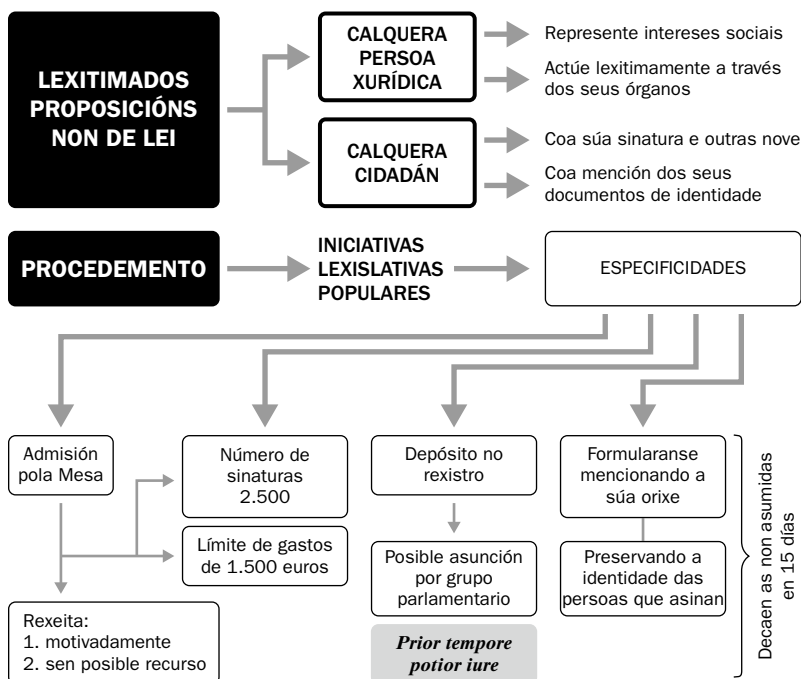
30 QUEN PODE PRESENTAR AS PROPOSICIÓNS NON DE LEI?

Non existe un *ius ut procedatur* considerado individualmente por parte dos deputados á presentación das proposicións non de lei agás en certos ordenamentos parlamentarios autonómicos, posto que o habitual é atribuír aos grupos parlamentarios o dereito á presentación desta clase de iniciativas.

En todo caso, non cabe dúbida de que, á luz do ordenamento parlamentario galego, só os grupos parlamentarios teñen a posibilidade de formular proposicións non de lei. A Lei de participación do 2015 posibilita tamén a presentación destas iniciativas por parte dos cidadáns mediante unha recollida de sinaturas validadas pola Xunta Electoral de Galicia. Deste xeito, o artigo 16 desa lei dispón que calquera persoa xurídica que represente intereses sociais e actúe lexitimamente a través dos seus órganos ou calquera cidadán ou cidadá coa súa sinatura e a doutros/as nove, e coa mención dos seus documentos nacionais de identidade, poderán promover a presentación de proposicións non de lei ao Parlamento de Galicia.

O procedemento para a presentación de proposicións non de lei de iniciativa popular será o previsto nesta mesma norma para a tramitación das iniciativas lexislativas populares, agás nas especificidades seguintes:

- a) A Mesa da Cámara pronunciarase sobre a admisibilidade de cada unha delas e rexeitará de xeito motivado, pero sen posible recurso, as que considere improcedentes, conforme o disposto no Regulamento do Parlamento de Galicia e nos seus acordos complementarios.
- b) O número requirido de sinaturas de persoas lexitimadas para subscribir unha proposición non de lei de iniciativa popular é de 2.500.



- c) Unha vez admitida unha proposición non de lei, quedará depositada no Rexistro da Cámara. Nese momento, calquera grupo parlamentario poderá asumila, debendo convertela en proposición non de lei en pleno ou en comisión. Seralle de aplicación o disposto no artigo 161.1 do Regulamento do Parlamento. De seren varios os grupos parlamentarios que manifesten a asunción, quedará asignada ao primeiro que o solicite.
- d) Ao formulala, deberá mencionarse sempre a súa orixe, aínda que preservando a identidade das persoas asinantes.
- e) O aboamento dos gastos previstos no artigo 14 da presente lei producirase sempre que a proposición non de lei sexa aprobada polo Parlamento e co límite máximo de 1.500 euros.

As proposicións non de lei admitidas pola Mesa e non asumidas por ningún grupo parlamentario nos quince días seguintes ao seu anuncio no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* consideraranse desbotadas. As proposicións non de lei asumidas por un grupo parlamentario seranlle imputadas a ese grupo parlamentario respecto da formación das correspondentes ordes do día.

31 SOBRE QUE PODEN VERSAR AS PROPOSICIÓNS NON DE LEI?

As propostas de resolución que os grupos parlamentarios poden incluír nas proposicións non de lei teñen un ámbito obxectivo moi amplo, que vén delimitado pola resolución da Mesa do Parlamento do 20 de xuño de 1986.

Deste xeito, é posible que tales propostas de resolución conteñan declaracións de vontade dirixidas ao Executivo galego, coa finalidade de instar á remisión dun proxecto de lei, o seu pronunciamento sobre un texto de carácter non lexislativo ou o impulso da súa actuación política en materia da súa competencia. Trátase ata aquí de supostos nos que a Cámara se dirixe ao Goberno autonómico coa finalidade de activar o labor lexislativo ou ben nas outras facetas posibles da actividade parlamentaria: o control e o impulso do Executivo.

Pero ademais é admisible que as proposicións non de lei no Parlamento de Galicia teñan por finalidade obter unha manifestación de vontade da Cámara. Neste suposto, esta deberá delimitarse a materias que afecten ao ámbito de competencias ou ao interese da Comunidade Autónoma. Esta última referencia, lonxe de ser unha limitación ao ámbito obxectivo das proposicións non de lei, perde toda a súa virtualidade ao permitirse que estes instrumentos parlamentarios traten en xeral de materias que afecten “ao interese da Comunidade Autónoma”. Unha expresión como esta supera abundantemente a lista-xe das competencias estatutarias e permite, como así a práctica parlamentaria acaba de demostrar, que se substancien proposicións non de lei sobre aspectos totalmente alleos á literalidade do articulado do texto estatutario galego.

32 CAL É O SEU PROCEDEMENTO DE SUBSTANCIACIÓN?

Unha vez máis, é a resolución citada do 20 de xullo de 1986 a que orienta os criterios de cualificación que a Mesa debe ter en conta para a tramitación das proposicións non de lei. Os criterios de cualificación que afectan a un instrumento considerado tan laxamente no tocante ao seu contido, deberían ser tamén moi permisivos. Deste xeito, a cualificación da Mesa da Cámara deberase mover sempre nun eido estritamente formal, sen considerar a oportunidade ou o contido político da iniciativa presentada polos grupos. Trátase, polo demais, dunha liña interpretativa que o Tribunal Constitucional mantén na súa xurisprudencia dende a subliñable Sentenza 205/1990, que impuxo a aplicación limitativa das facultades cualificadorias das mesas das cámaras, que en todo momento deben ceder ante as facultades do Pleno para deliberar, discutir e votar a iniciativa de que se trate.

Admitida a trámite a proposición, a Mesa ordenará a súa publicación e acordará adscribirla ao Pleno ou á comisión competente “en función da importancia dos temas obxecto da proposición” (artigo 161 RPG).

Unha vez publicada a proposición non de lei, a súa inclusión na orde do día dunha sesión poderá acordarse transcorridos tres días hábiles dende o día

da súa publicación no BOPG e poderán presentarse emendas por parte dos grupos parlamentarios ata seis horas antes do comezo da sesión na que se deba debater. Unha vez máis limitáase o papel do parlamentario individual, que non ostentará un dereito de emenda parello ao do procedemento lexislativo, posto que aquí só os grupos parlamentarios poden emendar as proposicións non de lei.

Obviamente, as emendas presentadas deben ser cualificadas pola Mesa, e por iso se establece un prazo de seis horas como límite para a súa presentación. No caso das proposicións non de lei en comisión, a resolución do 20 de xuño de 1986, no seu apartado terceiro, establece que se faculta ás respectivas mesas para cualificaren e admitiren a trámite as emendas que sexan conformes aos criterios citados.

No tocante á súa inclusión na orde do día dos distintos órganos parlamentarios, as proposicións non de lei entran de cheo na problemática que afecta tamén ás interpelacións e que se resolve no apartado segundo do artigo 149 do Regulamento. Nese texto establécese que, para a súa inclusión na orde do día, “daráselles prioridade ás interpelacións dos deputados de grupos parlamentarios ou ás dos propios grupos que no correspondente período de sesións non consumisen a cota resultante de asignar unha interpelación por cada tres deputados ou fracción pertencentes ao mesmo”. Sen prexuízo do mencionado criterio, aplicárase o da prioridade na presentación, e ademais, en ningunha orde do día se poderán incluír máis de dúas interpelacións dun mesmo grupo parlamentario.

Os órganos reitores da Cámara galega adoitan tomar resolucións nas que establecen o citado número para o período de sesións seguinte. A pesar desta asimilación para os efectos do número de interpelacións, as proposicións non de lei non sofren unha degradación ao rematar o período de sesións, como así ocorre coas interpelacións *ex art.* 149.3 do RPG. Deste xeito, poderán acumularse dun período de sesións para os seguintes aquelas que fosen presentadas e non reciben a oportuna tramitación por parte do Pleno ou das comisións competentes.

No debate da proposición non de lei, despois da intervención do autor da proposición non de lei, defenderán as súas emendas os grupos que as formularon e seguidamente intervirán nos debates os grupos non emendantes.

Unha vez concluídas as intervencións, a proposición coas emendas aceptadas polo proponente será sometida a votación. Ata aquí preséntase un réxime xurídico sinxelo no desenvolvemento do debate destes instrumentos parlamentarios. No entanto, no caso galego, vense atribuíndo unha quenda ao autor da proposición para que manifeste se acepta ou non as emendas presentadas, quenda que veu xeneralizarse en todas as proposicións non de lei, contén ou non con emendas presentadas.

O Regulamento parlamentario galego posibilita que o presidente da comisión ou da Cámara acumule, para os efectos de debate, as proposicións non de lei relativas a un mesmo tema ou a temas conexos entre si. Resulta habitual que se acuda a este expediente parlamentario, que ademais non impide a votación separada das propostas de resolución que os distintos grupos presentaran en cadansúa proposición non de lei.

F A FUNCIÓN ELECTIVA

O artigo 10 do Estatuto de autonomía para Galicia contén, a carón das funcións parlamentarias tradicionais, algunhas outras que non son susceptibles dunha fácil clasificación dentro das coñecidas classicamente como funcións lexislativa, presupostaria e de control. O dato común caracterizador destas competencias parlamentarias é o da súa heteroxeneidade, xa que as fontes nas que se atopan reguladas son moi diversas (non só no citado artigo estatutario) e, ademais, o seu contido afecta a moi diferentes ámbitos xurídico-constitucionais.

Un primeiro grupo presenta en común a súa instrumentalidade para a provisión de órganos autonómicos ou estatais. Estas designacións feitas pola Cámara encobren auténticos actos de dirección política, posto que cando o Parlamento se pronuncia sobre a elección de certos cargos está tamén a posicionarse sobre os criterios políticos que certas persoas deben levar a cabo dentro dos órganos estatutarios ou estatais para os que son designados.

Nesta orde de cousas, deriva da reserva estatutaria a designación dos senadores autonómicos e tamén a elección do valedor do Pobo e dos membros do Consello de Contas de Galicia. Complementan estas designacións as previstas legalmente e que afectan aos consellos universitarios, aos consellos de administración dos medios de comunicación social e outros de carácter cultural (Consello de Bibliotecas) e de carácter xudicial (proposta da terna para prover maxistrados da Sala do Civil e do Penal do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia).

As designacións citadas teñen en común a súa orixe plenaria, posto que, agás nos casos concretos do Consello de Bibliotecas e do Consello de Universidades de Galicia, son eleccións acordadas polo Pleno da Cámara. No suposto da proposta para a cobertura dos membros non xudiciais da Xunta Electoral de Galicia, o procedemento atopa máis matizacións pola ausencia de regulación no Estatuto parlamentario e a centralización na Mesa da Cámara do mesmo.

Por outra banda, como consecuencia do Estado autonómico, o Parlamento de Galicia está lexitimado polo artigo 10.1.g) do Estatuto de autonomía

para interpoñer recurso de inconstitucionalidade e presentarse ante o Tribunal Constitucional nos supostos e nos termos previstos na Lei orgánica do Tribunal Constitucional.

Finalmente, e fóra das previsións estatutarias, está a cobertura parlamentaria dos membros da Administración electoral de Galicia. En efecto, de conformidade co previsto no artigo 14 da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, os partidos, federacións, coalicións ou agrupacións de electores con representación no Parlamento galego deben facer unha proposta conxunta de catro vogais, profesores en activo das facultades de Dereito, Ciencias Políticas ou Socioloxía das universidades de Galicia. A propia Lei electoral ocupase de aclarar que, de non producirse a proposta no prazo de noventa días seguintes á sesión constitutiva do Parlamento, a Mesa do Parlamento, oídas as forzas políticas presentes na Cámara, procederá á súa designación, en consideración á representación existente nela.

33 COMO SE DESIGNAN OS SENADORES AUTONÓMICOS?

Respecto da designación de senadores polo Parlamento, hai que salientar que a solución constitucional prevista no artigo 69.5 recibe a súa matización estatutaria ao preverse no artigo 10.1.c) que a designación dos senadores autonómicos se fará para cada lexislatura das Cortes Xerais (que neste caso haberá que interpretar como a lexislatura da Cámara Alta) e de forma proporcional ás forzas políticas existentes no Parlamento de Galicia.

Establécese que a designación será feita polo Pleno da Cámara en “reunión específica”. Ademais dos condicionamentos constitucionais, parece claro que se trata de solemnizar o proceso de designación atribuíndo á totalidade da Cámara esta función e establecendo ademais a necesidade dunha convocatoria monográfica para tal efecto.

Os senadores autonómicos “representarán a Comunidade”, expresión esta que pon no primeiro plano a problemática do sufraxio indirecto, xa que non son os cidadáns galegos os que elixen directamente os senadores que representan a Comunidade Autónoma de Galicia, senón que son os parlamentarios autonómicos os encargados desta designación.

O Estatuto parlamentario galego lembra na súa regulación o marco establecido no artigo 10.1.c) do Estatuto de autonomía para Galicia, para salientar a vinculación dos senadores autonómicos á duración da lexislatura das Cortes Xerais, por ser esta só unha das opcións lexislativas posibles dentro do abano existente no Dereito Comparado autonómico.

Un paso relevante no procedemento de designación desenvólvese pola Mesa do Parlamento, que, de acordo coa Xunta de Portavoces, fixará o número de senadores que lle corresponden proporcionalmente a cada grupo parlamentario. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional ten matizado os

límites desta participación da Mesa e os condicionamentos que debe respectar consonte o previsto no artigo 23 da Constitución española.

No suposto de producirse unha substitución parcial dalgún dos senadores designados polo Parlamento, o substituto será proposto polo mesmo grupo parlamentario que o propuxese. Este sistema provoca unha vinculación aínda máis forte entre o senador e o grupo parlamentario do que provén a proposta, e relaxa a súa vinculación respecto da Cámara autonómica como institución da que provén o seu mandato.

34 CAL É A CANLE DE DESIGNACIÓN DO VALEDOR DO POBO?

O artigo 14 do Estatuto de autonomía para Galicia establece unha reserva legal para a disciplina desta institución autonómica. No entanto, con anterioridade á aprobación da Lei 6/84 do Valedor do Pobo, o Regulamento do Parlamento de Galicia precisou algúns aspectos no tocante á elección do mesmo.

En primeiro lugar, fixou a extracción plenaria deste comisionado autonómico, se ben condicionada ao procedemento que no seu día fixase a lei autonómica prevista no Estatuto.

A Lei reguladora do Valedor do Pobo perfilou nitidamente varias facetas da designación parlamentaria deste órgano. En primeiro termo, delimitou a duración do seu mandato a un período de cinco anos, o que provoca necesariamente unha duración temporal distinta á da lexislatura do Parlamento autonómico, que posibilita a súa desvinculación respecto a unha composición política concreta da Cámara.

A proposta da candidatura farase pola Comisión de Peticións, sendo suficiente para estes efectos coa maioría simple dos membros da mesma.

Unha vez proposto o candidato ou candidatos, o Pleno da Cámara procede á elección a través dunha votación favorable das 3/5 partes dos membros do Parlamento. Esta maioría reforzada obriga aos acordos entre as distintas forzas parlamentarias, pero tamén dificulta en ocasións a designación deste alto comisionado autonómico (como pode comprobarse polo longo período de tempo transcorrido entre a aprobación da lei autonómica en 1984 e a efectiva designación do órgano en 1990).

No entendemento da necesidade de que esta alta maxistratura sexa cuberta, a lei dispón que se ningún candidato acada a maioría cualificada, a Comisión de Peticións deberá proceder, no prazo máximo dun mes, á formulación de “sucesivas propostas”; seguidas das correspondentes votacións, ata a obtención da maioría sinalada. Este procedemento, que lembra o da moción de investidura, ten dúas diferenzas importantes con aquel, posto que o prazo de negociación se restrinxen a un mes e non se varía o quórum reforzado de

adopción de acordos das sucesivas votacións, que se mantén nos 3/5 do Pleno da Cámara.

O nomeamento do valedor será “acreditado” polo presidente do Parlamento e publicado no *Diario Oficial de Galicia*. Entendo que a expresión legal non pode obviar dúas matizacións: quen certifica os acordos do Pleno da Cámara é o secretario da mesma e non o presidente, e tamén resulta obvio que a elección do valedor deberá publicarse previamente no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, posto que esta publicación recolle todos os acordos plenarios. A toma de posesión do valedor faise ante o órgano colexiado de goberno da Cámara dentro do prazo de quince días despois do seu nomeamento. Aínda que a lei non o precisa, haberá que entender que o xuramento ou promesa do fiel cumprimento das súas funcións deberá facerse tamén ante a Mesa do Parlamento.

As relacións entre a Cámara e o Valedor do Pobo lévanse a cabo a través da Comisión de Peticións. No plano estritamente formal, as relacións da institución co Parlamento instrúntanse ao máis alto nivel a través do presidente da Cámara.

A Mesa do Parlamento considerou oportuno complementar o réxime establecido nos artigos 4, 36 e 37 da Lei 6/1981, polo que aprobou unhas Normas reguladoras das relacións entre o Parlamento e o Valedor do Pobo. Nestas Normas, do 28 de maio de 1991, establécese a participación dos tres órganos parlamentarios (Mesa, Comisión de Peticións e Pleno) na tramitación do informe anual do Valedor do Pobo. O seu contido céntrase na ordenación do debate en comisión e ante o Pleno, posto que non existía unha regulación específica deste trámite. Ademais, a norma reguladora delimita a substanciación dos informes extraordinarios que o Valedor poida presentar cando se produzan feitos ou se constaten actuacións en materia de tutela de dereitos individuais ou colectivos dos galegos, ou derivados da supervisión da actividade da Administración pública da Comunidade Autónoma que, pola súa gravidade ou urxencia, deba coñecer de xeito inmediato a Cámara.

Por outra banda, o Acordo da Mesa do Parlamento de Galicia, do 8 de setembro de 2015, polo que se aproban as Normas reguladoras do procedemento para propoñer a persoa adxunta ao valedor ou valedora do Pobo, dispón que a Mesa da Cámara, vacante o posto de adxunto ou adxunta do valedor ou valedora do Pobo, iniciará, de oficio ou a instancia do valedor ou valedora do Pobo, o procedemento para propoñerlle unha persoa adxunta.

A Mesa da Cámara comunicaralles aos grupos parlamentarios o inicio do procedemento e abrirá un prazo para a presentación de persoas candidatas. Cada grupo parlamentario poderá propoñer un candidato ou candidata, que deberá reunir as condicións preceptuadas nos artigos 3.1 e 9.3 da Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo.

A presentación de candidatos/as farase mediante un escrito dirixido á Mesa do Parlamento e asinado polo portavoz do grupo parlamentario. Rematado o prazo de presentación, a Mesa da Cámara examinará o cumprimento dos requisitos legais das persoas candidatas propostas polos grupos parlamentarios e acordará a súa admisión.

A Mesa da Cámara elaborará unha lista única pechada, na que figurarán por orde alfabética os nomes das persoas candidatas e os grupos parlamentarios que as propuxeron. A listaxe remitiráselle á Mesa da Comisión de Peticións para os efectos do previsto no artigo 9.1 da Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo.

Incluída a designación do adxunto ou adxunta na orde do día da Comisión de Peticións, cada grupo poderá fixar a súa posición polo tempo que determine a súa Mesa. Concluído o debate, a Presidencia someterá a votación os candidatos e candidatas propostos segundo a orde na que figuran na lista elaborada pola Mesa da Cámara. Cada deputado e deputada expresará o seu voto unha vez chamado/a polo secretario ou pola secretaria.

A Presidencia proclamará elixida a persoa candidata que obtivese o maior número de votos aplicando o sistema do voto ponderado e sempre que este equivalla á maioría simple dos votos dos membros da Comisión de Peticións. De non se obter esta maioría, realizarase unha segunda e derradeira votación na mesma sesión. No caso de que non se acadase a maioría esixida por ningunha das persoas candidatas, a Mesa da Cámara iniciará de novo o procedemento.

A Presidencia do Parlamento de Galicia comunicarlle ao valedor ou valedora do Pobo a persoa proposta pola Comisión de Peticións como adxunto ou adxunta, en cumprimento e para os efectos do previsto nos apartados 1 e 2 do artigo 9 da Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo.

35 COMO ELIXE O PARLAMENTO O CONSELLO DE CONTAS?

O artigo 53 do Estatuto de autonomía para Galicia dispón no seu apartado 2.º a creación do Consello de Contas de Galicia, establecendo que unha lei autonómica regulará a súa organización e funcionamento. A redacción do texto estatutario é claramente limitativa, pois parte do estrito respecto ao disposto no artigo 136 e 153, apartado d), da Constitución.

O artigo 12.1 da Lei do Consello de Contas establece que a designación por parte do Parlamento farase a través dunha maioría de tres quintos e por unha duración de seis anos. Esta previsión xenérica ten provocado problemas interpretativos no suposto de ter que cubrirse vacantes de xeito parcial. O procedemento para a designación dos membros do Consello de Contas non estaba totalmente clarificado na Lei creadora desta institución, polo que a Mesa do Parlamento aprobou un acordo o 5 de maio de 1987 sobre os criterios para

ordenar a elección dos mesmos. Distínguense tres fases neste procedemento: a primeira delas é a presentación de candidaturas, que obviamente deberá de propor un número de persoas axeitado ás prazas que deban cubrirse; a segunda é a votación, que, conforme o establecido no artigo 91 do Regulamento do Parlamento, deberá facerse por papeletas ao se tratar de eleccións de persoas; e, por último, o escrutinio e elección serán feitos pola Mesa da Cámara, que proclamará elixidos a aqueles que obteñan o maior número de votos sempre e cando supoñan os tres quintos dos membros da Cámara (na actualidade, 45 votos).

36 CAL É O XEITO DE PROVER OS CONSELLOS UNIVERSITARIOS?

O repartimento de competencias en materia universitaria dispón a aplicación dos principios xerais contidos na lexislación do Estado paralelamente ao recoñecemento da competencia exclusiva das comunidades autónomas (no noso caso, Comunidade Autónoma de Galicia) no tocante ás súas universidades. Isto é así pola incidencia que neste sector da educación ten, por unha banda, a autonomía constitucionalmente recoñecida ás universidades no artigo 27.10 e, por outra, a competencia atribuída ao Estado polo artigo 149.1.18 CE.

En desenvolvemento do marco citado, a Lei 6/2013, do 13 de xuño, do Sistema Universitario de Galicia establece que unha parte dos integrantes dos consellos sociais serán designados polo Parlamento de Galicia.

Os membros representantes dos intereses sociais designados polo Parlamento serán seis. Esta previsión legal foi complementada por un acordo da Mesa do Parlamento, do 17 de setembro de 2013, sobre os criterios de ordenación da elección dos citados membros.

Distínguense tres fases neste procedemento electivo. En primeiro lugar, a presentación de candidaturas, na que cada grupo parlamentario pode propor un máximo de seis candidatos, que deberán reunir as condicións de idoneidade previstas na lei. Os restantes requisitos de presentación son os xerais en calquera procedemento electivo que tente garantir a seguridade xurídica na votación e designación dos candidatos.

O acordo dispón a elaboración dunha lista única pechada na que figuren por orde alfabética os nomes dos candidatos e dos grupos parlamentarios que os propuxeron. Esta lista envíaselles aos voceiros parlamentarios como mínimo seis horas antes da celebración da votación. Esta celebrarase conforme o establecido polo artigo 91 do Regulamento por papeletas, sendo chamados nominalmente á Mesa os deputados para depositaren a papeleta na urna correspondente.

Finalmente, a Mesa proclamará elixidos aos candidatos que obteñan o maior número de votos, sempre que este equivalla á maioría simple dos membros da Cámara.

O Acordo da Mesa, oída a Xunta de Portavoces, do 17 de setembro de 2013, disciplina a elección dos membros do Consello Galego de Universidades, pois en cumprimento do establecido no artigo 58.1 h) da Lei 6/2013, do 13 de xuño, do Sistema Universitario de Galicia, correspóndelle á Comisión de Educación e Cultura do Parlamento de Galicia designar catro membros do Consello Galego de Universidades.

Os grupos parlamentarios poderán presentar os nomes das candidatas ou candidatos, en proporción á súa representación no Pleno do Parlamento. Co escrito de presentación das candidaturas, os grupos parlamentarios deberán achegar a declaración de cada un dos candidatos e das candidatas na que manifesten a súa aceptación do cargo, no caso de que fosen elixidos ou elixidas, e o cumprimento dos requisitos legais previstos para a súa designación. As candidaturas presentaranse no Rexistro Xeral da Cámara no prazo establecido para estes efectos pola Mesa da Comisión, en escrito dirixido ao presidente ou presidenta da Comisión.

A Mesa da Comisión elaborará unha lista, por orde alfabética, das candidatas e candidatos propostos, a carón dos que figurará o nome do grupo propoñente. A lista elaborada pola Mesa da Comisión remitiráselles aos seus membros cunha antelación de corenta e oito horas antes do día da votación.

A votación será secreta, mediante papeletas, de acordo co previsto no artigo 91 do Regulamento da Cámara. A papeleta será confeccionada de acordo coa normativa vixente. Cada deputado e deputada emitirá o seu voto marcando cunha cruz o nome dos seus candidatos ou candidatas, ata un máximo de catro.

A Mesa da Comisión fará o escrutinio na mesma sesión da Comisión e proclamará elixidos os catro candidatos ou candidatas que obtivesen o maior número de votos. Serán nulas as papeletas nas que figuren marcados máis de catro nomes. Así mesmo, aquelas nas que non se sinalen nomes serán consideradas como votos en branco.

O presidente ou presidenta da Comisión remitiralle ao presidente ou presidenta do Parlamento de Galicia a relación dos membros designados, quen, pola súa vez, porá esta en coñecemento da persoa titular da consellería competente en materia universitaria, para os efectos previstos no artigo 58.2 da lei.

37 CAL É A PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA NOS CONSELLOS ASESORES E NA DIRECCIÓN DA RADIO TELEVISIÓN?

A normativa legal nesta materia vén constituída pola Lei 9/2011, do 9 de novembro, dos medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia. Segundo dispoñen os artigos 13 e 14 da Lei 9/2011, do 9 de novembro, dos medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia, os seis membros

do Consello de Administración son elixidos polo Parlamento de Galicia por maioría de dous terzos.

A Mesa, en sesión do 5 de marzo de 2012 e oída a Xunta de Portavoces, dispuxo que cada grupo parlamentario poderá propor o número de candidatos ou candidatas que lle correspondan proporcionalmente e que deberán reunir as condicións preceptuadas nos artigos 14.2, 15 e 18 da Lei 9/2011, do 9 de novembro, dos medios de comunicación audiovisual de Galicia.

A presentación de candidatos ou candidatas farase por escrito, dirixido á Mesa do Parlamento e asinado polo voceiro do grupo parlamentario. Rematado o prazo de presentación, os candidatos ou candidatas propostos, deberán comparecer, consonte o artigo 13.3 da citada lei, co fin de examinar a súa idoneidade para o cargo, ante a Comisión Permanente non Lexislativa de Control da Corporación da RTVG, na forma que determina o Regulamento da Cámara.

Substanciadas as comparecencias, elaborárase unha lista única pechada, na que figurarán por orde alfabética os nomes dos candidatos e candidatas e os grupos que os propuxeron. Unha vez confeccionada a lista e visada esta pola Mesa do Parlamento anterior ao pleno en cuxa orde día se inclúa a elección, será enviada aos grupos parlamentarios como mínimo seis horas antes da realización da votación.

Cada grupo poderá fixar a súa posición en relación coa candidatura presentada por un tempo máximo de cinco minutos.

A votación, de conformidade co establecido nos apartados 1.2 e 2 do artigo 91 do Regulamento do Parlamento de Galicia, será secreta mediante papeletas. Cada deputado ou deputada marcará cun signo distintivo o nome ou nomes elixidos, ata un máximo de seis. Cada deputada ou deputado depositará, logo de chamamento nominativo, a súa papeleta na urna preparada para o efecto.

Consideraranse nulas as papeletas nas que figuren marcados máis de seis nomes e en branco aquelas nas que non figure nome sinalado. A Mesa efectuará o escrutinio e proclamará elixidos aqueles candidatos ou candidatas que obteñan dous terzos dos votos

Os candidatos ou candidatas que non obteñan os 50 votos necesarios someteranse a unha nova elección, logo da inclusión do asunto na orde do día dun pleno, transcorridos tres meses dende a primeira votación, e resultarán elixidos os que obteñan os tres quintos dos votos, ou sexa, 45 votos. De non acadarse de novo a maioría prevista, será a Mesa do Parlamento a encargada de abrir un novo prazo para a elección.

Respecto da elección do director ou directora xeral, cada grupo parlamentario poderá propor un candidato ou candidata, que deberá, reunir as

condicións de idoneidade preceptuadas nos apartados 3 e 4 do artigo 25 da Lei 9/2011, do 9 de novembro, dos medios de comunicación audiovisual de Galicia.

A presentación farase por escrito dirixido á Mesa e asinado polo voceiro do grupo parlamentario. Rematado o prazo de presentación, os candidatos e candidatas propostos deberán comparecer co fin de examinar a súa idoneidade para o cargo ante a Comisión Permanente non Lexislativa de Control da Corporación da RTVG, na forma que determina o Regulamento da Cámara.

Substanciadas as comparecencias, elaborárase unha lista única pechada, na que figurarán por orde alfabética os nomes dos candidatos e candidatas e os grupos que os propuxeron. Unha vez confeccionada a lista e visada esta pola Mesa do Parlamento anterior ao pleno en cuxa orde día se inclúa a elección, será enviada aos grupos parlamentarios como mínimo seis horas antes da realización da votación.

Cada grupo poderá fixar a súa posición en relación coa candidatura presentada por un período máximo de cinco minutos. A votación, de conformidade co establecido nos apartados 1.2 e 2 do artigo 91 do Regulamento, será secreta mediante papeletas.

Cada deputada e deputado marcará cun signo distintivo o nome do candidato ou candidata elixido. Cada deputada e deputado depositará, logo de chamamento nominativo, a súa papeleta da urna preparada para o efecto.

Consideraranse nulas as papeletas nas que figuren marcados máis dun nome e en branco aquelas nas que non figure ningún nome sinalado. A Mesa efectuará o escrutinio e proclamará elixido o candidato ou candidata que acadase a maioría de dous terzos da Cámara.

En caso de que ningún candidato ou candidata acadase a maioría de dous terzos transcorrido un mes dende a primeira votación, e logo da inclusión da elección na orde do día dun pleno, resultará elixido quen acadase a maioría de tres quintos da Cámara. De non acadarse de novo a maioría prevista, será a Mesa do Parlamento a encargada de abrir un novo prazo para a elección.

Támén participa a Cámara galega na designación dos trece membros do Consello Asesor de Radio Televisión Española en Galicia, segundo establece a Lei 10/1983, do 9 de decembro, reguladora do Consello Asesor de Radio Televisión Española en Galicia. Estas persoas serán designadas pola Cámara tendo en conta a representación de todos os grupos parlamentarios, e nomearanse “pola Xunta para a lexislatura correspondente”.

A designación farase en proporción ao número de deputados de cada grupo parlamentario, o que é perfectamente coherente co principio do pluralismo político que debe informar os medios de comunicación públicos. A fórmula matemática utilizada para garantir a proporcionalidade é distinta á comunmente contida nas leis (fórmula D'hondt), xa que dispón a atribución

conforme a relación de cocientes e o cómputo de restos de acordo co sistema de maior media sobre o total dos membros do Parlamento.

G AS DENOMINADAS FUNCIÓNS XURISDICIONAIS

O Estatuto de autonomía para Galicia prevé no seu artigo 10.1 g) a función parlamentaria de interpoñer recursos de inconstitucionalidade e presentarse ante o Tribunal Constitucional nos supostos previstos na Carta Magna e na Lei orgánica do Tribunal Constitucional. En coherencia con estas previsións do bloque de constitucionalidade, o título XIII do Regulamento do Parlamento de Galicia desenvolve os trámites que seguir nos recursos de inconstitucionalidade conflitos de competencia nos que participe o Parlamento.

Tres son os requisitos fundamentais que o Estatuto parlamentario dispón ao respecto: a necesidade de acordo plenario do Parlamento, a convocatoria específica con esta orde do día e a adopción por maioría absoluta da Cámara. Estes requisitos agravados non parecen razoables, posto que outras funcións do Parlamento que poden influír na lexislación estatal, como a presentación de proposicións ante o Congreso dos Deputados, só requiren unha maioría simple e non necesitan unha convocatoria específica da Cámara. O Tribunal Constitucional subliñou, na súa Sentenza do 15 de marzo de 1985, a relevancia do cumprimento dos requisitos de formación da vontade do órgano, de tal xeito que, no caso de defectos no procedemento, “o recurso non será admisible”; en coherencia co disposto no artigo 32.2 da LOTC.

Nesta orde de cousas, e conforme o previsto no artigo 161.1.a), a Comunidade Autónoma de Galicia está lexitimada a través do seu Parlamento para a interposición do recurso de inconstitucionalidade dun xeito que o Tribunal Constitucional ten ampliado notablemente, ao posibilitar a impugnación de leis que só nunha interpretación moi ampla afectan á Comunidade Autónoma.

O Parlamento pode tamén comparecer nos conflitos de competencia previstos no artigo 161.1.c) da Constitución, establecéndose ao respecto que a Cámara deberá designar o deputado ou deputados que a representen.

O Parlamento, por último, pode determinar que sexa a Xunta de Galicia a que compareza nos conflitos de competencias antes citados, neste suposto a Cámara deberá especificar con claridade os preceptos da disposición, ou os puntos da resolución ou do acto viciado de incompetencia, así como as disposicións legais e constitucionais das que resulte o vicio.

H A ACCIÓN EXTERIOR DO PARLAMENTO

38 EN QUE FOROS TEN LUGAR A PRESENZA EXTERIOR DA CÁMARA?

Poden distinguirse varios planos na actuación exterior do Parlamento autonómico. En primeiro lugar, habería que citar a coñecida como diplomacia parlamentaria, integrada tanto polas visitas que realicen ao estranxeiro o presidente da Cámara ou delegacións do Parlamento, baixo a forma de comisións parlamentarias ou grupos de traballo, coma polas visitas que altas personalidades estranxeiras leven a cabo á sede do Parlamento autonómico. Estas actuacións poden obter resultados útiles para a vida dos parlamentos e para a gobernación das comunidades autónomas. Neste mesmo plano, os parlamentos autonómicos serviron en ocasións como sede de actividades de relevo internacional e, por isto, os encontros entre responsables políticos en sede parlamentaria están chamados a continuar sendo unha vía de encontro e comunicabilidade entre responsables dos distintos lexislativos e serviron para incidir e democratizar a política das instancias ata agora intergubernamentais de ámbito subrexional, rexional ou universal.

Consecuencia do amplo ámbito competencial que as comunidades teñen recoñecidas en España é a práctica continuada de aprobación de declaracións institucionais da Cámara autonómica que teñen relevo no ámbito internacional. Ademais, existen tamén abundantes actividades de impulso á acción exterior e resolucións aprobadas baixo a fórmula de proposicións non de lei ou resolucións nos debates de política xeral.

39 QUE FACULTADES DE CONTROL TEN A CÁMARA SOBRE O CUMPRIMENTO DOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE?

Maior relevancia que o ata aquí sinalado ten a creación como órgano especializado no seo do Parlamento autonómico da Comisión de Asuntos Europeos.

Con carácter xeral, esta comisión veu servir de canle especializada para a substanciación daqueles procedementos nos que participa a Comunidade Autónoma que teñen unha dimensión exterior preponderante. Sen prexuízo de dar conta doutros procedementos concretos, está fóra de toda dúbida a actualidade que ten pola súa recente eclosión e problemas que suscitou a aplicación en sede parlamentaria autonómica do control do respecto dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade no ámbito do Parlamento autonómico. Son moi diversas as cuestións que poden ser analizadas en relación co cumprimento deste protocolo anexo do Tratado de Lisboa.

- En primeiro lugar, hai que constatar como punto de partida a carencia de medios especializados no seo dos parlamentos autonómicos para dar debida conta da substanciación destes proxectos de iniciativas normativas. O tradicional desequilibrio entre Lexislativo e Executivo nesta cuestión vese acentuado cando a complexidade das materias e o afastamento de orixe das mesmas é tan manifesto como cando de normativa comunitaria falamos.
- A segunda cuestión que interesa citar é a que afecta ao papel que os executivos autonómicos deban desenvolver neste proceso. Se ben o reforzamento da acción exterior dos parlamentos autonómicos, e singularmente do galego, é un desiderátum moitas veces manifestado, non é menos certo que ata o momento as actuacións máis destacadas en relación coa Unión Europea foron sempre levadas a cabo polos executivos. Por isto, dun xeito ou doutro, os distintos parlamentos autonómicos que disciplinaron o procedemento de alerta temperá deron entrada á participación dos gobernos para colaborar na documentación do procedemento e posibilitar unha decisión máis acertada por parte dos lexisladores. Neste sentido, cómpre salientar o Acordo da Mesa do Parlamento de Galicia, do 15 de xullo de 2010, polo que se aproban as Normas reguladoras do procedemento para o control do principio de subsidiariedade nos proxectos lexislativos da Unión Europea (publicado no BOPG núm. 276, do 19/07/2010), que establece os seguintes criterios de substanciación:

Primeira. Preferencia na tramitación dos proxectos de actos lexislativos, pois os proxectos de actos lexislativos da Unión Europea que se reciban no Parlamento de Galicia para o control do principio de subsidiariedade gozarán de preferencia na tramitación con respecto aos demais traballos da Comisión Permanente non Lexislativa para Asuntos Europeos, á que se lle encomenda o cumprimento material do Protocolo sobre a aplicación do principio de subsidiariedade anexo ao Tratado de Lisboa.

Segunda. Remisión do proxecto de acto lexislativo. Tan axiña como sexa recibido, o proxecto de acto lexislativo correspondente será remitido pola Presidencia da Cámara —sen necesidade de que previamente teña que ser admitido a trámite pola Mesa— aos grupos parlamentarios e aos membros da Comisión Permanente non Lexislativa para Asuntos Europeos. A Presidencia do Parlamento de Galicia dará conta inmediata á Mesa das remisións realizadas.

Terceira. Propostas de ditame motivado. No prazo dos dez días naturais seguintes á remisión do proxecto de acto lexislativo, os grupos parlamentarios poderán presentar propostas de ditame motivado nas que deberán expoñer as razóns polas que consideran que o proxecto de acto lexislativo da Unión Europea resulta contrario, en todo ou en parte, ao principio de subsidiariedade.

As propostas de ditame motivado se presentarán ante a Mesa da Comisión Permanente non Lexislativa para Asuntos Europeos, que as cualificará e admitirá a trámite se reúnen os requisitos establecidos neste acordo. A ausencia de propostas de ditame determinará a finalización do procedemento. Este último dato resulta decisivo para dotar dunha maior axilidade o procedemento e para que a axenda da Comisión de Asuntos Europeos non se bloquee pola tramitación desta clase de expedientes.

Cuarta. Pronunciamiento da Xunta de Galicia. De existiren propostas de ditame motivado por parte dos grupos parlamentarios, remitiráselles conxuntamente co proxecto de acto lexislativo á Xunta de Galicia para o seu coñecemento e para que, se o estima oportuno, exprese o seu criterio sobre o cumprimento do principio de subsidiariedade no prazo dos dez días naturais seguintes á remisión do escrito.

Se a Xunta de Galicia expresase o seu criterio sobre o cumprimento do principio de subsidiariedade, darase traslado deste aos grupos parlamentarios e aos membros da Comisión Permanente non Lexislativa para Asuntos Europeos.

Quinta. Tramitación das propostas de ditame motivado. De presentárense as propostas, a Mesa da Comisión Permanente non Lexislativa para Asuntos Europeos organizará a tramitación e adoptará as medidas que procedan para a deliberación e aprobación, de ser o caso, do correspondente ditame, que deberá producirse dentro do prazo de catro semanas dende a remisión da iniciativa lexislativa polas Cortes Xerais.

Tamén poderá acordar, se procede, a constitución dunha ponencia para estudar as propostas de ditame presentadas. A devandita ponencia adoptará a súas decisións atendendo ao criterio de voto ponderado.

Sexta. Comunicación á Comisión Mixta para a Unión Europea. O Parlamento de Galicia comunicará á Comisión Mixta para a Unión Europea das Cortes Xerais, a través do seu presidente ou presidenta, a aprobación, de ser o caso, do ditame da Comisión. Se o Parlamento de Galicia non emitise ditame motivado sobre a vulneración do principio de subsidiariedade, a Mesa do Parlamento decidirá a comunicación que, se fose o caso, se deba remitir ás Cortes Xerais.

Esta cuestión vén completarse mediante a incorporación do Parlamento de Galicia a comezos de 2011 á rede de control da subsidiariedade existente no Comité das Rexións da Unión Europea, mediante o cal é posible un seguimento *online* das iniciativas lexislativas comunitarias e a participación autonómica no seu control previo no tocante ao respecto dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade previstos no Tratado de Lisboa.

Estas vías de participación parlamentaria no proceso de formación da vontade das institucións comunitarias son asumidas con naturalidade en contextos próximos ao noso, como o italiano, onde se teñen consensuado documentos como o do 8 de novembro de 2013, onde se pide que se teñan en conta as especificidades, necesidades e demandas procedentes dos diferentes territorios.

I A ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

40 COMO SE PLASMA EN GALICIA A AUTONOMÍA ORGANIZATIVA DO PARLAMENTO?

No caso de Galicia, a expresión da prerrogativa de autonomía organizativa, que o Estatuto de autonomía para Galicia recolle no seu artigo 12, e o Regulamento da Cámara reserva na súa disposición final cuarta, levou a que o Parlamento de Galicia aprobase con data do 7 de febreiro de 1984 o Estatuto de persoal, que, coas modificacións producidas nos anos 1988, 1995 e 2003, permaneceu vixente ata a actualidade. Esta norma, aprobada con anterioridade á normativa estatal reguladora da función pública en 1984, cumpriu a importante finalidade de instaurar o réxime xeral do persoal do Parlamento de Galicia. No entanto, os procesos de reforma operados na función pública e a propia dinámica parlamentaria convertérona nun instrumento obsoleto e inadecuado para atender as novas demandas das funcións parlamentarias.

Neste sentido, a experiencia de vinte e cinco anos de xestión parlamentaria, o grao de desenvolvemento e madureza, as transformacións operadas e a propia evolución da Administración parlamentaria determinaron a necesidade de dotarse dun novo marco normativo que reordene a función pública parlamentaria, adaptándoa, no exercicio da devandita autonomía organizativa, ás peculiaridades propias desa Administración, o que levou consigo a aprobación do vixente Estatuto de persoal do Parlamento de Galicia, publicado no Diario Oficial da Comunidade Autónoma o 26 de decembro de 2007 (DOG n.º 248).

41 COMO SE ORGANIZA ADMINISTRATIVAMENTE A FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA?

A norma galega de 2007 vén dar cumprimento, neste sentido, a un dos obxectivos recollidos no Plan operativo para a implantación dun novo modelo de xestión, aprobado polo Parlamento, abordando por primeira vez, dun xeito integral, todos os aspectos que afectan ao persoal ao servizo da Administración parlamentaria, rematando así coa necesidade habitual de acudir supletoriamente a diferentes normas alleas, e mesmo á analoxía, para solucionar as lagoas que frecuentemente xurdían nos procesos de xestión común do persoal.

Deste xeito, materias tales como a regulación dos órganos de persoal, o acceso á función pública parlamentaria de acordo cos principios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade, o recoñecemento dos dereitos profesionais das empregadas e dos empregados, tanto individuais coma colectivos, e do seu código de conduta, a definición do sistema de retribucións ou a introdución da mobilidade interadministrativa, que permitirá, aos funcionarios e ás funcionarias por primeira vez optar a postos de traballo noutras administracións públicas, amplían e consolidan o novo réxime xurídico da función pública parlamentaria.

Nesta orde de cousas, un dos aspectos fundamentais desta nova regulación constitúeno as disposicións referentes á planificación e ordenación dos recursos humanos, e en particular á reorganización en corpos, e por razóns de especialización en escalas, cunha clasificación en catro grupos profesionais que permitiu a un gran número de funcionarias e funcionarios, os pertencentes aos actuais grupos E e D, integrarse nos grupos inmediatamente superiores. En definitiva, trátase de dar coherencia a un sector normativo para posibilitar unha homoxénea xestión que evite as retencencias a seguir os esquemas normativos que nacen nas organizacións parlamentarias cando aqueles se presentan como superados. Neste sentido, resulta de interese sinalar a non aplicación da normativa básica estatal en materia de función pública recoñecida en varias decisións xurisprudenciais, entre elas a Sentenza do 6 de xullo de 2011 do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, Sala do Contencioso-Administrativo (sección 1.^a); ponente: Seoane Pesqueira.

42 QUE UNIDADES DA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA ESTÁN AO SERVIZO DO DEPUTADO?

Trátase dunha cuestión que está resolta no Regulamento de administración e funcionamento do Parlamento de Galicia aprobado por Acordo da Mesa do Parlamento do 6 de xuño de 2016. Segundo esta norma, o letrado oficial maior, baixo a dirección do presidente ou da presidenta e da Mesa do Parlamento, é o xefe de todo o persoal e de todos os servizos do Parlamento, agás do Gabinete da Presidencia, e cumpre as funcións técnicas e de asesoramento dos órganos reitores deste, asistido dos letrados do Parlamento adscritos á Oficialía Maior.

Na Oficialía Maior intégranse as seguintes unidades administrativas:

- a) Intervención e Asuntos Económicos
- b) Servizo de Persoal e Réxime Interior
- c) Servizo de Asistencia Parlamentaria
- d) Servizo de Publicacións
- e) Servizo de Tecnoloxías da Información

Aos Servizos Xurídicos correspóndenlles as seguintes competencias:

- a) O asesoramento xurídico e sobre técnica normativa e a asistencia administrativa aos órganos parlamentarios da Cámara e aos seus deputados.
- b) O asesoramento xurídico, técnico e administrativo ás unidades administrativas do Parlamento.
- c) A elaboración dos anteproxectos de disposicións parlamentarias e administrativas e dos acordos e das resolucións que teñan carácter xurídico e que non estean reservados por norma xurídica específica a outras unidades.
- d) A elaboración das propostas de resolución dos recursos administrativos.
- e) O apoio xurídico, técnico e administrativo na defensa e representación do Parlamento e da súa administración ante os órganos xurisdiccionais e o Tribunal Constitucional.
- f) O apoio xurídico, técnico e administrativo á Xunta Electoral de Galicia.
- g) A redacción de informes xurídicos.

Á Intervención e Asuntos Económicos correspóndelle o exercicio das seguintes competencias:

- a) A planificación, organización, coordinación, xestión e control da actividade económica e financeira do Parlamento.
- b) A subministración, actualización e responsabilidade dos contidos correspondentes á súa área funcional, que se integran na aplicación de xestión parlamentaria e na páxina web do Parlamento.
- c) O control interno do Parlamento nas súas modalidades de función interventora e de control financeiro.
- d) O asesoramento en materia económico-financeira e contable aos órganos da Cámara que o soliciten e, de ser o caso, a asistencia do seu titular ás reunións dos devanditos órganos para o indicado fin.
- e) A dirección da xestión económica, financeira e orzamentaria do Parlamento.
- f) A confección do anteproxecto de orzamento do Parlamento e a elaboración da conta xeral da institución.
- g) A organización e dirección da contabilidade pública do Parlamento.
- h) A xestión e control do inventario de bens do Parlamento.

- i) A xestión económica dos temas de persoal.
- j) A subministración, actualización e responsabilidade dos contidos correspondentes á súa área funcional que se integran na aplicación de xestión parlamentaria e na páxina web do Parlamento.

A interventora ou interventor exerce a xefatura de todo o persoal adscrito á unidade e correspóndelle a división interna das tarefas derivadas das competencias que ten atribuídas e, en particular, a determinación das áreas funcionais e a organización funcional delas.

Ao Servizo de Persoal e Réxime Interior correspóndelle o exercicio das seguintes competencias:

- a) A planificación, organización, coordinación, xestión e supervisión en materia de recursos humanos.
- b) A organización, xestión e supervisión técnica das infraestruturas e equipamentos do Parlamento e do seu mantemento.
- c) A xestión integral dos expedientes administrativos de contratación.
- d) A xestión e supervisión técnica das subministracións.
- e) A coordinación, xestión e supervisión da asistencia xeral e do parque móbil.
- f) A organización e xestión dos procedementos administrativos en materia de réxime interior.
- g) A programación, organización, xestión, control e impulso do control do tránsito do persoal, da atención e orientación do público e da recepción e acompañamento de visitas.
- h) A programación, organización, xestión, control e impulso do control da vixilancia e custodia no interior das dependencias parlamentarias.
- i) A colaboración na execución das medidas impostas pola Presidencia para manter a orde dentro do recinto parlamentario.
- j) A programación, organización, xestión, control e impulso da reprodución e distribución de documentos, correo, paquetería e demais obxectos ou material polo interior do Parlamento, así como a recollida de sinaturas e mensaxes.
- k) A programación, organización, xestión, control e impulso da prestación da asistencia e do soporte material necesarios aos órganos parlamentarios nos actos oficiais e, en xeral, nas actividades da Cámara.

- l) A subministración, actualización e responsabilidade dos contidos correspondentes á súa área funcional que se integran na aplicación de xestión parlamentaria e na páxina web do Parlamento.
- m) A programación, organización, xestión, control e impulso da atención da central telefónica.
- n) Calquera outra función referida ao réxime interior da Cámara.
- ñ) Calquera outra que en materia de asistencia xeral puideran encomendárselle, ou que, ao ser análogas ás anteriores ou ter carácter instrumental para garantir o correcto desempeño das competencias da unidade administrativa, lle asignen os órganos superiores competentes e as normas.

A persoa titular do servizo exerce a xefatura do persoal adscrito ao Servizo de Persoal e Réxime Interior e correspóndelle a división interna das tarefas derivadas das competencias do servizo e, en particular, a determinación das áreas funcionais e a organización funcional delas.

Ao Servizo de Asistencia Parlamentaria correspóndelle o exercicio das seguintes competencias:

- a) A programación, organización, xestión, control e impulso dos procesos administrativos previos e derivados da actividade parlamentaria.
- b) A asistencia administrativa e prestación de información aos órganos parlamentarios.
- c) A elaboración, execución e control dos documentos de carácter parlamentario que resulten da devandita actividade.
- d) A xestión dos fondos bibliográficos e documentais.
- e) A xestión do Arquivo parlamentario.
- f) A elaboración de estudos de interese para a actividade parlamentaria.
- g) A tramitación das solicitudes de información previstas no Regulamento do Parlamento.
- h) A xestión do Rexistro Xeral.
- i) A xestión e custodia do Rexistro de Intereses baixo a dependencia directa da letrada ou o do letrado oficial maior.
- j) O traslado dos documentos rexistrados e a subministración de información ás cidadás e aos cidadáns.
- k) A elaboración de estatísticas da actividade parlamentaria.

- l) A organización, coordinación, xestión e supervisión do arquivo temporal de xestión parlamentaria.
- m) A subministración, actualización e responsabilidade dos contidos correspondentes á súa área funcional que se integran na aplicación de xestión parlamentaria e na páxina web do Parlamento.
- n) Todas aquelas actividades administrativas análogas ás anteriores que sexan necesarias para o funcionamento dos órganos parlamentarios da Cámara.

A persoa titular do servizo exerce a xefatura do persoal adscrito ao Servizo de Asistencia Parlamentaria e correspóndelle a división interna das tarefas derivadas das competencias do servizo e, en particular, a determinación das áreas funcionais e a organización funcional delas.

Ao Servizo de Publicacións correspóndelle o exercicio das seguintes competencias:

- a) A programación, organización, xestión, control e impulso da elaboración, edición e distribución das publicacións do Parlamento.
- b) A programación, organización, xestión, control e impulso da redacción, tradución e corrección de publicacións e documentos.
- c) A elaboración de normas e criterios unificadores de tradución, corrección e redacción.
- d) O asesoramento e a emisión de informes en materia lingüística.
- e) A redacción de actas das sesións secretas.
- f) A programación, organización, xestión, control e impulso da transcripción das sesións parlamentarias e de actos institucionais.
- g) A subministración, actualización e responsabilidade dos contidos correspondentes á súa área funcional que se integran na aplicación de xestión parlamentaria e na páxina web do Parlamento.
- h) Todas aquelas actividades análogas ás anteriores que sexan necesarias para o funcionamento dos órganos parlamentarios da Cámara.

A persoa titular do servizo exerce a xefatura do persoal adscrito ao Servizo de Publicacións e correspóndelle a división interna das tarefas derivadas das competencias do servizo e, en particular, a determinación das áreas funcionais e a organización funcional delas.

Ao Servizo de Tecnoloxías da Información correspóndelle o exercicio das seguintes competencias:

- a) O deseño, programación, organización, proposta de adquisición, xestión, control e impulso en materia de audiovisual.
- b) A organización, proposta de adquisición e control da infraestrutura e do soporte dos sistemas audiovisuais do Parlamento.
- c) O tratamento, elaboración e distribución de contidos audiovisuais de acordo coas directrices da dirección do Parlamento.
- d) O deseño, proposta de adquisición, elaboración, xestión e control dos sistemas de información que xestionan o Arquivo Documental Histórico.
- e) A proposta de adquisición, xestión e control sobre a implantación e o mantemento dos sistemas de acceso ás usuarias e aos usuarios internos/as e externos/as á información parlamentaria dispoñible mediante a utilización das tecnoloxías da información e comunicación e, en particular, no que se refire ao acceso mediante a internet.
- f) A protección en todos os seus aspectos de datos persoais, a seguridade informática e de telecomunicacións, así como a garantía da continuidade da actividade do Parlamento, mediante a elaboración de plans para tal fin.
- g) A elaboración do plan estratéxico de tecnoloxías da información, das comunicacións e do audiovisual e a súa execución.
- h) A elaboración do plan anual de tecnoloxías da información, das telecomunicacións e do audiovisual e a súa execución.
- i) A realización de estudos e análise nas materias da súa competencia
- j) A xestión e operación de todas as redes de comunicación do Parlamento, telefónicas, de datos e calquera outra que se poida crear.
- k) A atención, orientación e información aos deputados e ás deputadas e grupos parlamentarios, e ao persoal da Administración parlamentaria, en materia de sistemas de información.

A persoa titular do servizo exerce a xefatura do persoal adscrito ao Servizo de Tecnoloxías da Información e correspóndelle a división interna das tarefas derivadas das competencias do servizo e, en particular, a determinación das áreas funcionais e a organización funcional delas.

A O PRESIDENTE: ESTATUTO E MANDATO

1 QUE CARACTERES TEN A FIGURA DA PRESIDENCIA DA XUNTA?

Lembra Eloy García que cando se xulga unha realidade concreta hai que ter presente a cultura política na que cada realidade se atopa inmersa. Esta afirmación resulta acaída como nas cuestións de carácter político e xurídico público tales como o tratamento normativo da Presidencia do Executivo.

Os caracteres do presidente do Executivo autonómico non son unha das materias que se visen fondamente afectadas polas reformas estatutarias levadas a cabo no primeiro decenio do século XXI. A causa diso pode ser a completa caracterización que sobre ela se fai no artigo 152 da Constitución española. Neste precepto establécese o fundamento básico do que será a configuración lexislativa posterior por parte do Estatuto de autonomía para Galicia e das Leis autonómicas.

No citado artigo dispónse que nos estatutos aprobados polo procedemento establecido no art. 151 da Constitución a organización institucional autonómica contará cun presidente, elixido pola Asemblea, de entre os seus membros, e nomeado polo Rei, a quen corresponde a dirección do Consello de Goberno, ademais da suprema representación da respectiva Comunidade e a ordinaria do Estado naquela. Finalmente, conságrase a responsabilidade política do presidente ante o Parlamento da Comunidade Autónoma.

Como sinala Holgado González para o caso andaluz, este esquema foi copiado mimeticamente do establecido no título IV da Constitución para o Goberno do Estado. De feito, a ausencia dunha figura independente da do presidente do Goberno autonómico e que simbolizase a Presidencia da Comunidade Autónoma presenta certos problemas de funcionamento, que son solucionadas no caso estatal pola figura do Xefe do Estado. Ao dicir da doutrina, esta é unha das causas que provocou nas comunidades autónomas o xurdimento dunha sorte de “presidencialismo autonómico”, se ben outros factores como a personalidade do presidente poden influír no papel político senlleiro por el desenvolvido.

Sen prexuízo de recoñecer a escasa orixinalidade do modelo presidencial adoptado para as comunidades autónomas, pódese coincidir con López Guerra na opinión de que a decisión do constituínte veu avalada por razóns de integración política, que, en definitiva, foron as que tamén apoiaron a propia creación do Estado das autonomías.

2 CALES SON OS DEREITOS DAS PERSOAS TITULARES DA PRESIDENCIA DA XUNTA?

Nin a Constitución nin o Estatuto de autonomía para Galicia proporcionan información que axude a comprender o status individual do presidente autonómico. Talvez se entendeu que era unha materia de contido máis concreto na que non conviña cernar as posibilidades do lexislador ordinario, e por iso débese acudir á Lei da Xunta e da súa Presidencia e a regulamentos posteriores para obter esa información.

Existen un grupo de dereitos do presidente que teñen un carácter fundamentalmente honorífico. Estoume a referir a:

- Honras que lle son rendidas pola súa posición institucional e non á potestade que ostenta como membro do equipo de Goberno para distinguir a certos cidadáns con estes medios de fomento. Así, o presidente da Xunta, por razón do seu cargo, ten dereito á preeminencia que, segundo a alta representación da Comunidade Autónoma e á ordinaria en Galicia, lle corresponde. A aplicación práctica desta preeminencia depende do disposto nunha norma estatal, o Real decreto 2099/1983, do 4 de agosto, polo que se aproba o “Ordenamiento General de Precedencias en el Estado”. Deste xeito, no caso de actos que celebrar no territorio propio da Comunidade Autónoma, rexerá a precedencia que determina que o presidente de Galicia figura no posto número once, despois dos membros da Casa Real e dos representantes dos órganos constitucionais do Estado.
- Honores que lle correspondan consonte o que se establece na legalidade vixente e o que acorde a Comunidade Autónoma, recibir o tratamento de Excelencia e utilizar a bandeira de Galicia como guión.

No plano estritamente económico, a posición do presidente debe vir acompañada dunha situación de remuneración que, como sinala para o caso anglosaxón Mildred Dover, non faga gravoso o acceso aos cargos públicos para persoas que contan cun nivel retributivo desafogado no plano privado. Estas retribucións teñen unha natureza varia, pois non só as percepcións económicas contidas nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma integran os dereitos económicos do presidente. Así, deben considerarse como tales tamén o dereito a ocupar a residencia oficial que se estableza, coa correspondente dotación de persoal e servizos, dereito que se explicitou coa construción dunha residencia oficial nas ladeiras do Monte Pedroso de Santiago de Compostela. Estas prestacións económicas non suscitan problemas de legalidade na súa compatibilización con indemnizacións por gastos de representación que poidan existir na súa condición presidencial ou mesmo de deputado tal e como resolveu o Tribunal Supremo no Auto do 28 de febreiro de 2013 para o caso

do presidente do Goberno de España e o seu cobro de indemnizacións por aloxamento como deputado nas Cortes Xerais.

A Lei 12/2007, do 27 de xullo, introduciu cambios relevantes no status do presidente co recoñecemento dunha serie de dereitos para as persoas que deixen de selo, é dicir, para os ex presidentes da Xunta. Así, os ex presidentes teñen dereito a recibir con carácter vitalicio:

- o apoio da Casa de Galicia en Madrid e das delegacións da Xunta de Galicia no exterior e nos seus desprazamentos fóra da Comunidade Autónoma;
- as medidas de seguridade que se consideren axeitadas en cada momento;
- os medios necesarios e axeitados de transporte e, de ser o caso, aloxamento, para a asistencia aos actos oficiais aos que fose invitado na súa condición de ex presidenta ou ex presidente;
- os honores protocolarios e precedencias establecidas na lexislación vixente e na que, de ser o caso, dite a Comunidade Autónoma. En desenvolvemento deste mandato legal, o artigo 2 do Decreto 211/2007 establece a precedencia individual dos ex presidentes da Xunta nos actos oficiais organizados pola Comunidade Autónoma e dentro do territorio da mesma, quedando fixado no lugar inmediatamente posterior ao presidente da Xunta e aos conselleiros.

No tocante á faceta económica, os ex presidentes teñen dereito:

- a) A percibir durante os dous anos inmediatamente posteriores ao seu cesamento unha compensación económica do 60% da que teña asignada en cada momento o presidente da Xunta.
- b) Á adscrición durante catro anos adicionais, se tiveron a condición de presidenta ou presidente durante catro anos ou menos, ou por un período de dez anos adicionais, se a tiveron durante máis de catro anos, dun funcionario da Administración autonómica de nivel 18 e un automóbil de representación e un condutor da mesma Administración. Este dereito é incompatible coa condición de membro nato do Consello Consultivo de Galicia ou co exercicio dun cargo público que outorgue unha prestación de medios e servizos de análoga natureza.

Segundo a Lei 9/2012, do 3 de agosto, a compensación económica establecida no artigo 11, punto 7, parágrafo 2º, da Lei 1/1983, do 22 de febreiro, de normas reguladoras da Xunta e da súa Presidencia, desenvolvido polo Decreto 211/2007, do 25 de outubro, con ocasión do cesamento na titularidade da Presidencia da Xunta de Galicia, é incompatible con:

- A calquera retribución con cargo aos orzamentos das administracións públicas ou dos entes, organismos e empresas deles dependentes, ou con cargo aos dos órganos constitucionais ou que resulte da aplicación de arancel, así como con calquera retribución que proveña dunha actividade privada, con excepción das previstas no artigo 7 da Lei 9/1996, do 18 de outubro, de incompatibilidades dos membros da Xunta de Galicia e altos cargos da Administración autonómica. Para estes efectos, considérase tamén actividade no sector público a desenvolvida polos membros electivos das Cortes Xerais, das asembleas lexislativas das comunidades autónomas e das corporacións locais, polos altos cargos e polo restante persoal dos órganos constitucionais e de todas as administracións públicas, incluída a Administración de xustiza.
- Á percepción da pensión de xubilación ou retiro por dereitos pasivos, ou por calquera réxime de seguridade social público e obrigatorio.

Quen cese no devandito cargo terá un prazo de quince días hábiles, contado dende o que concorra a incompatibilidade, para comunicar ante a Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas da consellería competente en materia de facenda a súa opción entre a percepción da compensación económica ou a retribución da actividade pública ou privada que estea desempeñando ou, de ser o caso, a percepción da pensión de xubilación ou retiro. A opción pola retribución pública ou privada ou pola pensión de xubilación ou retiro, que se formalizará por escrito para a súa axeitada constancia, implica a renuncia á compensación económica prevista con ocasión do cesamento.

Esta regulación merece, ao meu xuízo, unha valoración positiva, xa que posibilita un tempo de transición durante o que o ex presidente poderá facer fronte aos compromisos protocolarios propios do seu status, á vez que prepara o seu regreso pleno á “vida civil”; todo iso sen que caiba entender que se atenta contra as esixencias lóxicas que G. Zagrebelsky demanda como necesarias para o respecto do principio de igualdade, connatural no Estado democrático e social.

3 QUE INCOMPATIBILIDADES TEN NO EJERCICIO DO CARGO A PRESIDENCIA DA XUNTA?

Bar Cendón para o caso cántabro (de regulación normativa moi semellante ao galego) entende que o cadro de incompatibilidades do presidente do Executivo é bastante estrito.

Resulta reiterado na doutrina constitucional actual referir a importancia ética que para os cidadáns teñen as actuacións públicas dos cargos representativos en relación cos seus intereses privados. Esta teima que explicaron con claridade J. R. Hibbing e E. Theiss-Morse pola actualidade rabiosa no seu país,

faise patente na regulación autonómica das incompatibilidades do presidente da Xunta.

En primeiro lugar, o presidente da Xunta, segundo o artigo 40 da Lei de transparencia 1/2016, non pode exercer ningunha función pública que non derive do seu cargo. Esta expresión legal supón que soamente lle son permitidas ao presidente as actividades e postos que son inherentes á condición de xefe do Executivo autonómico. Estanlle vedados:

- a) o exercicio daqueles cargos que lles correspondan con carácter institucional ou para os cales fosen designados pola súa propia condición;
- b) a representación da Administración autonómica nos órganos colexiados;
- c) o desenvolvemento de misións temporais de representación ante organizacións ou conferencias, nacionais e internacionais;
- d) a representación da Administración autonómica nos órganos colexiados ou nos consellos de administración de organismos ou empresas con capital público ou de entidades de dereito público.

Como sinaliei noutro lugar, trátase de postos institucionais, que hai que interpretar que derivan da configuración orgánica do posto desempeñado e dos que constitúe un nido exemplo a presidencia de certos organismos públicos dependentes do departamento do que se é titular.

Distinta natureza teñen as incompatibilidades que derivan da actividade mercantil ou profesional ou calqueroutra que puidese menoscabar a independencia e dignidade da súa función. Neste ámbito, a redacción legal é moito máis restritiva e non permite vía de escape ningunha.

Non pode esquecerse que, por mandato constitucional e estatutario, o presidente do Executivo é tamén membro do Parlamento de Galicia, séndolle pois de aplicación as incompatibilidades previstas no artigo 6 da Lei 8/1985, do 13 de agosto. Nese artigo enuméranse os cargos públicos incompatibles coa condición de deputado galego.

Sen dúbida, a faceta máis polémica e que maiores problemas presenta, tanto en sede doutrinal coma práctica dentro da Comisión Parlamentaria do Estatuto dos Deputados, é a determinación das actividades privadas compatibles. Pensemos en supostos de presidentes do Goberno galego que proveñan de ámbitos empresariais ou con importantes participacións en sectores económicos relacionados coa Administración. A este respecto, sempre poderán existir problemas de valoración respecto de ata que punto a condición de parlamentario autonómico do presidente afecta a actuacións privadas, tales como a:

- obtención de subvencións ou avais públicos, actividades de contratista ou fiador de obras, servizos ou subministracións públicas;
- prestación de servizos de asesoramento ou de calquera outra índole ou participación superior ao 10% en empresas ou sociedades que teñan concertos de obras, servizos ou subministracións con entidades do sector público.

Non se pode perder de vista en ningún momento a necesaria interpretación restrictiva da lexislación de incompatibilidades que segundo o noso Tribunal Constitucional debe respectar a clásica máxima *odiosa sunt restringenda*.

4 QUE DEBERES DE CONDUTA TEN O TITULAR DA PRESIDENCIA?

Seguindo a afortunada clasificación dos principios de actuación que deben rexer a actividade dos membros do Goberno e dos altos cargos da Xunta feita por Marcos Almeida Cerredá, podemos enumerar os deberes de conduta do presidente en catro grupos.

- 1.º Nas súas relacións cos administrados, os membros do Goberno e os altos cargos da Administración autonómica:
 - Manterán unha conduta digna, tratando os cidadáns con esmerada corrección.
 - Prestarán especial atención ás necesidades persoais e materiais das persoas discapacitadas, adoptando as medidas necesarias para facilitar o seu acceso á información e as súas relación coa Administración.
- 2.º Na realización das funcións que lles fosen encomendadas, os membros do Goberno e os altos cargos da Administración autonómica:
 - Realizarán con lealdade e integridade as funcións ou obrigas que teñan asignadas.
 - Observarán un comportamento ético ordenado á satisfacción do interese xeral.
 - Actuarán de boa fe e coa dilixencia debida no cumprimento das súas obrigas e fomentarán a calidade na prestación de servizos públicos.
 - Actuarán con transparencia na xestión dos asuntos públicos, favorecendo a accesibilidade e receptividade da Administración a todos os cidadáns.
 - Exercerán os poderes que lles atribúe a normativa vixente coa finalidade exclusiva para a que lles foron outorgados.
 - Evitarán toda acción que poida poñer en risco o interese público.

- Respetarán o principio de imparcialidade, de xeito que manteñan un criterio independente e alleo a todo interese particular.
 - Absteranse de intervir en asuntos nos que concorra algunha causa que poida afectar á súa obxectividade.
 - Tratarán de igual maneira a todas as persoas que se atopen en idénticas situacións, sen facer discriminacións.
 - Promoverán a adopción de medidas de acción positiva para a consecución da igualdade entre mulleres e homes e para a protección dos colectivos desfavorecidos.
 - Usarán normalmente o galego, oralmente e por escrito, nas súas relacións coa cidadanía.
 - Gardarán a debida reserva respecto aos feitos ou informacións de que teñan coñecemento con motivo ou ocasión do exercicio das súas competencias.
 - Serán responsables das accións realizadas no desenvolvemento das súas funcións.
 - Garantirán a ausencia de arbitrariedade na adopción das súas decisións.
 - Porán en coñecemento dos órganos competentes calquera actuación irregular da que teñan coñecemento.
- 3.º Na xestión dos recursos públicos, aos membros do Goberno e aos altos cargos da Administración autonómica correspóndelles:
- Protexer e conservar os medios públicos.
 - Non utilizar os recursos públicos para actividades que non sexan as autorizadas para os mesmos.
- 4.º No desenvolvemento da súa vida privada, os membros do Goberno e altos cargos da Administración autonómica:
- Non se implicarán en situacións, actividades ou intereses incompatibles coas súas funcións, observando estritamente o réxime de incompatibilidades previstas na lei reguladora das mesmas e na súa normativa de desenvolvemento.
 - Non aceptarán regalos que superen os usos habituais, sociais ou de cortesía, nin favores ou servizos en condicións vantaxosas que poidan condicionar o desenvolvemento das súas funcións.
 - Usarán as prerrogativas inherentes aos seus cargos unicamente para o cumprimento das súas funcións e deberes e non se valerán da súa posición na Administración para obter vantaxes persoais ou materiais.

B O PRESIDENTE: MANDATO

5 COMO SE REGULA A RESPONSABILIDADE POLÍTICA DO PRESIDENTE?

O punto de partida estatutario nesta cuestión é unha remisión lexislativa. Xa que logo, o Estatuto no seu artigo 15, apartado 4, establece que, sendo o presidente politicamente responsable ante o Parlamento, será unha lei da Cámara a que determine o “alcance de tal responsabilidade, así como o estatuto persoal e as atribucións do presidente”. Sendo admisible esta técnica, non resulta tan acertado que a Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia estableza un reenvío ao mesmo Estatuto de autonomía e ao disposto no Regulamento da Cámara ao respecto. En efecto, entendo que este xogo de remisións e a regulación pormenorizada dos instrumentos atinxentes ao cesamento do presidente a través dos institutos parlamentarios (investidura e confianza) deron lugar a certas confusións no eido fundamentalmente político entre os mecanismos de existencia de responsabilidade *strictu sensu* (os que poden dar lugar ao cesamento do presidente) e a presenza parlamentaria do xefe do Executivo nos debates plenarios.

Neste sentido, resulta definitorio que no debate suscitado na Cámara galega se optase por pedir o informe dos Servizos Xurídicos sobre dúas cuestións esenciais na comprensión da responsabilidade política e a obriga de responder parlamentariamente do presidente da Xunta.

En primeiro lugar, decidir sobre se as solicitudes de comparecencia do presidente ou dos membros da Xunta, formuladas por dous grupos parlamentarios ou unha quinta parte dos membros do Parlamento vinculan a Mesa e a Xunta de Portavoces, no senso de estaren obrigadas a incluílas na orde do día dunha sesión plenaria que desenvolver ao abeiro do artigo 144.1 do Regulamento, que é o que disciplina as comparecencias do Goberno ante o Pleno.

Por outra banda, se as solicitudes de comparecencia non son vinculantes, se é posible a súa existencia, mediante a aprobación dun acordo interpretativo, dunha norma supletoria ou era necesario proceder á reforma do artigo 144.1 do Regulamento.

No aspecto que esencialmente me ocupa agora, o informe dos Servizos Xurídicos do Parlamento de Galicia do 25 de xaneiro de 1999 recolle unha doutrina que aclara a problemática da comparecencia parlamentaria do presidente da Xunta e a súa relación coa existencia de responsabilidade política. En efecto, no citado estudo deféndese que é posible facer dúas consideracións de carácter xeral.

- A primeira é que toda a actividade do Executivo autonómico, en materia da súa competencia, se somete ao control político, porque o

dereito a controlar o goberno, que se encadra no estatuto xurídico do parlamentar, concreta o dereito constitucional fundamental de exercicio dun cargo público electivo (art. 23.2 CE). Neste sentido, o TC é claro cando di que as facultades que conforman o Estatuto do parlamentar son aquelas “... que pudiéramos considerar pertencientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria como son, principalmente, las que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativa y de control de la acción del Gobierno” (STC 220/1991). E engade o devandito Tribunal que “... los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las cámaras, sí son, en principio, susceptibles de revisión en amparo...” (ATC 426/1990, STC 220/1991).

- A segunda é que ese control pode facerse efectivo mediante diferentes instrumentos parlamentarios. Uns acciónanos as minorías en pleno ou nas comisións sen posibilidade de bloqueo ou obstáculo pola maioría. É máis, utilízanse en contra do seu parecer, como son as preguntas, as interpelacións e as mocións ou propostas de resolución. Outros necesitan do concurso da maioría para o seu exercicio, como acontece coa comparecencia dos membros do Goberno ante o Pleno da Cámara, sen que se fixe no Regulamento ningún criterio que limite esa discrecionalidade política. Conciliar os dereitos ou facultades dos parlamentarios co principio democrático da maioría é tarefa complexa e de difícil solución. Por unha banda, o control do Goberno por parte do Parlamento “... es esencial a todo sistema democrático...” (fundamentos xurídicos 2, 3 e 4 do ATC 60/1981). Pola outra, tal principio artículase e faise efectivo no ámbito parlamentario nos diferentes instrumentos de control tipificados no Regulamento e que constitúen a ratio das normas que regulan tales instrumentos, é dicir, a razón xurídica que fundamente a súa existencia na realidade normativa.

A reforma do Regulamento do Parlamento de 2015 posibilita a creación dunha comisión de investigación de xeito automático en cada lexislatura cando sexa solicitado por un grupo parlamentar que represente polo menos un terzo dos membros da Cámara ou polas dúas quintas partes dos deputados e das deputadas da Cámara. Un cambio normativo de importancia á hora de avaliar o control parlamentar tamén do presidente da Xunta.

6 CAL É A RESPONSABILIDADE PENAL E CIVIL DO PRESIDENTE?

Os presidentes dos executivos adoitan contar co privilexio do aforamento que implica que a súa responsabilidade xurídica se substancie ante os órganos superiores do poder xudicial. Neste eido, a regulación do presidente non

presenta especialidades respecto dos restantes membros do Parlamento de Galicia. Así, durante o seu mandato:

- Polos actos delituosos cometidos no territorio de Galicia, non poderá ser detido nin retido, senón no caso de flagrante delito, correspondendo decidir, en todo caso, sobre a súa inculpación, prisión, procesamento e xuízo, ao Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.
- Fóra do devandito territorio, a responsabilidade penal será esixible nos mesmos termos ante a Sala do Penal do Tribunal Supremo. Como pode observarse da lectura do precepto transcrito, trátase dunha inmunidade relativa que se centra no aforamento ante o máximo órgano xurisdiccional autonómico e que, en ningún caso, supón a necesidade de autorización por parte do Parlamento de Galicia, como ocorre por parte do Congreso dos Deputados ou do Senado no caso dos parlamentarios estatais.

O aforamento dura o tempo do mandato presidencial e desaparecerá *ex lege* unha vez perdida a condición de presidente. No entanto, o Auto do Tribunal Supremo do 21 de marzo de 1989 (Sala do Penal) xustifica o mantemento do aforamento se, iniciado o proceso, se produce o cesamento no cargo (*perpetuatio iurisdictionis*), por estar xustificado en fáciles e comprensibles razóns de unidade procesual.

Igualmente, a situación procesual do presidente preséntase como máis feble cá do presidente do Goberno do Estado ao non existir no ámbito autonómico prescrición ningunha parella á disposta no apartado 2.º do artigo 102 da Constitución. É dicir, non existe especificidade de ningún tipo no tocante á iniciación da acusación contra o presidente da Xunta en razón de calquera que sexan os delitos que se lle imputen, co que tamén nesta cuestión o Parlamento de Galicia queda á marxe das prerrogativas procesuais do presidente.

Un dos problemas que máis dificulta a delimitación do ámbito da inmunidade do presidente da Xunta é o da fixación do concepto de delito flagrante contido no artigo 18 do Estatuto de autonomía para Galicia. Entendo que só se poderá deter ou “reter” o presidente do Executivo cando este cometa un “flagrante delito” (do latín *flagrere*: queimar), que é aquel delito que se comete actualmente ou que acaba de cometerse. Existe igualmente flagrante delito cando, nun tempo próximo da acción, a persoa sospeitosa é perseguida polo clamor público ou é atopada en posesión de obxectos ou presenta pegadas ou indicios que fan pensar que participou no crime ou no delito.

Distinto alcance ten a existencia na lexislación procesual de certas prerrogativas contidas na Lei de axuízamento criminal no sentido de eximir da obriga de concorrer ao chamamento do xuíz, pero non de declarar, podendo informar por escrito sobre os feitos dos que teñan coñecemento por razón do seu cargo ante tal autoridade.

Así mesmo, de ser conveniente recibir a declaración do presidente da Xunta sobre os aspectos antes citados, deberase tomar esta no seu domicilio ou despacho oficial. Este réxime exorbitante ten certa continuación coa previsión de que os ex presidentes da Xunta tamén estarán exentos de concorrer ao chamamento do xuíz, pero non de declarar, podendo informar por escrito sobre os feitos que coñecesen por razón do seu cargo. Resulta de interese sinalar que o presidente da Xunta, como máxima autoridade dunha Comunidade Autónoma, non ve limitada a súa exención ao ámbito territorial de Galicia, de tal xeito que tamén os actos procesuais que lle afecten provenientes, por hipótese, do Tribunal Supremo, deberán respectar estas vantaxes para a súa figura.

7 COMO SE PRODUCE A ELECCIÓN E CESAMENTO DO PRESIDENTE?

O acto complexo no que consiste a materia da elección do presidente da Comunidade é unha das máis sensibles e significativas dentro do Dereito Autonómico, ata o punto de que algún autor moi reputado non dubida en ligar o procedemento de designación do presidente co tipo de parlamentarismo establecido en cada Comunidade Autónoma. Trátase, ademais, dun tema que xa foi analizado polo Tribunal Constitucional en relación coa posibilidade de interposición legal por parte do Parlamento autonómico para a interpretación do procedemento de elección, nos aspectos nos que o Estatuto de autonomía non resulta nidio. A Sentenza do 20 de xaneiro de 2000 entende que máis aló dos límites explícitos que para o lexislador autonómico resulten da Constitución e do propio Estatuto de Autonomía, non cabe configurar para o seu labor límites ou reservas implícitas, podendo, polo tanto, o lexislador autonómico determinar o sentido que cabe dar a un concepto ou expresión estatutaria que non se considera suficientemente clara e nidia.

Sen prexuízo de remitir aquí a outros estudos máis pormenorizados da cuestión, sí cómpre asumir a bondade da xurisprudencia referida para que o lexislador autonómico aclare certos aspectos do procedemento de designación do presidente que teñen xerado certa confusión doutrinal, especialmente a previsión do artigo 15.3 do texto estatutario, que establece a necesidade de tramitar “sucesivas propostas” unha vez que o candidato designado en primeiro lugar non obtivese as maiorías necesarias nas dúas primeiras votacións. Esa expresión estatutaria formula dúbidas sobre a necesidade de que os candidatos incluídos nesas “sucesivas propostas” deben ser distintos ou, se como parece máis razoable, o cambio doutro elemento da proposta (como poder ser o programa exposto ante a Cámara) é suficiente para cumprir o mandato do Estatuto.

Dentro do procedemento da investidura, sublíñase:

- O carácter público da votación na que, un por un, os compoñentes da Cámara deberán decantarse de viva voz sobre se outorgan ou non á confianza ao candidato. Este sistema de votación por chamamento é excepcional no noso Dereito Parlamentario e supón un réxime exorbitante respecto do debate actual entre a preferencia polo voto público ou admisibilidade do voto secreto.
- A Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia preocúpase tamén de establecer que, unha vez acadada a confianza parlamentaria, o presidente do Lexislativo comunicarao ao Rei para o seu nomeamento, mediante Real decreto que se publicará tanto no *Boletín Oficial del Estado* coma no *Diario Oficial de Galicia*.
- A toma de posesión do presidente terá lugar dentro dos cinco días seguintes ao da publicación do seu nomeamento, sendo tradicional xa no noso sistema político que este acto se produza en sede parlamentaria e ante a presenza dos órganos da Cámara e dalgún representante do Goberno central.

A fórmula de xuramento do presidente fai referencia á súa fidelidade ao mandato como presidente da Xunta, á observancia da Constitución e ao compromiso de que se faga cumprir o seu contido e o do Estatuto de autonomía, así como o das restantes leis de Galicia e do Estado. Por último, o presidente comprométese a exercer as súas funcións no interese supremo e exclusivo de Galicia e de España. Este contido preséntase como plenamente coherente co dobre carácter da figura do presidente da Xunta, *ex art.* 152 da Constitución, como máximo representante da Xunta e representante ordinario do Estado en Galicia.

No referido ao cesamento do presidente da Xunta, cinco son as causas legalmente previstas. En primeiro lugar, establécese o cesamento dende o punto de vista da lóxica parlamentaria, é dicir, tras a celebración das eleccións autonómicas polo remate do tempo do mandato parlamentario. Nesta mesma órbita sitúase o cesamento provocado pola perda da confianza parlamentaria, descrita de forma xenérica e por contraste á redacción doutras normas de Dereito Autonómico. O ordenamento galego descoñece a presunción da confianza inicial existente no caso francés, de tal xeito que a necesidade do voto de investidura para o presidente devén inevitable.

Reflexións máis complexas deben facerse acerca da causa de cesamento do presidente constituída pola presentación da súa dimisión. A pesar do extraordinario desta práctica, no sistema político español nada tería de estraño que, atendendo basicamente a condicionantes do partido político que o apoia, o presidente opte por presentar a dimisión do seu cargo. A regulación legal desta causa de cesamento resulta claramente deficiente na súa redacción, xa que non establece nada acerca do seu carácter recepticio ou non. A pesar de

que no Dereito Comparado autonómico e estatal non se estableza nada ao respecto, entendo que unha mínima intervención parlamentaria sería conveniente, pois, en definitiva, foi a Cámara dos deputados o órgano que depositou a súa confianza no presidente.

A cuarta causa de cesamento prevista lexislativamente é o falecemento. Esta situación xera a iniciación dun novo procedemento de investidura no seo do Parlamento xa existente, é dicir, dentro da mesma Cámara da que derivou a confianza ao presidente falecido. O carácter semipresidencialista que, ao dicir de certos observadores, teñen alcanzado certos réximes autonómicos, creou a falsa percepción de que ao falecemento do presidente lle seguen necesariamente unhas eleccións. A esta convicción sen dúbida axuda o desenvolvemento das campañas electorais ao Parlamento de Galicia, moi personalizadas na figura dos candidatos a presidente da Xunta.

Por último, establécese que a incapacidade do presidente é tamén causa do seu cesamento. Resulta unha razón facilmente comprensible que a actuación do titular do Executivo, en contra dos criterios básicos do sistema ou consecuencia de notables carencias físicas ou psíquicas, abra un procedemento para o seu cesamento. Maior complexidade ten a determinación das vías a través das que apreciar a incapacidade do presidente. A este respecto, a lei galega só di que corresponde ao Parlamento a apreciación da incapacidade do presidente, co que só resolve unha faceta da cuestión: cal é o órgano competente para a súa declaración de incapacidade.

En efecto, cabe preguntarse, ademais de por quen pode declarar a incapacidade, polo procedemento que se deberá seguir para o efecto. Abandonadas outras solucións do Dereito Comparado que optan pola participación do Consello de Goberno na apreciación da incapacidade, débese precisar que órgano parlamentario ten que asumir a competencia e a través de que procedemento. Ante a lagoa legal, parece o máis axeitado que sexa o Pleno da Cámara quen se pronuncie ao respecto, sen prexuízo dunha participación instrutora da Comisión do Estatuto do Deputado, que, como é sabido, é a competente para todas as cuestións que poidan afectar ao status dos deputados no sentido máis amplo recollido no Título II do Regulamento do Parlamento de Galicia (compreensivo no seu artigo 21 da causa de perda de condición de parlamentario por incapacidade). Ante unha ausencia de procedemento legalmente previsto, entendo que a cuestión se resolvería na práctica a través dos mecanismos restantes de cesamento, é dicir, ou o presidente presenta a súa dimisión ou a Cámara o remove como consecuencia de mocións de confianza ou de censura.

En íntima relación coa problemática do cesamento do presidente atópase a suscitada pola súa substitución nos casos citados. Legalmente, matízase que cando ocorre o falecemento ou incapacidade do presidente, este será substituído polos vicepresidentes, se os houbese, pola súa orde, e, de non existiren,

polo conselleiro que máis tempo leve pertencendo ininterrompidamente á Xunta e, no caso de igualdade, polo de máis idade.

Esta orde de substitución tamén rexe para os casos de suplencia transitoria, que é a única que na historia da Comunidade Autónoma se ten dado (con motivo de ausencia ou enfermidade temporal do presidente). É interesante subliñar que este réxime só se aplica con carácter supletorio da vontade do presidente, xa que a súa designación expresa doutra persoa entenderase preferida ao disposto na normativa. En todo caso, a substitución terá que publicarse no *Diario Oficial de Galicia*, aspecto este que en ocasións se cumpre con certo desleixo ou atraso en supostos coma as viaxes oficiais que non xustifican a limitación da publicidade substitutoria.

O cerne da figura do presidente substituto está sen resolver xa que en ningún lugar do ordenamento xurídico de Galicia se precisa cales serán as competencias que poderá exercer. O único criterio interpretativo achégao o artigo 23 da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia, que ao regular a figura do presidente en funcións (aquel que actúa cando xa perdeu a confianza parlamentaria, tras a celebración de eleccións ou no período subseguinte á súa dimisión), dispón que continuará no exercicio das súas funcións ata a toma de posesión do novo presidente da Xunta.

Certamente, se o presidente en funcións, que é un presidente que recibiu *intuitu personae* a confianza parlamentaria, só debe desenvolver actos de trámite e non tomar decisións políticas innovadoras no seu necesariamente curto mandato, aínda moito máis a folla de ruta do presidente substituto debe limitarse aos asuntos de mera xestión, sen que poida cuestionarse, por exemplo, o exercicio de competencias como a disolución da Cámara, que forman parte do equilibrio entre as confianza parlamentarias e o liderado presidencial das que non participa — unha vez máis debe recordarse — o presidente substituto.

C O PRESIDENTE: COMPETENCIAS

Moitos teñen sido os intentos clasificatorios das competencias do presidente da Xunta derivados da lectura dos textos constitucionais e legais. Cabe distinguir unha tripla faceta no perfil do presidente da que derivan a totalidade das súas funcións xurídico-políticas.

8 QUE COMPETENCIAS TEN O PRESIDENTE COMO MÁIS ALTO REPRESENTANTE DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA?

En palabras de Gregorio Cámara, atopariámonos ante unha faceta claramente institucional, e non política, da actuación do presidente. En todo caso,

ao meu parecer, é posible distinguir tres grupos de funcións dentro destas competencias xenéricas.

1 Funcións simbólicas

Caben aquí todas aquelas actividades do presidente tendentes a subliñar a importancia das relacións integobernamentais e das institucións que garanten a participación de Galicia dentro do sistema político do Estado español. Como acaba de sinalar G. Bermann, estas relacións son esenciais para un bo funcionamento dun sistema federal e sen elas ben podemos pensar que o Estado como globalidade dificilmente podería subsistir.

A Lei da Xunta e da súa Presidencia fala desta funcións simbólicas, referindo que ao presidente lle compete representar a Comunidade Autónoma nas relacións con outras institucións do Estado. Esta previsión legal trae consigo varios problemas interpretativos que, nalgún caso, xa foron resolto polo Tribunal Constitucional.

Chama a atención que se lle outorgue a representación da Comunidade ao presidente só en relación con outras institucións do Estado, sendo como é na actualidade tan importante a acción exterior das autonomías en España. Entendo que esta deficiente redacción legal debe ser reparada interpretando que tamén o presidente da Xunta de Galicia, dentro do marco constitucional de competencias, pode representar internacionalmente a Comunidade Autónoma (así ocorre na práctica, de xeito habitual, en ámbitos da Unión Europea como o Comité das Rexións).

O necesario respecto institucional á interlocución do presidente da Comunidade Autónoma foi garantido en virtude da Sentenza do Tribunal Constitucional do 21 de decembro de 1989, recaída en relación con varios recursos de inconstitucionalidade interpostos, entre outros, pola Xunta de Galicia contra certos artigos da Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases do réxime local. Nesta sentenza, o máximo intérprete da Constitución toma en conta as alegacións feitas polo Goberno galego, que entendía que a previsión legal de intermediación entre o presidente da Xunta e o Consello de Estado por parte do Ministerio de Administración Territorial condiciona ilexítimamente as competencias autonómicas, á vez que descoñecería a representación ordinaria do Estado no ámbito propio de Galicia.

2 Funcións xurídicas

Con esta denominación trato de poñer de manifesto a participación do presidente na celebración de certos actos con dimensión normativa, tales como:

- a subscripción de acordos e convenios de cooperación con outras comunidades autónomas;

- a promulgación en nome do Rei das leis e decretos lexislativos;
- a ordenación de publicación no *Diario Oficial de Galicia*.

No primeiro dos casos citados, produciuse unha novidade normativa de interese. Trátase da Orde do 12 de marzo de 2003, pola que se dispón a publicación do acordo de aprobación das normas de organización e funcionamento da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia. Esta disposición tenta intensificar a cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas, no marco dos principios que deben rexer as relacións entre administracións públicas, especialmente o artigo 5.2.º da Lei 30/1992, do 26 de novembro. Igualmente, toma en conta a reforma do artigo 33 da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, no tocante á resolución de conflitos xurdidos entre o Estado e as comunidades autónomas.

Nesta orde de cousas, chama a atención que, tendo por obxecto, entre outros, a citada comisión “impulsar a celebración de convenios de colaboración”, a participación por parte galega sexa a dos conselleiros da Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública e de Economía e Facenda, cando, como xa referín, a Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia atribúe a competencia plena na cuestión ao presidente do Executivo.

No tocante á promulgación das leis autonómicas, deixando constancia dende un principio do carácter meramente formal e non substantivo da promulgación, hai que matizar ademais a súa escasa relevancia pública pola existencia de cada vez máis leis singulares e sectoriais, fenómeno este, polo demais, xeneralizado tamén no Dereito Comparado. Esta apreciación é extensible á promulgación dos decretos lexislativos autonómicos, que ademais son particularmente escasos no sistema político galego en relación con outras comunidades autónomas.

3 Funcións institucionais

Son as que teñen de seu un significado relevante no plano da representación política, con todos os problemas que isto supón en relación co papel do Parlamento como sinalou no caso italiano Andrea Manzella ao estudar os cambios no concepto actual da representación política. Dentro deste grupo, atópase a función do presidente *sui iuris* de convocar as eleccións ao Parlamento de Galicia tras a súa disolución e a introducida pola reforma da Lei da Xunta e do seu presidente a través da Lei 11/1988: a disolución da Cámara galega.

Esta última potestade presidencial merece algún comentario específico, xa que a nosa normativa se preocupa de puntualizar polo miúdo os aspectos do seu exercicio. Así, será o presidente da Xunta, baixo a súa exclusiva responsabilidade e logo de deliberación do Consello da Xunta, o que poderá disolver o Parlamento mediante decreto que fixará a data das eleccións. A redacción

prudente da lei complétase coa prohibición de operar a disolución cando non pasase polo menos un ano dende a última disolución da Cámara.

A deliberación previa do Consello da Xunta preséntase como un requisito plenamente razoable para a tramitación da disolución, de tal xeito que, dende o punto de vista procedemental, o secretario do Consello (tradicionalmente o conselleiro de Presidencia) deberá certificar como requisito inescusable para a tramitación da disolución, que no seo do Goberno se deliberou sobre a cuestión. Este debate previo non implica a existencia de votación ningunha sobre o tema, nin tampouco que as opinións manifestadas polos membros do Executivo vinculen de ningún xeito ao titular da potestade. Estamos, polo tanto, ante un trámite preceptivo pero non vinculante.

Algún sector doutrinal considera de aplicación ao seu ámbito autonómico a limitación prevista no artigo 115.2 da Constitución respecto do exercicio da facultade de disolución por parte do presidente do Goberno: a imposibilidade de disolver cando esté en trámite unha moción de censura. Coincido na crítica a tal previsión constitucional, pois precisamente unhas Cortes fragmentadas ou que aparecen degradadas ata tal punto que inician unha moción de censura contra o Goberno serían, dende a perspectiva dun parlamentarismo racionalizado, o obxectivo ideal da potestade disolutoria do presidente. No entanto, no caso galego non existe base legal alguna (*lex, ubi voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*) para defender a limitación citada, e, polo tanto, tamén en tramitación da censura poderá exercitarse a potestade de disolución. *Lege ferenda* sería desexable que unha reforma da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia clarifique de xeito definitivo a cuestión, sobre todo tendo en conta a relevancia política que na práctica pode acadar.

9 QUE FUNCIÓNS TEN COMO REPRESENTANTE ORDINARIO DO ESTADO EN GALICIA?

Esta cualificación constitucional permite distinguir a representación ordinaria do Estado en Galicia, atribuída ao presidente da Xunta, da representación do Goberno do Estado, outorgada ao delegado do Goberno en Galicia *ex art.* 154 da Carta Magna. Esta diferenciación aparece expresamente asumida polo Tribunal Constitucional español cando en sentenzas como a 32/1981, do 26 de xuño, recoñece que a Constitución utiliza o termo “Estado” cando menos nas dúas acepcións citadas. Como apuntou no seu momento Giménez Abad, a redacción do artigo 152.1 da Constitución segue os pasos da Constitución de 1931 ao atribuír este papel de representante ordinario do Estado no territorio da Comunidade ao presidente autonómico.

Dentro desta faceta das competencias presidenciais, poden distinguirse, ao meu ver, tres tipos de funcións diferenciadas.

1 Funcións simbólicas

Deben incluírse aquí as que se refiren á publicación no *Diario Oficial de Galicia* do nomeamento do presidente do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia. Como é ben sabido, este órgano forma parte da Administración de xustiza e, polo tanto, non se integra dentro da estrutura institucional *strictu sensu* da Comunidade galega (a pesar da redacción do capítulo III do título I do Estatuto de autonomía para Galicia). Esta función, segundo Gregorio Cámara, supón a converxencia dos principios de autonomía e unidade, aínda que ao seu xuízo teñen escasa repercusión política. Pola miña banda, entendo que se trata de actos debidos do presidente da Xunta, que cumpridos os requisitos legais de designación do titular do órgano xurisdiccional, non poderá denegar a súa publicación do boletín autonómico. Este carácter das funcións presidenciais levou a autores como Viver Pi-Sunyer a formular certo paralelismo entre as actividades desenvoltas polo presidente da Comunidade Autónoma coas levadas a cabo polo Rei para o conxunto do territorio estatal, que son dar fe e publicidade, a través de actos debidos, da realización por parte doutros órganos de actos que se incorporan ao ordenamento xurídico estatal.

Nesta orde de cousas, o Tribunal Constitucional veu recoñecer a competencia real para o nomeamento do presidente da Comunidade Autónoma, pois con iso se quixo facer visible o nexo por medio do que a organización institucional das comunidades autónomas se vincula ao Estado, “de cuya unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma Fundamental define al Rey como símbolo”.

2 Funcións xurídicas

Trátase de funcións integradas no procedemento lexislativo *lato sensu*, pois a través delas o presidente ordena a publicación no *Boletín Oficial del Estado* das leis e decretos lexislativos autonómicos. Entendo que só de xeito amplo poden considerarse como actos incluídos na fase integrativa da eficacia das normas autonómicas, porque como é ben sabido a xurisprudencia do Tribunal Constitucional clarificou a entrada en vigor das normas autonómicas en relación coa súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*, tendo pois unha eficacia meramente *ad pompam vel ostentationem* a publicación no Boletín estatal. De igual xeito ao sinalado nas funcións anteriores, atopámonos ante actos debidos do presidente nos que cabe presumir, *quod plerumque fit*, que non conta con marxe ningunha de discrecionalidade.

3 Funcións institucionais

Estas actuacións presidenciais móvense dentro dos que Ferrán Requejo entende como principios inherentes ao bo funcionamento do sistema. Están pois fondamente relacionados coas bases do Estado das autonomías e forman

parte dos deberes de colaboración e boa fe entre administracións públicas que reiteradamente lembra o noso Tribunal Constitucional. Funcións institucionais que Portero Molina prefere denominar representativas, pero que entendo que superan ese ámbito para internarse de cheo no dos mecanismos administrativos de cooperación e colaboración.

Deste xeito, ao presidente da Xunta correspóndelle manter relacións coa Delegación do Goberno para os efectos dunha mellor coordinación das actividades do Estado en Galicia e as da Comunidade Autónoma. Esta interlocución ao máximo nivel administrativo non debe impedir que outros órganos estatutarios (por exemplo, a Presidencia do Parlamento) poidan manter relacións directas co delegado sen necesidade de intermediación do presidente do Executivo.

10 QUE FUNCIÓNS TEN O PRESIDENTE COMO XEFE DO GOBERNO GALEGO?

Como se poderá observar da lectura das facultades incluídas na lei a favor do presidente da Xunta, esta figura preséntase dentro do órgano colexiado Xunta de Galicia como a dun presidente “forte” e non como un mero *primus inter pares*. En palabras de Loewenstein, atopariámonos ante unha clara opción por un parlamentarismo de primeiro ministro ou de chanceler.

1 Funcións internas

1.1 De configuración governamental

Estas facultades presidenciais reforzan tremendamente o seu perfil político, de tal xeito que o único aspecto relevante que aumentaría a singularidade da figura institucional do presidente como xefe do Goberno sería a da elección directa pola cidadanía do xeito que se produce no caso italiano, onde o debate ao respecto, como sinala G. Pitruzzella, non deixa de ser polémico na actualidade.

Segundo o artigo 23 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia, o presidente da Xunta pode crear, modificar ou suprimir mediante decreto a vicepresidencia ou vicepresidencias, se as houbese, e tamén as consellerías. A ausencia de límites legais a esta potestade presidencial provoca que o seu exercicio sexa moi áxil, aspecto este que se ve reforzado pola inexistencia de reserva legal para a configuración do Goberno, a diferenza do réxime do Executivo estatal, conforme o previsto no artigo 98 da Constitución española (que, por outra banda, tamén foi obxecto de deslegalización posteriormente).

A discrecionalidade do presidente só atopa como condicionante, segundo a dicción legal, que a determinación da composición no Executivo:

- “Non supoña aumento do gasto público.” A dificultade para o control e determinación desta xeración de gasto público é evidente, sobre todo tendo en conta que a creación de novas entidades administrativas leva consigo habitualmente a supresión doutras que con anterioridade asumían esas competencias.
- Segundo a disposición transitoria cuarta da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia, na redacción dada en 2007, en tanto o Parlamento de Galicia non adopte a resolución prevista no artigo 2, parágrafo cuarto, da presente lei, a porcentaxe do sexo menos representado no Consello da Xunta de Galicia non pode ser inferior ao 40%.

O Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (Sala do Contencioso-Administrativo, sección 1.^a), na súa Sentenza número 1288/2010, do 17 de novembro, non admitiu, por falta de lexitimación, o recurso contra o Decreto 81/09, do 19 de abril de 2009, da Presidencia da Xunta de Galicia, sobre o nomeamento de titulares en departamentos da Xunta de Galicia. Nese recurso cuestiónase que non se compute a persoa do presidente da Xunta entre os membros da mesma para os efectos de contraste do respecto das porcentaxes de equilibrio de sexos previstos na lei. Como queda dito, o criterio xurisprudencial non puido plasmarse pola concorrencia de falta de lexitimación do recorrente, que impediu o pronunciamiento de fondo do tribunal.

1.2 Funcións de coordinación

Dentro desta categoría xenérica da coordinación das actividades da Xunta, o presidente desenvolve unha pluralidade de accións heteroxéneas entre si. En primeiro lugar, correspóndelle ao presidente a convocatoria e a Presidencia, así como acordar a suspensión e rematar as reunións do Consello da Xunta e das comisións delegadas. Neste sentido, resulta de interese ter en conta que os acordos das comisións delegadas non teñen outro valor que o dunha proposta ao presidente da Xunta, que este poderá discrecionalmente incluír na orde do día das reunións do Consello da Xunta.

A súa posición moderadora lévao tamén a ser o que dirixa as deliberacións dos citados órganos. Todas estas competencias que acabamos de describir coinciden basicamente coas que lle son atribuídas aos presidentes dos órganos colexiados pola lexislación administrativa de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común. Soamente se presenta como exorbitante a potestade do presidente de que, con carácter excepcional, e a proposta da Consellería da Presidencia, poida autorizar a deliberación dun asunto distribuído con menos de corenta e oito horas de antelación ou sen que fose obxecto de repartimento.

Por outra banda, o presidente debe coordinar a acción do Goberno e asegurar a súa continuidade. Estas competencias de coordinación van de seu no

posto de presidente xa que as políticas públicas desenvolvidas polo Goberno galego precisan da coordinación entre as distintas consellerías. A coordinación gobernamental instrúmentase claramente en aspectos como a formación da orde do día do Consello da Xunta, que dependen fundamentalmente da vontade do presidente, ata o punto de que o Regulamento de réxime interior dispón como única participación allea ao presidente que sexa o conselleiro da Presidencia o que lle propoña que non sexan incluídos na orde do día, ou que só os inclúa a título informativo, aqueles asuntos con insuficiente grao de elaboración á vista das observacións recibidas.

Particular interese ten a previsión legal que obriga o presidente a asegurar a continuidade da acción do goberno, posto que el é o único membro nato do Executivo, xa que o seu posto é o único que deriva directamente da confianza parlamentaria. Así pois, os cambios de conselleiros non deberán producir quebras traumáticas na actuación do Goberno posto que ao presidente lle compete coidar do correcto traspaso de poderes entre os sucesivos titulares das consellerías.

O presidente da Xunta vela polo cumprimento das directrices sinaladas polo Consello do Goberno e promove e coordina a execución dos acordos do Consello e das súas comisións delegadas. Trátase de competencias de “avaliación e control” das políticas públicas fixadas pola globalidade do Goberno galego e que deben ser levadas a cabo por órganos de rango inferior.

O titular do Executivo pode encomendar a un vicepresidente ou a un conselleiro que se encargue do despacho dunha consellería ou da propia Presidencia, en caso de ausencia, enfermidade ou impedimento do titular. Como sinalai con anterioridade, esta encomenda do presidente aplícase con carácter preferente ao réxime legal de substitución do presidente establecido no artigo 22 *in fine* da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia. Revenga Sánchez opina que a xeneralización do cargo de vicepresidente na maioría das comunidades autónomas non ten chegado ao punto de neutralizar a personalización da responsabilidade política do Consello de Goberno na figura do presidente.

Dende o punto de vista estritamente xurídico, é subliñable a función asumida polo presidente no tocante á coordinación do programa lexislativo da Xunta e á elaboración de normas de carácter xeral. O pomposamente denominado “programa lexislativo” non existe como documento xurídico na práctica, figurando exclusivamente referencias a futuros proxectos de lei en discursos parlamentarios do presidente ao inicio da lexislatura (sesión de investidura) ou, anualmente, con motivo dos debates de política xeral. A referencia á elaboración de normas de carácter xeral, parece facer descansar no presidente tamén a responsabilidade sobre unha sorte de programa “reglamentario” que ten unha importancia teórica difícil de obviar (así o sinala en Italia Alberto de Roberto), pero que a praxe política autonómica se encarga de desmentir, polo menos en canto se refire ao debate político do mesmo, que é inexistente.

2 Funcións externas

Como tratarei de demostrar, atopámonos ante unha serie de funcións presidenciais que denotan implicitamente o incremento do peso do Executivo fronte ao Parlamento, fenómeno que para algúns autores en Europa se produce por influencia da integración en organizacións supranacionais, singularmente na Unión Europea.

2.1 En relación co Parlamento

Podemos distinguir distintos actos do presidente que se ligan coas funcións parlamentarias típicas e outros que presentan un carácter formal ou neutro.

Así, en relación co control parlamentario que a Cámara realiza sobre o Executivo:

- O presidente pode formular ante o Parlamento, tras a deliberación do Consello, a cuestión de confianza de conformidade co establecido no artigo 47 da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia.
- O presidente é quen facilita ao Parlamento a información e documentación que este obteña da Xunta, se ben na práctica esta relación instrumentase a través da Consellería da Presidencia e, en concreto, mediante a Dirección Xeral de Relacións Parlamentarias.
- O presidente solicita a celebración dun debate xeral no Parlamento. Esta vía engadiuse pola Lei 11/1988, que mandata para que a Xunta de Galicia solicite anualmente do Parlamento, ao comezo dun dos períodos ordinarios de sesións, a celebración dun debate de política xeral.

No plano da función lexislativa, corresponde ao presidente da Xunta presentar ao Parlamento os proxectos de lei, por si mesmo ou a través do membro da Xunta designado. Na práctica, o habitual é que sexa o titular do departamento autor do anteproxecto o que faga a súa presentación ante o Pleno da Cámara.

Importante relevancia lexislativa ten tamén a comunicación do presidente á Cámara da interposición de recursos de inconstitucionalidade e a formulación de conflitos de competencias ante o Tribunal Constitucional, así como o acordo da Xunta de presentarse nos recursos e nas cuestións de inconstitucionalidade que afecten a Galicia. Entendo que a reforma do artigo 33 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional a través da Lei orgánica 1/2000, do 7 de xaneiro, que establece un novo procedemento para a substanciación dos recursos coa creación de comisións bilaterais entre a Xunta e o Estado, debe xerar a obriga de comunicar ao Parlamento este trámite por parte do presidente do Executivo.

Un último grupo de facultades presidenciais en relación coa Cámara teñen un carácter neutro e non se relacionan en por si con ningunha das funcións clásicas dos parlamentos. Esta constatación non pode facer perder de vista que estas facultades si poden ser usadas polo presidente para tratar de impulsar doses de racionalización do sistema parlamentario ou mesmo loitar contra prácticas filibusteristas das minorías na Cámara.

Neste eido, debo referir a competencia atribuída ao presidente de solicitar que o Parlamento se reúna en sesión extraordinaria. Aspecto de polémica redacción, xa que o artigo 672 do Regulamento do Parlamento de Galicia atribúe a lexitimación para pedir a celebración de sesións extraordinarias á Xunta de Galicia e non á figura unipersoal do presidente. A diferente regulación debe resolverse admitindo o escrito que solicite a sesión extraordinaria, presentado polo presidente da Xunta, xa que este é o xefe do Goberno e non se esixe un trámite especial para esta solicitude.

2.2 Con outros órganos autonómicos

Ademais das relacións que acabamos de describir en relación co Parlamento de Galicia, o presidente mantén outras relacións cos restantes órganos políticos da Comunidade Autónoma. Deste xeito, pode subliñarse, en primeiro lugar, a súa relación co Consello Consultivo de Galicia, xa que é o presidente o que realiza, conforme a Lei 3/2014, do 24 de abril:

- O nomeamento dos cinco conselleiros por decreto, oído o Consello da Xunta. En coherencia con esta previsión, tamén o cesamento dos conselleiros consultivos será ditado polo presidente da Xunta, se ben en certos supostos (inhabilitación xudicial ou condena por delito doloso) será necesario o acordo favorable do Consello Consultivo, tomado por maioría absoluta dos seus membros.
- Tamén nos procedementos de relación co Consello no atinxente aos ditames se atribúe ao presidente da Xunta a competencia para solicitudes, sexan estes preceptivos ou facultativos.

O máximo órgano fiscalizador da Comunidade Autónoma previsto no artigo 53 do Estatuto de autonomía para Galicia é o Consello de Contas. En relación con este órgano, establécese no artigo 8 da Lei 6/1985, do 24 de xuño, que o conselleiro maior será nomeado por un período de tres anos polo presidente da Xunta a proposta do Pleno de entre os seus membros. Chama a atención que non sexa o presidente do Parlamento o que asuma este nomeamento cando o Consello se configura estatutariamente como un órgano de dependencia parlamentaria, pero quizais aquí se optou por reforzar o seu carácter estatutario fronte ao estritamente parlamentario.

Finalmente, débese citar a participación de actos do presidente en relación co Consello Económico e Social de Galicia. O artigo 8 da Lei 6/1995, do

28 de xuño, establece que o presidente do Consello será nomeado polo presidente da Xunta de Galicia a proposta conxunta dos conselleiros de Economía e Facenda, e de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, logo de consulta ás entidades, organizacións e asociacións representadas no Consello. Igualmente, os demais membros do Consello son nomeados polo procedemento citado tras a comunicación das entidades, organizacións e asociacións lexitimadas.

De xeito complementario, tamén participa o presidente da Xunta na declaración da perda de condición do presidente do Consello, respectándose os aspectos procedementais que se tiveron en conta para a súa designación.

No noso ordenamento non existe unha facultade coa que si contan outros presidentes autonómicos: a de propoñer ao Estado a celebración de consultas populares no ámbito da nosa Comunidade Autónoma. Hai que subliñar que, segundo a Sentenza do Tribunal Constitucional 103/2008, existen consultas populares cuxa convocatoria poden asumir as comunidades autónomas e outras que, por ter lugar a través de referendo, precisan autorización estatal e, polo tanto, sería posible que dentro das potestades do presidente autonómico se recollese a facultade de propoñer ao Estado ese tipo de consultas.

D O RÉXIME XURÍDICO DA XUNTA DE GALICIA: OS CONSELLEIROS

INTRODUCIÓN

Para aproximarse á delimitación xurídica institucional do Goberno autonómico pode sernos de utilidade aquela concepción que o considera como o órgano estatutario que, baixo a dirección do seu presidente, establece a política xeral e a acción exterior, dirixe a Administración autonómica e vela pola defensa da autonomía. Mascarell Furió define os consellos de goberno autonómicos como todos aqueles órganos colexiados que ostentan as funcións executivas e administrativas das comunidades autónomas. No caso galego, resulta fondamente ilustrativa a lectura da exposición de motivos da Lei 1/1983, do 22 de febreiro, reguladora da Xunta e da súa Presidencia. Ese texto cualifica expresamente o Consello da Xunta como “órgano executivo superior” de Galicia, ao tempo que suscita como obxectivo da lei a regulación do “desenvolvemento básico” da Xunta. A Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector autonómico de Galicia, ten completado con posterioridade este sector normativo.

A configuración dos executivos autonómicos dentro do sistema parlamentario de goberno foi obxecto de análise por parte do Tribunal Constitucional español, nos seguintes termos:

«De todo lo expuesto se deduce que el modelo que establece la normativa examinada (...) se configura como una variante del sistema parlamentario nacional, con la peculiaridad de que trata de reglamentar explícitamente su funcionamiento, en sus diversos aspectos —tanto en la elección del Gobierno, como hemos visto, como en lo referente a la cuestión de confianza (art. 34 de la LORAFNA) o de la moción de censura parlamentaria (art. 35 de la misma Ley)—, en lugar de dejar tales extremos —como es el caso en otros regímenes parlamentarios de mayor tradición y antigüedad— a la costumbre o a convenciones de diverso origen» (STC 16/1984).

Sinala Muñoz Machado que 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 achega os primeiros datos normativos ao respecto. No seu apartado primeiro afirmase nitidamente 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 Galicia.

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

- 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. Este fenómeno aparece confirmado no desenvolvemento lexislativo polo artigo 1 da Lei da Xunta e da súa Presidencia, que recoñece o predominio presidencial ao 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”.
- 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 1/1983.

O tratamento da natureza xurídico-política da Xunta non sería comprensible senón partindo do entendemento da mesma como goberno responsable nos termos establecidos polo artigo 17 do Estatuto de autonomía para Galicia

e do artigo 3 da súa lei reguladora. Ambos os dous 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 compoñentes pola súa xestión.

Esta responsabilidade política do Goberno galego pode entenderse en dous sentidos moi deferentes entre si. Deste xeito, autores como José Ramón Montero e Joaquín García Morillo distinguen entre:

- Unha responsabilidade difusa que sitúa os gobernantes ante os cidadáns ata o extremo de sentirse obrigados á súa dimisión.
- Unha responsabilidade xurídica como cesamento que se vehicula a través dos procedementos estatutariamente previstos.

11 CALES SON OS CARACTERES DA XUNTA DE GALICIA COMO ÓRGANO COLEXIADO BAIXO O CONTROL DA CÁMARA?

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 calqueroutro dos seus compañeiros. 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.

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 Sentenza do 14 de decembro de 1992, dixo:

“... No importa demasiado ahora 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):”

Outra manifestación senlleira do deber de submisión do Goberno á Cámara é a obriga de transmitirlle toda aquela información que os deputados e deputadas consideren precisa para o desenvolvemento das súas tarefas, prevista no artigo 9 do Regulamento do Parlamento de Galicia e que o Tribunal Supremo reforza con pronunciamentos xurisprudenciais nos que limita as causas de denegación da información solicitada. Neste sentido, é de interese a Sentenza do Tribunal Supremo do 25 de febreiro de 2013, que no seu fundamento xurídico sétimo expresa:

“Ningún argumento ha ofrecido la Generalidad Valenciana en contra de los que utilizó la sentencia para descartar el motivo aducido por el Vicepresidente Segundo de su Gobierno. El secreto sumarial alegado en términos bien indeterminados no es razón que justifique la negativa a facilitar datos de unos contratos administrativos que nada dicen del proceso penal pues son previos a él y, ciertamente, no tienen por sí mismos carácter secreto sino todo lo contrario. La investigación sumarial es secreta siempre para terceros y, en algunos casos, además, para aquél o aquellos contra los que se dirige si así lo dispone el Juez instructor.

No ha explicado la Generalidad Valenciana, ni siquiera ahora, de qué secreto se trata ni ha dicho por qué ha de verse afectada por él, en términos que exijan no hacerla, la comunicación de la información que se le pidió sobre unos contratos suscritos con anterioridad, especialmente cuando la Sala de Valencia dijo en su sentencia que su aportación a los parlamentarios no interfería la investigación sumarial.

Se ha limitado, en efecto, la Generalidad Valenciana a hacer, mejor dicho a reiterar, unas consideraciones generales sobre ese secreto y sobre su utilidad para impedir filtraciones y evitar los llamados juicios paralelos. Esta falta de crítica a la sentencia impugnada es ya suficiente para desestimar en este punto el recurso de casación, pero es que, además, ni la existencia dun proceso penal es obstáculo para que las asambleas legislativas controlen la acción del Gobierno

que se sostiene con la confianza de la mayoría parlamentaria en ella existente, ni se sigue de esos argumentos generales e indeterminados que poner en conocimiento de los diputados solicitantes los datos que pedían propicie juicio paralelo alguno. Por el contrario, privarles de ellos sí menoscaba su labor de control que se extiende, sin duda, a la forma en que el Gobierno dirige la acción de la Administración dependiente de él.

La conclusión inevitable es que el Gobierno valenciano incumplió su obligación de facilitar la información que se le había pedido pues no había razones fundadas en Derecho que ampararan su posición y, por tanto, incurrió, tal como dice la sentencia, en infracción del artículo 23.2 de la Constitución.”

12 COMO SE PRODUCE O CESAMENTO DA XUNTA E A EXISTENCIA DE RESPONSABILIDADE POLO PARLAMENTO?

Atribúese a Benjamin Disraeli a afirmación de que ningún goberno pode estar seguro longo tempo sen unha formidable oposición e esta idea está no cerne do sistema de goberno responsable que asume o Estado autonómico en España. Nesta orde de cousas, a responsabilidade política da Xunta aparece recollida no artigo 172 do Estatuto de autonomía para Galicia, que fala do cesamento da Xunta nun total de catro situacións heteroxéneas entre si. A primeira delas é a celebración de eleccións ao Parlamento galego. Trátase dunha disposición común e habitual no Dereito Comparado e que, por exemplo, no caso austríaco, segundo Kurt Ebert, reflicte o artigo terceiro do protocolo adicional do Convenio europeo para a protección dos dereitos humanos e das liberdades fundamentais.

Ademais, o cesamento da Xunta prodúcese 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 Executivo.

A terceira causa de cesamento do Goberno galego é a dimisión. Aínda que a redacción estatutaria non axuda a comprender o alcance deste medio de cesamento, non parece que exista no ordenamento xurídico galego a figura da dimisión “colexiada”, debendo interpretarse como unha dimisión do presidente do Executivo que provoca en cascada o cesamento da totalidade da Xunta de Galicia.

Por último, recóllese como causa de cesamento da Xunta o falecemento do seu presidente. Esta causa é plenamente coherente co carácter “semipresidencialista” que acabamos 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.

13 CAL É A COMPOSICIÓ DA XUNTA DE GALICIA?

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, de ser o caso, e mais os conselleiros. A redacción da lei orgánica non deixa de formular algúns problemas, e así entendendo que a expresión “de ser o caso” non impide unha interpretación laxa de carácter dispositivo que provoque a inexistencia de vicepresidente da Xunta. A enumeración dos vicepresidentes pon de actualidade a prescrición do artigo 2 da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia, que fixa a necesidade dunha prelación entre eles.

Un debate doutrinal suscita a diferenciación entre o “Consello da Xunta” e a “Xunta de Galicia”. Portero Molina entende que hai total identificación entre ambos. No entanto, existen argumentos para entender que se trata de dúas realidades diferenciadas, como apuntou Solé Tura que ocorre nitidamente en Cataluña, cando menos no momento de referirnos á Comunidade Autónoma como globalidade pola denominación Xunta de Galicia (por exemplo, cando o Estatuto de autonomía fala das transferencias á Xunta de Galicia).

Ademais, non pode descoñecerse a existencia doutros órganos que integran a 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 coma os conselleiros sexan nomeados e cesados polo presidente reafirmase pola Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia no capítulo I da lei e provoca que unha vez máis a preeminencia presidencial se presente como obvia.

14 QUE SON 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:

- Coordinar a elaboración de directrices e disposicións.
- Programar a política sectorial.
- Examinar asuntos de interese interdepartamental.
- Preparar as 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 ao 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 constituírse para a elaboración dunha disposición de carácter xeral, sendo preciso que ás súas reunións asista sempre un representante do secretariado do Goberno.

15 COMO SE CONFIGURA O MANDATO DOS CONSELLEIROS DA XUNTA?

A designación e cesamento dos membros do Goberno son levadas a cabo polo presidente, que, conforme o artigo 26 da Lei 1/1983, conta entre as súas facultades tanto coa de establecer a estrutura orgánica do Goberno coma a provisión persoal deses cargos. Na mesma liña pronúnciase o artigo 23 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia. Non existen, pois, no caso galego limitacións numéricas respecto á composición do Goberno como si se fixaron nos casos dos executivos autonómicos das comunidades de acceso gradual á autonomía. A disposición transitoria cuarta da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia, na redacción dada en 2007, di que, en tanto o Parlamento de Galicia non adopte a resolución prevista no artigo 2, parágrafo cuarto, da presente lei, a porcentaxe do sexo menos representado no Consello da Xunta de Galicia non pode ser inferior ao 40%, e esta si é na actualidade unha disposición que condiciona, cando menos de xeito indirecto, o mandato das persoas integrantes do Goberno.

Respecto do cesamento, a normativa galega é terminante: “o cese do presidente da Xunta comporta o de todos os membros da mesma”, producíndose pois *ipso iure* o decaemento nas funcións públicas, en funcións ata a toma de posesión da nova Xunta. Ruiz Miguel entende que a posición do Parlamento de Galicia respecto do cesamento dos membros da Xunta está debilitada, pois ao seu xuízo non é posible a incapacitación declarada pola Cámara nin tampouco a censura que comporte a substitución de quen 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 concluír xuridicamente o seu cesamento, pero a súa posición política quedaría debilitada ata o límite e provocaría de seu o cesamento por parte do presidente da Xunta.

A normativa galega non fai referencia a outras causas de cesamento que son obvias, como o falecemento e a incapacidade, e deixa sen resolver a necesidade de cesamento do conselleiro que incumpra de xeito grave o réxime de

incompatibilidades, o que sen dúbida provocaría o cesamento do mesmo por parte do presidente da Xunta.

16 CAL É O ESTATUTO PERSOAL DOS INTEGRANTES DA XUNTA?

A lei galega preocúpase de explicitar o estatuto persoal dos conselleiros, vicepresidentes da Xunta, de ser o 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 belga, 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 aos cargos públicos do artigo 23 do mesmo texto legal.

Tanto vicepresidentes coma 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. Por outra banda, a redacción dada á Lei da Xunta e da súa Presidencia pola Lei 11/1988 establecía que “disporán do tratamento de Excmo. Sr.”. Esta cuestión foi modificada polo artigo 8 da Lei 4/2006, que establece o tratamento de señor ou señora para todos os membros do Goberno galego.

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

17 QUE ALCANCE TEN O XURAMENTO OU PROMESA DE LEALDADE Á CONSTITUCIÓN?

Resulta coñecida a transcendencia que dende o punto de vista xurídico-constitucional ten o xuramento de lealdade ao ordenamento xurídico. Dende os estudos de Carl Schmitt acerca do distinto alcance sobre o xuramento de lealdade á Constitución e á compatibilidade do mesmo coa vontade de cambio das súas prescricións normativas concretas (leis constitucionais), ata as sentenzas 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 “ao mandato”, así como observar e facer

cumprir a Constitución e o Estatuto de autonomía, e as demais leis de Galicia e do Estado. Finalmente, maniféstase a vontade de exercitar as funcións propias do cargo no interese supremo e exclusivo de Galicia e de España, desexo que non deixa de suscitar eventuais dúbidas nos casos, non exclusivamente de laboratorio, nos que o interese autonómico non coincida co xeral do Estado.

Nesta materia, son relevantes as afirmacións do Tribunal Constitucional na súa Sentenza do 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. 4.º).

18 QUE DEREITOS ECONÓMICOS TEÑEN OS MEMBROS DO GOBERNO?

Os membros da Xunta teñen dereito a percibir a remuneración e gastos de representación que sexan fixados 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 peculio particular dos membros do Executivo, senón que deben dedicarse exclusivamente a cubrir as 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, todos os gastos que afecten aos poderes públicos autonómicos deben constar na Lei orzamentaria anual.

Resulta particularmente acertado que no texto legal non se recollan privilexios fiscais ou exencións de ningún tipo para as retribucións dos membros da Xunta. Como no seu día apuntara o Padre Sarmiento, a existencia de réximes fiscais singulares e máis beneficiosos para clases sociais concretas é de todo punto rexeitable e prexudica a paz social da colectividade. Pola contra, si 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 1.º da Lei do Goberno do País Vasco, do 30 de xuño de 1981.

19 QUE INCOMPATIBILIDADES TEÑEN OS MEMBROS DA XUNTA?

Como sinala Luis Latorre Vila, a cuestión do réxime de incompatibilidades dos membros do Goberno, e por extensión, dos restantes altos cargos da Administración da Comunidade Autónoma, é sempre unha materia rodeada de certa polémica.

O principio xeral é o de que os membros da Xunta non poderán exercer:

- outras funcións representativas que as propias do mandato parlamentario;
- calquera outra función pública que non derive do seu cargo;
- actividades mercantís ou profesionais de calquera tipo que poidan menoscabar a independencia e dignidade da súa función.

Así sinalou Javier Terrón 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 co profesor andaluz en que abordar este aspecto do status dos altos cargos sen resolver primeiro a complexidade do financiamento dos partidos políticos é un tanto presuntuoso e, sobre todo, de difícil consecución.

Os altos cargos, segundo a Lei 1/2016, de transparencia de Galicia, exercerán as súas funcións con dedicación exclusiva e non poderán compatibilizar a súa actividade pública:

- a) co desempeño, en por si ou mediante substitución de persoa interposta, de calquera outro posto, profesión ou actividade, públicos ou privados, por conta propia ou allea;
- b) co exercicio de calquera outra función ou actividade pública representativa, incluído o exercicio de cargos electivos en colexios, cámaras ou entidades que teñan atribuídas funcións públicas ou coadxuven a estas, agás as autorizadas pola lei;
- c) co desempeño, en por si ou por persoas interpostas, de cargos de toda índole en empresas ou sociedades que teñan contratos de calquera natureza co sector público estatal, autonómico ou local, sexa cal for a configuración xurídica daquelas;
- d) co exercicio de cargos, en por si ou por persoas interpostas, que leven anexas funcións de dirección, representación ou asesoramento de toda clase de sociedades mercantís e civís e consorcios de fin lucrativo, aínda que uns e outros non realicen fins de servizos públicos nin

teñan relacións contractuais coas administracións, os organismos ou as empresas públicas;

- e) coa xestión, a defensa, a dirección ou o asesoramento de asuntos particulares alleos cando, pola súa índole, lles competa ás administracións públicas resolvelos ou quede implicada neles a realización dalgún servizo ou fin público;
- f) coa percepción de pensión de xubilación ou retiro por dereitos pasivos ou por calquera réxime da Seguridade Social público e obrigatorio, agás as pensións de viuvez, prestacións por fillo ou filla ou persoa discapacitada ao cargo, ou cobramento dunha cantidade á conta por accidente de traballo ou enfermidade profesional.

Non se poderá percibir en ningún caso máis dunha remuneración, periódica ou eventual, con cargo aos orzamentos das administracións públicas e dos organismos e empresas delas dependentes, sen prexuízo das indemnizacións por:

- gastos de viaxes
- estadias
- traslados
- asistencias que en cada caso correspondan polas actividades declaradas compatibles

Non pode descoñecerse a consolidada xurisprudencia que incide no carácter restritivo 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 declarar a situación de incompatibilidade. Sirva de exemplo a Sentenza 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”

20 COMO SE REGULA A RESPONSABILIDADE XURÍDICA DOS MEMBROS DA XUNTA?

O punto de partida da análise é a de que 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 e non ocorre o mesmo cos restantes membros do Consello de Goberno. O aspecto polémico suscitase en relación coa inviolabilidade derivada da condición de parlamentario, aínda que na práctica será difícil que teñan éxito 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 todos os 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 naceu historicamente dentro da Cámara e para garantir a súa independencia, como sinala Boris Barrios, como “expresión da soberanía do Parlamento” e da supremacía da *Common Law*.

En todo caso, será de interese lembrar 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 razoamentos como o que a continuación se transcribe:

“... 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 como expresión de la voluntad popular” (Preámbulo de la Constitución, pfo. 3.º). 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 apdo. 1.º, 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, habrá 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 concorrer ao 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. Ao meu xuízo, non é posible proceder a unha aplicación analóxica de tales privilexios en favor de todos os membros do Goberno autonómico polo claro carácter excepcional destas disposicións procesuais.

No entanto, si é de aplicación a prescripción legal que dispón a exención de concorrer ao chamamento do xuíz, pero non de declarar, debendo tomar a mesma no seu domicilio ou despacho oficial para os membros do Goberno galego. Ao tratarse dunha competencia territorial limitada, este privilexio procesual só será aplicable respecto ás declaracións que tivesen que recibirse no seu territorio, agás no caso do presidente da Xunta.

21 CALES SON OS MANDATOS DA LEI 1/2016, DE TRANSPARENCIA, EN RELACIÓN COS MEMBROS DO GOBERNO GALEGO?

O exercicio das funcións de alto cargo será compatible coas seguintes actividades públicas:

- a) O exercicio daqueles cargos que lles correspondan con carácter institucional ou para os cales fosen designados pola súa propia condición.
- b) A representación da Administración autonómica nos órganos colexiados.
- c) O desenvolvemento de misións temporais de representación ante organizacións ou conferencias, nacionais e internacionais.
- d) A representación da Administración autonómica nos órganos colexiados ou nos consellos de administración de organismos ou empresas con capital público ou de entidades de dereito público.

No suposto de pertenza a máis de dous consellos de administración de organismos ou empresas con capital público ou de entidades de dereito público, só se poderán percibir cantidades en concepto de asistencia por un máximo de dous consellos de administración.

O Consello da Xunta de Galicia poderá limitar a pertenza a máis de dous dos referidos consellos de administración, así como determinar a non percepción de ningunha cantidade por asistencia.

- e) O cargo de deputado ou deputada no Parlamento de Galicia, só no caso dos membros do Goberno galego.

Nos supostos previstos nas alíneas anteriores, os cargos comprendidos no ámbito de aplicación desta lei só poderán percibir, polos indicados cargos ou actividades compatibles:

- as indemnizacións por razón de servizo que lles correspondan de acordo coa normativa vixente;
- as cantidades en concepto de asistencia nos supostos b) e d) previstos no punto anterior.

As restantes cantidades que, de ser o caso, se devindiquen polo desenvolvemento destas funcións e cargos, sexa cal for o concepto da devindicación, serán ingresadas pola empresa, sociedade, organismo ou ente pagador directamente na Tesourería Xeral da Xunta de Galicia.

22 CAL É O ROL DOS VICEPRESIDENTES DENTRO DO GOBERNO GALEGO?

Pódense discernir facilmente tres atribucións dos vicepresidentes da Xunta de Galicia.

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

A diferenza do que sinala Bosch Benítez para o caso canario, nada limita a posibilidade de nomeamento dos altos cargos autonómicos por parte do vicepresidente cando se atopa no exercicio do cargo presidencial nos casos legalmente previstos.

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). Gerpe e Vintró entenderon no seu día, para o caso catalán, que existía unha discrecionalidade na apreciación das causas de carácter político polas que o presidente pode delegar as súas funcións.

Por último, os vicepresidentes poderán ser encargados de áreas homoxéneas dentro do Goberno galego, coas funcións que se lles asignen ao respecto. Esta atribución parece asemellar a figura do vicepresidente do Goberno galego á do secretario de Estado no caso do Goberno español, posto que, como é ben sabido, este último coordina a actuación de varios directores xerais dun mesmo departamento ministerial. Como sinalou Pérez Calvo, esta é outra faceta da coordinación interadministrativa ao máximo nivel gobernamental 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.

23 COMO SE CARACTERIZA A POSICIÓN DOS CONSELLEIROS NA XUNTA?

Os conselleiros son integrantes necesarios do goberno autonómico, configurado este, como sinala Aguilar de Luque, como unha materialización da autonomía política da que gozan as comunidades autónomas, e por iso o seu rol institucional é tan destacado.

Non se refire no ordenamento xurídico galego a existencia de conselleiros sen departamento, é dicir, que non asuman responsabilidade executiva ningunha. No entanto, entendo que é perfectamente posible que existan conselleiros que limiten a súa actuación 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 ao 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 lexislativa, que conducen de xeito inexorable á inclusión dunha cláusula residual na lexislación sectorial da Comunidade Autónoma coa finalidade de deixar aberto o abano de materias que poden ser desenvolvidas polos membros do Goberno. Tratarei, porén, de sistematizar en dous grandes grupos as atribucións dos xefes dos departamentos.

1 Competencias internas

Atribucións que os conselleiros teñen en relación coa xestión doméstica do seu departamento. Así, os conselleiros exercen a “iniciativa, dirección e inspección” de todos os servizos 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 ao “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 exerce a dirección política vén xustificada pola necesidade de unidade de acción e de propósito requiridas para articular as decisións de alcance político que se estimen convenientes. Penso que se trata de ideas de plena aplicación á posición directiva dos conselleiros respecto ao aparato administrativo do seu departamento.

Igualmente, preséntase como críptica a expresión “alta inspección”, que conta cunha importante tradición xurisprudencial no referido a certas competencias do Estado respecto da Administración das comunidades autónomas, pero que aquí non pode encubrir a 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 ao ámbito estritamente doméstico e de carácter organizativo interno. Esta concepción tradicional veu ser matizada polo Tribunal Constitucional, que nalgunha das súas sentenzas, como a 185/1995, do 14 de setembro, permite que unha lei poida outorgar aos xefes dos departamentos o exercicio da potestade regulamentaria con carácter derivado ou “os habilite para ditar disposicións regulamentarias concretas, acoutando e ordenando o seu exercicio”. De xeito similar, o Tribunal Supremo posibilita esta actuación dos xefes dos departamentos en sentenzas 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 hiperbolicamente 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 ao respecto e algunhas delas viñeron ser resoltas pola Lei de acompañamento dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma para o ano

2003, xa que permite que non só por lei, senón tamén regulamentariamente, se atribúa a outro órgano a potestade de resolver os recursos administrativos.

Os xefes dos departamentos teñen tamén a atribución de formular o 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 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 servizos da súa consellería non reservados á competencia do Consello dentro dos límites da autorización presupostaria. Igualmente, son os habilitados para solicitar dos servizos financeiros competentes a ordenación dos pagos correspondentes.

En coherencia co disposto con carácter xeral pola normativa básica do Estado, os conselleiros poden resolver os conflitos de atribucións entre autoridades dependentes da súa consellería. Esta facultade arbitral, exercérase normalmente en relación coas competencias entre as direccións xerais e organismos autónomos encadrados no seu departamento e que non teñan nitidamente delimitadas as súas funcións.

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

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 a existencia de personalidades xurídicas independentes ou diferenciadas entre a Xunta de Galicia e as súas consellerías. Unha manifestación nida desta concepción antes exposta é o asinamento 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 1989.

Enoch Albertí sinalou a indisponibilidade e a voluntariedade como principios dos convenios de colaboración, e, nesta liña, aqueles que sexan asinados polos conselleiros suporán a vontade do Goberno galego como Administración pública autonómica, se ben coincido co profesor catalán na necesidade dunha regulación máis precisa da súa “vida interna”; é dicir, do proceso de formación da vontade negocial da Comunidade Autónoma.

- Poden propoñer ao Consello da Xunta os nomeamentos e cesamentos 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 técnico, directores xerais e directores dos organismos dela dependentes.

O artigo 25.5 da Lei 16/2010 establece a competencia da Xunta de Galicia para determinar a estrutura orgánica superior da Vicepresidencia ou vicepresidencias, así como das consellerías. Coherentemente, os titulares dos departamentos son competentes para propoñer para a súa aprobación polo Consello a estruturación e organización da súa consellería. Formúlanse certos límites a esta potestade dos conselleiros no tocante á creación de organismos públicos, pois o decreto lexislativo regulador do texto refundido de réxime financeiro presupostario de Galicia recolle unha participación senlleira nesta materia da Consellería de Facenda. Administrativistas reputados subliñan a vinculación desta potestade dos conselleiros coa definición da política do seu departamento, ata o punto de concluír 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”.

- Poden propoñer ao Consello os proxectos de lei ou de decretos relativos ás competencias atribuídas á súa consellería. Neste labor de tipo normativo, como ten estudado a doutrina anglosaxona, 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 noutros países. Nesta mesma orde de cousas da produción normativa das consellerías, tamén é decisiva a política de concertación co Estado no caso de competencias concorrentes, posto que as normas autonómicas deberán ser particularmente sensíbeis a aqueles aspectos que veñen normados pola normativa estatal, sexa esta legal ou regulamentaria. O traslado ao 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 referendo da disposición será do conselleiro da Presidencia, ao que tamén corresponderá designar as consellerías que deben participar na elaboración do respectivo proxecto ou, de ser o caso, propoñer

ao Consello a constitución dunha comisión interdepartamental para tales efectos (artigo 5 do Regulamento de réxime interior da Xunta de Galicia).

- Gozan da atribución de asinar en nome da Xunta os contratos relativos a asuntos propios da súa consellería. Este vén ser un exemplo máis que reforza a afirmación da personalidade xurídica única coa 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 gobernamentais. Nesta orde de cousas, debe lembrarse que a ausencia de certos procedementos na contratación, como pode ser a ausencia da sinatura do representante legal da mesma, non impide o outorgamento de certos efectos xurídicos aos negocios que a enriquezan, tal e como manifestou o Tribunal Supremo na súa Sentenza do 15 de outubro de 1986:

“... En relación con la 2.^a 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 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”

A Sentenza do Tribunal Constitucional do 18 de novembro de 2013, en relación coas solicitudes de comparecencia en comisión de ex responsables do Goberno valenciano, entende que esta clase de solicitudes deben ser admitidas pola Mesa da Cámara, sendo contrario ao art. 23.2 da Constitución española a interpretación contraria, que alegaba precedentes parlamentarios daquel Parlamento.

E O RÉXIME XURÍDICO DA XUNTA DE GALICIA: O SEU FUNCIONAMENTO

Unha materia que, tanto política coma xuridicamente, se presenta como de importancia destacable é a dos criterios ordenadores dos traballos do Goberno galego. O lexislador autonómico optou, no entanto, por remitir a regulación desta cuestión no artigo 9 da Lei da Xunta e da súa Presidencia aos 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 aos termos 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 debeu ter o autor da lei ao 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 gobernamental presentou a dúbida da aplicabilidade das disposicións previstas antes nos artigos 129 a 132 da Lei de procedemento administrativo e, despois, 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 incluídas dentro do “procedemento administrativo común” ao que alude o artigo 149.1.18 da Constitución, séndolles polo tanto de aplicación a normativa estatal.

No entanto, 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 recollido na lexislación de procedemento administrativo será aplicable só no seu carácter de dereito supletorio conforme o establecido no artigo 149.3 da Constitución.

A pesar desta exclusividade, as normativas autonómicas téñense decido a asumir un procedemento de elaboración moi similar ao estatal. Deste

xeito, no pasado, 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, contiña no seu artigo 6 e seguintes un procedemento moi similar ao previsto anteriormente na LPA. Esta opción lexislativa era perfectamente lexítima; o que sen dúbida é máis claramente criticable foi a ausencia de rango legal para a regulación desta materia, tendo en conta a transcendencia práctica e normativa que a mesma presenta, e ademais 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 superior.

24 CALES SON OS PRINCIPIOS XERAIS DO FUNCIONAMENTO DA XUNTA?

Existen certas pautas de funcionamento dos órganos executivos colexiados que integran o que Prada acaba de denominar para outro ámbito un “principio de homoxeneidade” dos ordenamentos xurídicos autonómicos, de tal xeito que non é raro atopalos en relación co 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 da súa Presidencia.

1 Unidade

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 ao seu cumprimento. Principio de funcionamento que, como algún outro que posteriormente comentarei, poderá sufrir embates e será posto a proba con motivo da existencia de gobernos de coalición compostos por conselleiros de distintas forzas políticas, e nos que, polo tanto, o aparato partidario podería non cohesionar a totalidade do Consello de Goberno.

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 da cor política dos conselleiros e, singularmente, como sinala García Herrera, nos supostos da Xunta cesante pola perda da confianza parlamentaria do presidente.

3 Participación

No momento de apreciar a virtualidade deste principio, asoman ribetes escépticos que poñen de manifesto a primacía do liderado político do

presidente da Xunta respecto dun pretendido carácter participativo ou por hipótese asembleario do Consello.

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

4 Coordinación

A clásica afirmación da Ciencia da Administración defende que non coordina quen 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 unha posición tan singular dentro deste órgano colexiado. Como sinalou Predieri para o caso italiano, a coordinación resulta ser unha noción fundamental para o entendemento da política gobernamental, sobre todo cando se exercitan competencias económicas ou que poden ter repercusións neste ámbito, e esta reflexión é de aplicación ao caso do goberno autonómico, que, a miúdo, implementa políticas públicas de fondas consecuencias na economía e na sociedade de Galicia.

25 COMO SE ESTABLECE O FUNCIONAMENTO DO CONSELLO DE GOBERNO?

A pesar da notable resistencia que segundo García Fernández ten o dereito público a formalizar a actuación do Goberno e dos seus órganos, o ordenamento xurídico de Galicia incorpora certas normas de funcionamento para disciplinar as reunións do Consello da Xunta que son transcendentais 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, dicindo que será o propio Consello da Xunta o que, enténdese que por maioría, designará entre os seus membros un secretario. As súas funcións son as típicas desta figura dentro dos órganos colexiados: dar fe dos acordos do Consello e dos das comisións delegadas, e librar, cando proceda, certificación dos mesmos.

Pero sen dúbida a figura senlleira do Consello é a do presidente. Correspóndelle facer a convocatoria do Consello e, o que é máis importante, a fixación da orde do día. Non se di na lei que prazo debe respectarse polo presidente na fixación da orde do día, pero o desenvolvemento regulamentario establece que a orde do día se formará coas propostas que formulen as consellerías dos asuntos que, sendo sometidos ao estudo da Comisión de Secretarios Xerais Técnicos, merecen a conformidade desta. Tales propostas serán enviadas polas consellerías respectivas á Secretaría Xeral Técnica da

Presidencia e Administración Pública antes das 12 horas do día anterior ao do Consello da Xunta.

A fixación da orde do día é un trámite decisivo no funcionamento do Consello da Xunta e pon de manifesto, unha vez máis, a preponderancia da figura presidencial no órgano colexiado. Todo iso sen prexuízo de que, materialmente, a xestión da convocatoria se realice por parte do Secretariado do Goberno.

O quórum do Consello alcázase cando asista o presidente ou quen o substitúa e, polo 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, Satrústegui, seguindo a Galizia como máxima autoridade no Dereito italiano na materia, entende que só poderá actuar o Goberno nos casos nos que nos movamos na defensa e tutela dos intereses xerais e nunca cando caiba unha política discrecional de ordenación do futuro. En todo caso, movémonos en ámbitos indefinidos, que poden ser obxecto de certa apreciación subxectiva, sendo só posible falar de certeza negativa para os supostos de decisión política de imposible ou custosa reparación.

A maioría establecida para a existencia de quórum diferénciase da que rexe nas cámaras parlamentarias, xa que precisa en todo caso da presenza do presidente do Executivo, mentres que en sede lexislativa o quórum adoita perfeccionarse coa presenza da metade máis un dos membros da Asemblea, requiríndose en todo caso a correcta constitución da Mesa como órgano reitor.

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, de ser o caso, os votos emitidos. Típica norma imperfecta, pois non conta con sanción ningunha para o caso de incumprimento, ten un carácter moi ríxido 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 demais se entende obvia en tan altas maxistraturas públicas.

26 QUE SON AS COMISIÓNS DELEGADAS DA XUNTA?

As comisións delegadas da Xunta de Galicia son órganos colectivos, centrais, superiores e con competencia especial. A pesar de que na súa denominación figura a palabra “delegadas”, dispoñen de competencia propia, á parte da que o Consello da Xunta poida delegarlles. 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 aos seus departamentos.

A normativa autonómica non é clara á hora de precisar o órgano competente para a creación das comisións delegadas, pois refire que é “a Xunta” quen pode facelo. Entendo que xuridicamente 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.

A redacción legal no tocante ás funcións das comisións delegadas é moi problemática. En primeiro lugar, dise que estas poden ser creadas para “coordinar a elaboración de directrices e disposicións”. O carácter xenérico desta expresión foi recoñecido polo Decreto 16/1994, do 4 de febreiro, de creación da Comisión Delegada para Asuntos Económicos, que no seu artigo 3, no tratamento das competencias da mesma, fala do exercicio das “que xenericamente lle atribúe a Lei 1/1983, reguladora da Xunta e da súa Presidencia”.

En segundo lugar, as comisións delegadas poderán tamén programar a 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 ao Consello da Xunta de Galicia.

Por último, resulta tamén problemática a función preparadora das reunións dos consellos da Xunta, pois pode xerar discusións 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 concluír que a función das comisións delegadas será neste punto auxiliar respecto do papel substantivo desenvolto pola Comisión de Secretarios Xerais.

27 CAL É O RÉXIME DE FUNCIONAMENTO DAS COMISIÓNS DELEGADAS?

A lei prevé que o réxime xeral de funcionamento das comisións delegadas se someta aos criterios establecidos para o Consello da Xunta, isto é, aos 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 polo 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 facer efectivo o principio de participación dos cidadáns nos asuntos públicos recollido nos artigos 23 e 105 c) da Constitución.

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

28 CALES SON AS FUNCIÓNS DA XUNTA EN RELACIÓN COA PRODUCCIÓN NORMATIVA?

1 A aprobación do Proxecto de lei de orzamentos para a súa remisión ao Parlamento

Trátase da coñecida como “función financeira”. Esta facultade da Xunta de Galicia no só ten relevancia polo seu carácter de lei formal, senón que afecta indirectamente a outras funcións parlamentarias, xa que, como resulta coñecido, as proposicións de lei presentadas na Cámara deberán respectar o contido do marco orzamentario. Esta competencia do Consello da Xunta ten tal substantividade política que, o xuízo 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 coma 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.

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 gobernamental 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 apoiado publicamente.

Polo demais, 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 tivese recaído acordo final desta.

3 A aprobación de decretos legislativos

No marco do establecido nos artigos 53 a 57 da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia, o Goberno galego pode ditar decretos legislativos nos supostos de delegación expresa do Parlamento. Polo tanto, a primeira afirmación nidia que cómpre lembrar é 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 posible acudir aos procedementos de urxencia en sede parlamentaria.

Dende o punto de vista formal, a regulación dos decretos legislativos en Galicia segue as liñas mestras dos decretos legislativos previstos nos artigos 82 a 85 da Constitución para o caso estatal. Así, a delegación legislativa deberá outorgarse:

- mediante unha lei de bases cando o seu obxecto sexa a formación de textos articulados (este 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 só (suposto que se deu, aínda que de xeito incompleto, no pasado, con motivo da lexislación autonómica reguladora das caixas de aforros).

Existen determinadas materias que non poden ser obxecto de delegación legislativa, concretamente:

- a regulación do réxime electoral da Comunidade Autónoma;
- a aprobación dos orzamentos;
- as leis institucionais ou de desenvolvemento básico do Estatuto;
- as que, pola súa natureza, requiran unha maioría cualificada para a súa aprobación.

A inclusión das leis de desenvolvemento básico do Estatuto que 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 sexan cualificadas pola Mesa e pola Xunta de Portavoces da Cámara como propias deste tipo normativo.

Ademais, a delegación lexislativa debe outorgarse de xeito expreso para materia concreta e con fixación do prazo para o seu exercicio. Esta configuración restritiva 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 probablemente na praxe galega provoca o escaso uso deste instrumento normativo para a transposición das directivas comunitarias, que comunmente afectan de xeito directo a unha ou a varias consellerías e si se teñen incorporado ao ordenamento doutras 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 seguir no seu exercicio. Singularmente, nunca o Parlamento poderá autorizar a Xunta para modificar a propia lei de bases (suporía unha fraude no marco de relación da delegación lexislativa), nin tampouco poderá posibilitar que o Goberno dite normas con carácter retroactivo.

As leis ordinarias que autorizan a refundición de textos legais deben:

- Determinar o ámbito normativo ao que se refire o contido da delegación.
- Especificar se só se posibilita a mera formulación dun texto único ou se habilita para regularizar, aclarar e harmonizar os textos legais que deban ser refundidos.

Respecto do control sobre o exercicio da lexislación delegada, hai que apuntar:

- Exerceráse 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 governamental. En todo caso, e como sinala Birch, debe terse en conta que os gobernantes están obrigados a explicar, dar razóns das súas decisións e render as contas das políticas públicas executadas.
- Con carácter previo, existe un control de legalidade-oportunidade desenvolto por parte do Consello Consultivo de Galicia que, paradoxalmente, ten atribuídas funcións de informe sobre os proxectos de decretos lexislativos e non sobre os proxectos de lei en xeral.

4 Actuacións en relación ás proposicións de lei

Cabe distinguir dous tipos de actuacións:

- O Consello da Xunta debe outorgar ou denegar a 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 manifeste o seu criterio respecto da toma en consideración polo Pleno da Cámara. Transcorridos quince días sen 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 limitarase pois a que, antes de iniciar o debate plenario, debe darse lectura ao criterio da Xunta se o houbese. Non existe, pois, no noso sistema parlamentario unha sorte de veto gobernamental ás iniciativas lexislativas nacidas *extra muros* da Xunta, o que ademais é plenamente coherente, como apunta Andrea Manzella para o caso da Unión Europea, co residenciamento da representación popular na Cámara parlamentaria.

- O informe de impacto de xénero que o órgano competente da Administración autonómica debe emitir no prazo dun mes en relación coas proposicións de lei que sexan admitidas a trámite pola Mesa do Parlamento de Galicia.

29 COMO EXERCE A XUNTA A POTESTADE REGULAMENTARIA?

O Consello da Xunta goza dos atributos habituais dos executivos, entre os que se atopa a posibilidade de aprobar regulamentos administrativos.

O Tribunal Constitucional tivo ocasión de pronunciarse sobre o alcance da potestade regulamentaria dos gobernos autonómicos na súa Sentenza sobre o Estatuto de Cataluña nos seguintes termos:

«La previsión de que el Estado y las comunidades autónomas puedan compartir un ámbito material determinado en el ejercicio de diferentes potestades y funciones es una de las características típicas del modelo territorial del Estado autonómico.

El concurso de dichas potestades y funciones sobre una misma materia se ordena en la Constitución, en términos de principio, bien atribuyendo al Estado central la competencia legislativa y permitiendo la atribución a las comunidades autónomas de las competencias de ejecución, bien confiando al primero el establecimiento de normas legales básicas y haciendo posible que las comunidades autónomas desarrollen legislativamente dichas bases y sean titulares de las correspondientes potestades de reglamentación y ejecución

de la legalidad desarrollada. Los arts. 111 y 112 EAC se atienen escrupulosamente a este modelo, describiéndose en el primero de ambos preceptos el supuesto del concurso de competencias arbitrado con arreglo al criterio bases/desarrollo. Nada hay que objetar, por tanto, al art. 111 EAC en ese punto.

Sin embargo, el precepto no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los «principios o mínimo común normativo» fijados por el Estado «en normas con rango de ley», cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente).

Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada.

El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado. Si las bases son «principios» o «normación mínima» no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de

manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación. Como consecuencia de lo anterior, es inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». Con su supresión, el art. 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal» (STC 31/2010).

«Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de 'la normativa (legal y reglamentaria) del Estado', no sólo como función ejecutiva *stricto sensu*, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, f.x. 4). Sólo entendida en esa concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC» (STC 31/2010).

A Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia 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 para os efectos competenciais, pois depende do repartimento constitucional das materias e ademais é unha cuestión que se presenta como problemática a nivel xeral e, na actualidade, no caso italiano.
- 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 transposición de directivas comunitarias, xa que estas a miúdo afectarán a materias

que, sen estaren afectadas polo principio da reserva de lei, foron atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma de Galicia.

Esta materia foi obxecto de desenvolvemento pola Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia, que no seu capítulo I trata do exercicio da potestade regulamentaria por parte da Administración e do Goberno de Galicia, establecendo as disposicións administrativas de carácter xeral, a súa xerarquía e tipos.

Respecto do exercicio da potestade regulamentaria, dispón que lle corresponde á Xunta de Galicia a titularidade e o exercicio da potestade regulamentaria da Comunidade Autónoma e que as persoas titulares das consellerías poden ditar disposicións administrativas de carácter xeral no relativo á organización e ás materias propias dos seus departamentos.

Para os efectos da lei, enténdense por regulamentos as disposicións administrativas de carácter xeral de rango inferior á lei, ditadas polos órganos que teñan atribuída expresamente competencia para isto. Os regulamentos adoptarán a forma de decreto se son aprobados polo Consello da Xunta de Galicia e de orde, se son aprobados polas persoas titulares das consellerías.

- Os decretos serán asinados polo presidente da Xunta e referendados polo conselleiro competente por razón da materia. No suposto de competencias coincidentes, a proposta corresponderalles aos conselleiros interesados, co referendo do conselleiro da Presidencia, ao que lle corresponde tamén designar as consellerías que deben participar na elaboración do respectivo proxecto ou, de ser o caso, propoñerlle ao Consello da Xunta a constitución dunha comisión interdepartamental para tales efectos.
- As ordes serán asinadas pola conselleira ou polo conselleiro que en cada caso corresponda. Cando competan a máis dunha consellería revestirán a forma de ordes e serán asinadas conxuntamente polos conselleiros afectados.

As disposicións de carácter regulamentario están sometidas á seguinte xerarquía normativa:

- a) decretos aprobados polo Consello da Xunta de Galicia
- b) ordes aprobadas polas conselleiras ou polos conselleiros

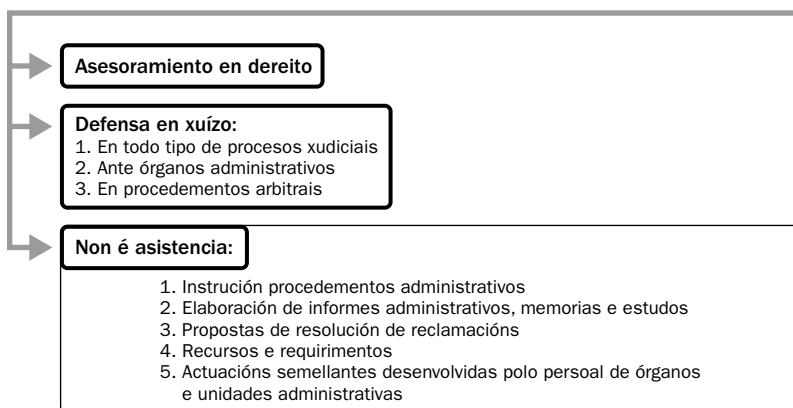
Respecto dos límites da potestade regulamentaria, a Lei 16/2010 dispón:

- Os regulamentos non poderán conter preceptos contrarios á Constitución española, ao Estatuto de autonomía e ás leis ou a outras disposicións de rango superior, regular materias reservadas ás leis nin establecer a retroactividade de disposicións sancionadoras restritivas

de dereitos individuais ou non favorables a estes. Son nulos de pleno dereito os regulamentos que infrinxan o establecido anteriormente.

- As resolucións administrativas non poderán vulnerar o establecido nun regulamento, aínda que sexan ditadas por órganos de rango igual ou superior a aquel que ditou o regulamento.

Concepto de asistencia xurídica na Lei de ordenación 4/2016



30 CALES SON AS FASES DE ELABORACIÓN DOS REGULAMENTOS GALEGOS?

No referido ao procedemento de elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral, a lei preocúpase de especificar as fases do procedemento de elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral, distinguindo tres fases:

- a) Fase inicial, que se desenvolve dentro da consellería que tivese a iniciativa normativa.
- b) Fase intermedia, na que o proxecto normativo se somete a informes e opinión doutros órganos da Xunta e da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e, de ser o caso, da cidadanía.
- c) Fase final, que consiste na aprobación definitiva da norma polo órgano competente.

Ao longo de todo o procedemento conservaranse e incorporaranse ao expediente todos os ditames, informes e consultas realizados, as observacións e emendas que se formulen e cantos datos e documentos teñan interese para coñecer o proceso de elaboración da norma ou poidan facilitar a súa interpretación. Correspóndelle á consellería que tivese a iniciativa normativa o impulso do procedemento en todas as súas fases.

Os órganos superiores dependentes da Presidencia terán as facultades de iniciativa e impulso respecto da elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral que correspondan ao sector de actividade específica da súa competencia, e a Secretaría Xeral da Presidencia desenvolverá as funcións de tramitación e informe que se lles atribúen aos secretarios xerais técnicos das consellerías. As funcións que se lles atribúen aos Servizos Xurídicos das consellerías corresponderán ao servizo que na estrutura da Secretaría Xeral da Presidencia teña atribuídas as funcións de apoio técnico.

Fase inicial

A elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral será iniciada polo centro directivo correspondente, co acordo previo da persoa titular da consellería. O anteproxecto irá acompañado dos seguintes documentos:

- a) unha memoria xustificativa sobre a súa legalidade, o seu acerto e a súa oportunidade, así como sobre as modificacións e innovacións que contén;
- b) unha memoria económico-financeira que conteña a estimación do custo ao que poida dar lugar e, de ser o caso, a súa forma de financiamento;
- c) o informe do servizo xurídico correspondente da consellería na que se encadre o centro directivo que tivese a iniciativa;
- d) o anteproxecto tamén irá acompañado dunha táboa de vixencias e dunha cláusula ou disposición derogatoria na que se enumeren expresamente as normas de igual ou inferior grao que se pretende derogar.

Unha vez reunida toda a documentación, o texto poderá ser aprobado inicialmente como proxecto pola persoa titular da consellería na que se encadre o centro directivo que tivo a iniciativa.

Cada consellería:

- Publicará na súa páxina web a relación circunstanciada e motivada dos procedementos de elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral que estean en tramitación, a partir do momento no que se produza a aprobación do anteproxecto.

- Indicará o seu obxecto e estado de tramitación, así como a posibilidade que teñen as persoas de remitir suxestións e a forma de facelo.

Fase intermedia

Tres aspectos son destacables nesta fase:

- Aprobado inicialmente, todo proxecto será sometido ao informe económico-financiero da consellería competente en materia de facenda, así como a cantos informes e ditames sexan esixidos pola lexislación vixente ou considerados oportunos pola consellería impulsora do proxecto.
- Cando o proxecto teña repercusións en cuestións de xénero, irá acompañado dun informe sobre o impacto por razón de xénero das medidas que se establezan nel.
- Os proxectos que afecten aos dereitos e intereses lexítimos de determinados grupos ou sectores da cidadanía serán sometidos á audiencia destes, directamente ou a través das organizacións e asociacións recoñecidas pola lei que os agrupen ou representen e cuxos fins garden relación directa co obxecto da disposición, durante un prazo razoable e non inferior a quince días hábiles. A decisión sobre o procedemento escollido para a audiencia será debidamente motivada no expediente. Este trámite non será necesario de as organizacións ou asociacións mencionadas teren xa participado no procedemento por medio de informes ou consultas. Así mesmo, cando o contido e a repercusión da disposición o aconselle, será sometida á información pública durante o prazo indicado anteriormente.

A lei dispón que se fomentará a participación da cidadanía directamente ou a través das organizacións e asociacións recoñecidas pola lei. Nos trámites de audiencia e información pública promoverase a participación cidadá a través dun portal web específico ou a través de calquera medio admisible en Dereito que permita acreditar a identidade do suxeito actuante, incluídas todas as posibilidades que ofrece a vía telemática por medios electrónicos. As proposicións, suxestións ou recomendacións recibidas serán tidas en conta pola consellería impulsora do proxecto, que poderá asumilas ou rexeitalas a través dun informe final no que recibirán unha resposta razoada, que poderá ser común para todas aquelas suxestións de distintos cidadáns que expoñan cuestións substancialmente iguais.

O trámite de audiencia e de información pública poderá ser abreviado ata o mínimo de sete días hábiles cando razóns debidamente motivadas así o xustifiquen. Só se poderá omitir o mencionado trámite cando graves razóns de interese público, que se deberán explicitar, o esixan. Non será necesaria

ningunha forma de audiencia ou información pública no caso de anteprojectos puramente organizativos.

De tratarse de proxectos que afecten á estrutura orgánica, métodos de traballo, procedementos administrativos e burocráticos ou ao réxime de persoal da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia ou do sector público autonómico, requirirase o informe favorable da consellería, ou das consellerías, con competencia en materia de administracións públicas e emprego público. Os proxectos que conteñan materias que afectaen os empregados públicos recollidas no artigo 37.1 do Estatuto básico do empregado público deberán ser negociadas na Comisión de Persoal.

Fase final

Rematada a fase de documentación e consulta, o proxecto someterase ao informe da Asesoría Xurídica Xeral, que se pronunciará sobre cuestións de legalidade e técnica normativa. A continuación, emitirá informe a secretaría xeral técnica da consellería impulsora do proxecto, que, en todo caso, pechará cronoloxicamente os correspondentes a esta etapa, agás se é preceptivo o ditame do Consello Consultivo de Galicia, conforme o esixido pola súa normativa reguladora, caso no que este será o derradeiro en solicitarse e emitirse. Finalmente, o titular da consellería impulsora do procedemento concluírao cunha resolución mediante a que decida desistir da iniciativa, retrotraer o procedemento ou aprobar definitivamente o proxecto.

No caso dos proxectos de ordes, a aprobación definitiva comporta a aprobación da propia orde e, con isto, o remate do procedemento. No caso dos proxectos de decretos, logo de aprobados definitivamente, enviaranse a todas as consellerías con carácter previo á reunión da Comisión de Secretarios Xerais en cuxa orde do día se vaia tratar o tema. A Comisión de Secretarios Xerais elevará o proxecto de decreto ao Consello da Xunta de Galicia, que, de ser o caso, procederá á aprobación do decreto. Logo de que o Consello da Xunta de Galicia aprobe o decreto, o presidente da Xunta disporá a súa publicación oficial.

Para que produzan efectos, os regulamentos autonómicos deberán publicarse integramente no *Diario Oficial de Galicia* e entrarán en vigor aos vinte días naturais da súa publicación, agás que neles se dispoña outra cousa.

31 CAL É A PARTICIPACIÓN NOS PROXECTOS DE CONVENIOS E ACORDOS DE COOPERACIÓN?

A utilización desta vía de participación autonómica vén dada pola situación actual na que se produce unha “erosión do principio de territorialidade do dereito” en palabras de Giacinto della Cananea, 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 servizos propios da exclusiva competencia das mesmas, e neste senso a participación da Xunta, sen prexuízo da intervención parlamentaria, de ser o caso, preséntase como imprescindible.

En todo caso, o alcance dos convenios, sobre todo no caso do Estado, foi delimitado polo Tribunal Constitucional ao apuntar:

« (...) el precepto se limita a recoger los efectos inherentes a la voluntariedad que caracteriza a la técnica de la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí, es decir, la falta de vinculación jurídica de las decisiones que se adopten en los mecanismos multilaterales a los que alude el precepto, que en ningún caso pueden imponerse a quienes en ellos participen, no alterando la colaboración, cualquiera que sea su resultado, la titularidad de la competencia» (STC 31/2010).

32 CAL É A 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 e presentarse ante o Tribunal Constitucional nos supostos e termos previstos na Constitución e na Lei orgánica do Tribunal Constitucional veu puntualizarse por parte da doutrina do máximo intérprete da Constitución. Así, a liña máis aperturista está representada pola Sentenza 199/1987, do 16 de decembro, que interpreta o contido do artigo 32.2 da LOTC no sentido de permitir a lexitimación a prol da “depuración do ordenamento xurídico”. Non podemos esquecer, en palabras de Fausto Cuocolo, 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.

33 COMO DESENVOLVE A XUNTA A FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA?

A denominación “dirección política” ten acollida no Dereito Constitucional español como unha correspondencia da función de *indirizzo politico* acuñado por Mortati en relación coa función de representación que o Parlamento desempeña dentro do sistema político italiano. Nesta orde 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.

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 gobernamentais adoitan tamén incorporarse na intervención do presidente do Executivo nos debates de política xeral. Son ámbitos nos que as novas demandas de transparencia, mesmo na súa plasmación lexislativa, refiren cambios normativos na actuación dos poderes públicos.

Non cabe dúbida de que as políticas públicas sono sobre todo do Executivo, e isto maniféstase claramente nos países do noso contorno. Neste sentido, a nosa Comunidade Autónoma non é unha excepción á hora de constatar a relevancia do papel da Xunta de Galicia nesta materia.

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. Ao Consello de Goberno compételle deliberar sobre a cuestión de confianza que o presidente da Xunta propoña formular ao Parlamento, así como a disolución da Cámara, que o presidente pode decretar ao abeiro do artigo 24 da Lei reguladora da Xunta e da súa Presidencia. Esta materia, segundo Cano Bueso, sería de mellor regulación en sede regulamentaria, presentándose, ao seu xuízo, como inapropiada a conxelación de rango estatutario que se produce nalgún ordenamento autonómico.

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 doutros parlamentos nos que hai medios para vixiar a execución do cumprimento destas resolucións parlamentarias (por exemplo, comisións parlamentarias *ad hoc* de seguimento da súa execución). Parecidas consideracións ás feitas por Asensi Sabater para demandar a “reanimación” do Parlamento nos nosos días.

4 Coordinar as actividades das deputacións provinciais

Font i Llovet cre que a denominada polo Tribunal Constitucional “garantía institucional da autonomía local” non abonda como medio para defender

o seu rol fronte a eventuais intromisións das comunidades autónomas. No entanto, preséntase como plenamente acertada a necesidade de que o Goberno galego poida coordinar a actividade das deputacións en canto afecten directamente ao interese xeral da Comunidade Autónoma. Esta facultade vese complementada coa posibilidade de acordar as 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 da súa Presidencia se preocupa 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 que 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”.

5 Cláusula residual

Recoñecendo a imposibilidade de plasmar todas as funcións do Executivo, a normativa galega recolle 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 revestir a forma de decreto ou que, pola súa importancia e repercusión na vida da Comunidade Autónoma, esixan o coñecemento ou deliberación da Xunta.

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 atribúen ao Consello da Xunta competencias en materia sancionadora ao máis alto nivel (lexislación pesqueira, turística, urbanística, entre outras).

34 CALES SON AS FUNCIÓNS ADMINISTRATIVAS DA XUNTA?

Esta é outra faceta, frecuentemente desvalorizada, do Goberno galego en canto cúspide da Administración pública autonómica, xunto á que forma a totalidade do Executivo entendido en sentido amplo.

1 A resolución de recursos en vía administrativa

Tratarase normalmente do exercicio de facultades “case xurisdiccionais” 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 perdeu relevo despois da aprobación do artigo 30 da Lei 7/2002, do 27 de decembro, a través do que se atribúe a competencia aos conselleiros para resolver os 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. Paralelamente, hai que subliñar que, moi conexas con esta función, se atopa a de dar resposta ás peticións dos cidadáns en exercicio do artigo 29 da Constitución, xa que se trata de solicitudes dos particulares pero que carecen de natureza impugnadora.

2 Nomeamento e cesamento de persoal

Correspóndelle á Xunta de Galicia o nomeamento e cesamento, a 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.

3 A creación, modificación e supresión de comisións delegadas

Esta é unha facultade introducida pola Lei de reforma da Lei da Xunta e da súa Presidencia a través da súa versión de 1988. Sobre este particular xa referín anteriormente as carencias que aprecio na normativa reguladora.

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 consigo unha importante carga política, tanto en relación co contido das políticas públicas coma 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” gobernamental. Esas discusións non reflicten máis que a importancia do aparato administrativo (direccións xerais, organismos e empresas dependentes da Consellería) do que dispón o membro do Goberno para o exercicio do seu cargo.

Segundo o previsto na Lei 16/2012, a Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia organízase en consellerías atendendo ao principio de división material de competencias, e correspóndelle a cada unha delas o desenvolvemento dun ou de varios sectores de actividade administrativa. A creación, modificación e supresión de consellerías será aprobada por decreto da persoa titular da Presidencia da Xunta.

A organización en consellerías non obsta para a existencia de órganos superiores ou de dirección, así como entes do sector público non integrados nunha consellería que, excepcionalmente, se adscriban á Presidencia da Xunta de Galicia ou aos órganos superiores dependentes dela.

A lei distingue entre órganos centrais e territoriais. Os primeiros son aqueles que exercen as súas competencias no ámbito territorial da Comunidade Autónoma e os órganos territoriais son aqueles que exercen as súas competencias nun ámbito territorial inferior ao da Comunidade Autónoma de Galicia.

Cando o desenvolvemento de competencias propias da Administración xeral da Comunidade Autónoma o faga necesario, poderán crearse órganos ou unidades administrativas que exerzan a súa competencia funcional fóra do territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, tanto no ámbito territorial estatal coma no exterior.

Respecto da diferenciación entre órganos superiores e de dirección, a lei di que son órganos superiores da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia: a Presidencia da Xunta de Galicia, as consellerías, a Vicepresidencia ou vicepresidencias, de existiren estas, e as secretarías xerais.

Por outra banda, son órganos de dirección da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia as secretarías xerais técnicas, as direccións xerais e equivalentes, as vicesecretarías xerais, as subdireccións xerais, as delegacións territoriais, as secretarías territoriais e as xefaturas territoriais. Todos os demais órganos e unidades administrativas da Administración xeral da Comunidade Autónoma están baixo a dependencia dun órgano superior ou de dirección.

Correspóndelles aos órganos superiores estableceren os plans de actuación da organización situada baixo a súa responsabilidade; e aos órganos de dirección, o seu desenvolvemento e execución. A Xunta de Galicia determina a estrutura orgánica superior da Vicepresidencia ou vicepresidencias, de existiren estas, así como a das consellerías da Xunta de Galicia.

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 clara. 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 institucións 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 ao Parlamento, e, polo tanto, por non abrir o 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 dunha representación política da Comunidade Autónoma, sería máis axeitado que a extracción dos mesmos se fixese dende a Cámara parlamentaria.

A conceptualización da Administración autonómica como ordinaria da Comunidade e baixo a dirección do Goberno galego non debe levar a concepcións extremas acerca do alcance da Administración periférica do Estado, como sinala o Tribunal Constitucional:

«La ‘condición de Administración ordinaria’ de la Administración de la Generalitat que se recoge en el precepto estatutario, cualquiera que sea el significado que se confiera al término «Administración ordinaria», (...) en modo alguno supone, como por el contrario sostienen los recurrentes, la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que ésta perviva en el territorio de la Comunidad Autónoma como Administración excepcional o marginal» (STC 31/2010).

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, compéttelle á Xunta de Galicia a supervisión política de carácter superior sobre todo este tipo de entes. Neste sentido, exprésanse 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.

7 A administración do patrimonio da Comunidade Autónoma

Para un estudo pormenorizado das competencias que o Goberno galego ten nesta materia, debemos acudir ao disposto na Lei do patrimonio da Comunidade Autónoma galega do 30 de setembro de 2011 e tamén ao texto refundido da Lei de réxime financeiro e presupostario de 1992.

A primeira das normas citadas dispón no artigo 50, cando trata dos órganos competentes para a adquisición de inmobles ou dereitos sobre eles, que na Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia a competencia para adquirir a título oneroso bens inmobles e dereitos sobre eles corresponde á consellería competente en materia de patrimonio.

Esta competencia pode exercela por propia iniciativa, cando o considere conveniente para atender as necesidades que existan ou a pedimento da consellería interesada, xustificada mediante a memoria correspondente.

A adquisición de inmobles ou dereitos sobre eles polas entidades públicas instrumentais será efectuada polos órganos superiores colexiados de goberno, logo do informe favorable do centro directivo competente en materia de patrimonio, sobre a procedencia, oportunidade e características esenciais do negocio xurídico pretendido, no marco dos criterios xerais de xestión integral do patrimonio. Non se precisará este informe cando os bens e dereitos sexan adquiridos co propósito de devolvelos ao tráfico xurídico patrimonial de acordo cos seus fins peculiares.

Cando o importe da adquisición do ben ou dereito individualizado sexa superior a 3.000.000 de euros, requirirá autorización do Consello da Xunta, por proposta da consellería competente en materia de patrimonio ou da entidade pública instrumental que pretenda a adquisición. O importe da adquisición poderá ser obxecto de aprazamento, con suxeición aos trámites previstos na normativa aplicable en materia económico-financeira.

F O CONTROL DA XUNTA DE GALICIA

1 QUE É O CONSELLO CONSULTIVO DE GALICIA?

A pesar de que o Estatuto de autonomía para Galicia non recolle expresamente esta institución, a hoxe derogada Lei 9/1995, do 10 de novembro, creou o Consello Consultivo de Galicia como órgano superior consultivo da Xunta de Galicia. Esta actuación lexislativa do Parlamento ten apoio constitucional en decisións do Tribunal Constitucional que afirman:

«Estas instituciones son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno, en ejercicio del cual puede perseguir, como fin legítimo, el de lograr la armonía de las relaciones laborales y disminuir los conflictos a que éstas pueden eventualmente dar lugar, finalidad que es la que explícitamente persigue el Consejo de Relaciones Laborales».

No exercicio das súas funcións, o Consello Consultivo de Galicia velará pola observancia da Constitución, do Estatuto de autonomía e do resto do ordenamento xurídico, aínda que esta función de vixilancia, como sinala con carácter xeral Ruiz Miguel, non é homologable á desempeñada polos xuíces e tribunais.

É o órgano consultivo supremo da Xunta de Galicia e das administracións públicas da Comunidade Autónoma de Galicia, e actúa con independencia respecto de calquera órgano e, en garantía dela, goza de autonomía

orgánica e funcional, non estando os seus membros ligados por ningún mandato imperativo.

Respecto dos tipos de consulta ao Consello Consultivo de Galicia, hai que precisar que será preceptiva cando así o estableza esta lei ou outra norma de igual rango, e facultativa no resto dos casos. Agás que por lei se dispoña expresamente o contrario, o seu ditame será non vinculante e de carácter estritamente xurídico, sen entrar en valoracións de oportunidade ou conveniencia, de non ser que así lle sexa solicitado expresamente polo órgano consultante. Nesta orde de cousas, Rodríguez-Oliver salienta que o carácter consultivo e non decisorio do Consello de Estado posibilitaría que as súas funcións respecto das comunidades autónomas non afectasen á competencia decisoria autonómica.

Emite ditame en cantos asuntos, relativos ás materias previstas na Lei 3/2014, sexan sometidos á súa consulta pola Presidencia da Xunta de Galicia, o Consello da Xunta ou calquera das persoas que forman parte del, as administracións do sector público autonómico, as entidades locais e as universidades públicas de Galicia.

Respecto da súa composición, a Lei 3/2014, do 24 de abril, dispón que o Consello Consultivo de Galicia está integrado por conselleiras e conselleiros natos e conselleiras e conselleiros electivos. Son conselleiras e conselleiros natos as ex presidentas e os ex presidentes da Xunta de Galicia. Son conselleiras e conselleiros electivos as cinco persoas nomeadas por decreto da presidenta ou do presidente da Xunta de Galicia, oído o Consello da Xunta.

Exercerá o control previo do rigor técnico xurídico das actuacións do órgano consultante, velando pola observancia da Constitución, do Estatuto de autonomía de Galicia e do resto do ordenamento xurídico, sen estenderse en valoracións de oportunidade ou conveniencia, agás que así o solicite expresamente o órgano consultante.

A consulta ao Consello Consultivo de Galicia será preceptiva cando así se estableza por lei e os seus ditames non serán vinculantes, agás que por lei se dispoña expresamente o contrario. Os asuntos sobre os que ditamine o Consello Consultivo de Galicia non poderán ser sometidos polo órgano consultante ao ditame posterior doutro órgano ou institución consultiva.

Por outra banda, o Consello da Xunta poderá encomendar ao Consello Consultivo de Galicia a redacción de anteproxectos lexislativos e a elaboración de propostas lexislativas ou de reforma estatutaria. A súa realización deberá axustarse estritamente ao ámbito delimitado polos criterios expresados polo Consello da Xunta.

Poderá tamén a persoa titular da Presidencia da Xunta de Galicia solicitar do Consello Consultivo de Galicia a emisión de informes sobre calquera

cuestión concreta cando, ao seu xuízo, sexan de indubidable transcendencia para a Comunidade Autónoma de Galicia.

2 QUE LABORES DE CONTROL PODE DESENVOLVER O VALEDOR DO POBO?

Atopámonos, como sinala Fernández Rodríguez, ante unha figura que pode enfrontarse con éxito aos retos que o século XXI formula aos dereitos da cidadanía e ás dificultades que traban a boa Administración. O artigo 14 do Estatuto de autonomía para Galicia dispón que lle corresponde á Comunidade Autónoma a creación e organización, mediante lei do Parlamento, e dentro do respecto á institución do Defensor del Pueblo establecido no artigo 54 da Constitución, dun órgano similar que, en coordinación con aquela, exerza as funcións ás que se refire o mencionado artigo, e calqueroutra que o Parlamento de Galicia poida encomendarlle.

A súa función estatutaria concretouse na Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo, que lle atribuíu a defensa dos dereitos fundamentais e das liberdades públicas recoñecidos na Constitución e a tutela dos dereitos individuais e colectivos emanados do Estatuto de autonomía.

Este órgano dependente do Parlamento de Galicia suscita, *prima facie*, a dúbida acerca de cal é o grao ou carácter da súa dependencia. Tradicionalmente, cualifícase o Valedor como un “comisionado parlamentario” ou órgano auxiliar do Lexislativo; no entanto, aspectos como o de non dispor dunha sección presupostaria propia dentro da Lei orzamentaria anual de Galicia (como si ocorre co Consello de Contas de Galicia) fan pensar que a autonomía real da institución é menor que a que a lectura da normativa achega.

Autores como Cascajo Castro teñen manifestado as vantaxes e os inconvenientes que a dependencia parlamentaria da institución do Ombudsman ten, sobre todo, no referido á súa distinta posición institucional respecto dos tribunais de xustiza, singularmente os contencioso- administrativos. Neste sentido, subliñase que constitúe un órgano auxiliar do Parlamento no exercicio da súa función de control e de investigación, permitindo unha fiscalización máis penetrante na función executiva que a limitada ao control da legalidade por parte dos tribunais.

Outro aspecto fondamente polémico e imbricado na esencia do carácter dos ombudsmen é o da súa independencia política. Son subliñables os estudos que reflicten como os titulares destes órganos no Dereito Comparado non adoitan dedicarse á actividade política antes de desempeñar o seu cargo de comisionados das cámaras, o que, sen ser garantía de imparcialidade, si parece denotar o interese dos órganos encargados da designación por acadar unha lexitimidade de orixe nidia para o Valedor.

A Lei 10/2012, do 3 de agosto, de modificación da estrutura do Valedor do Pobo, afirma na súa exposición de motivos a súa vontade de garantirlle os medios persoais e materiais precisos para o desenvolvemento do seu labor e dotalo dos mecanismos legais que lle permitirán funcionar con maior eficacia e eficiencia. Para esta finalidade, a norma simplifica a súa estrutura de altos cargos e dálle un impulso á promoción das comunicacións telemáticas e ao afianzamento dun procedemento caracterizado pola simplicidade e a rapidez. Ademais, a lei contén tamén unha previsión transitoria que permite a continuidade institucional mentres non se leve a cabo a renovación do titular prevista na Lei 6/1984, do 5 de xuño, de tal maneira que sexan as previsións desta norma as que permitan cubrir o período interino.

Intimamente relacionada coa configuración da institución do Valedor está a delimitación dos que sexan dereitos tutelados pola mesma. Neste sentido, a lei galega enumera dous ámbitos de dereitos obxecto de protección:

- Por unha banda, fala dos dereitos fundamentais e das liberdades públicas recoñecidas na Constitución.
- Por outra, e dun xeito xenérico, fala da protección de dereitos derivados das demais funcións que a lexislación lle atribúa.

Obviamente, e como sinala F. Benvenuti, a tutela outorgada polo Valedor é distinta da xurisdiccional e inclúese máis ben dentro das coñecidas como “maxistraturas de opinión”, encargadas de defender situacións non sempre reconducibles a unha posición disciplinada por unha norma de Dereito, garantida pola lei e polos tribunais de xustiza.

No tocante á determinación da Administración supervisada, o ordenamento xurídico galego recoñece, por suposto, que a Administración pública da Xunta entra dentro do ámbito supervisado polo Valedor. Pero tamén a Administración local, dentro do ámbito territorial da Comunidade Autónoma, pode ser obxecto deste control, tal e como veu recoñecer a Sentenza do Tribunal Constitucional núm. 142, de 1988, en relación con actuacións do Justicia de Aragón, permitindo a actuación daquel en relación con materias competencia da Comunidade Autónoma aragonesa.

3 QUE ÁMBITOS DA SUPERVISIÓN SE LLE OUTORGAN AO VALEDOR?

A actuación do Valedor, iniciada de oficio ou a instancia de parte, pode afectar a moi diversos ámbitos que se detallan na súa normativa reguladora. Por suposto que a Administración autonómica e “os seus axentes” son obxecto do control e da supervisión do Valedor do Pobo. No debate parlamentario de elaboración do artigo 54 da Constitución, suscitaronse diversas posturas acerca de que o Defensor del Pueblo estatal supervise a actividade da Administración autonómica. Como sinala Eduardo Roca Roca, a tramitación parlamentaria

foi moi tortuosa, e concluíu cun modelo de supervisión que prima ante todo os principios de colaboración entre o Defensor del Pueblo estatal e o Valedor do Pobo.

Tamén debe colaborar coas actuacións do comisionado parlamentario autonómico a Administración local, os seus organismos autónomos e empresas e entes públicos ou participados que dela dependan. Esta parte da Administración pública está sometida á actuación do Valedor “no ámbito das competencias que lle corresponden á Comunidade autónoma, de conformidade co Estatuto de autonomía e coa lexislación vixente”. Parece que a configuración do sometemento da Administración local é moito máis matizada, debe entenderse de acordo coa interpretación que da mesma ten feito o Tribunal Constitucional con motivo da análise doutras leis autonómicas reguladoras dos defensores comunitarios. Neste sentido, cabe traer a colación a Sentenza do Tribunal Constitucional do 12 de xullo de 1988, na que se analiza o contido da lei autonómica aragonesa reguladora do “Justicia de Aragón”:

“... En conclusión, el art. 2.2 L 4/1985, de 27 junio, no es inconstitucional ni desborda los límites del art. 33.2 EAA, siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia de Aragón sobre la actuación de los Entes locales aragoneses sólo podrán ejercerse en materias “en las que el Estatuto de autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón” (art. 2.2) y respecto de las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales. Sólo así puede entenderse que el Justicia se mantiene dentro del ámbito de actuación de supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma que le confiere el art. 33.2 EAA”.

Manuel Aragón Reyes mostra a súa estrañeza ante disposicións doutras comunidades autónomas nas que se atribúe ao Valedor a potestade de dirixirse ás corporacións locais cando das súas actuacións se derive algunha violación do Estatuto de autonomía. Certamente, esta previsión non está presente no caso galego, e ademais batería frontalmente coa autonomía local e a configuración estatutaria das entidades locais na nosa Comunidade Autónoma.

Deben render contas ao Valedor do Pobo os servizos xestionados por persoas físicas ou xurídicas, mediante concesión administrativa, e, en xeral, calquera organismo ou entidade pública ou privada que realice funcións de servizo público, sometida a calquera tipo de tutela. Tamén aquí se limitan as actuacións do Valedor a aquelas materias integradas en competencias autonómicas, de acordo coa cláusula citada anteriormente.

Por último, a lexislación autonómica recolle o posible control daquelas materias que fosen obxecto de transferencia ou delegación conforme o artigo 150 da Constitución, apartados 1.º e 2.º. Chama a atención a expresión legal que

trata de posibilitar o control tanto no caso de que a Comunidade Autónoma administre as materias como asunto propio, coma no suposto de “Administración comisionada”. Como sinalou para o caso francés Bardiaux, nestes supostos, o Valedor do Pobo pode desempeñar un importante papel de mediación entre os cidadáns e a Administración.

Finalmente, e incumprindo os criterios máis reputados de técnica normativa, establécese unha cláusula residual no artigo 16, apartado 3.º, da Lei do Valedor do Pobo, pola que as demais administracións públicas deberán relacionarse co Valedor dentro dos principios de coordinación, cooperación e colaboración establecidos no artigo 12 da Lei orgánica do Defensor del Pueblo e na propia Lei 36/1985, do 6 de novembro. A crítica deste precepto é clara, pois non inclúe a descrición das administracións que deben colaborar co Valedor nesta previsión, se non ao falar das facultades coas que conta o comisionado parlamentario autonómico.

4 CAL É O PROCEDEMENTO DE SUPERVISIÓN DO VALEDOR?

A análise da iniciativa do procedemento nas actuacións do Valedor non resulta unha cuestión banal, xa que, por imperativo do artigo 34 da lei, serán aqueles que inicien a solicitude das actuacións os que recibirán as respostas por parte do Valedor do Pobo. Cabe identificar catro suxeitos:

- En primeiro lugar, toda persoa natural ou xurídica que invoque un interese lexítimo pode dirixirse ao Valedor. Como sinala Laura Díaz Bueso, non hai limitacións por parte das persoas físicas ou xurídicas, o que parece xustificado polo desexo de cubrir vías de protección para ámbitos distintos dos tradicionais. Por outra banda, a alusión ao “interese lexítimo” ten a suficiente amplitude para evocar a ampla dimensión que o Tribunal Constitucional atribuíu a esta expresión dentro do contido do artigo 24 da Constitución.
- Tamén os deputados do Parlamento de Galicia poden individualmente dirixirse ao Valedor do Pobo. Non é esta unha vía que habitualmente se teña dado, pero non cabe dúbida de que pode constituírse nun camiño para substanciar certos ámbitos de avaliación lexislativa en sentido amplo, nun sentido que ten aberto a obra de Alberto Figueroa ao lembrarnos a actuación prestacional das comunidades autónomas e as posibles vías para o seu control.
- As comisións parlamentarias da Cámara galega relacionadas coa defensa dos dereitos e liberdades públicas tamén poden solicitar a intervención do Valedor naquelas cuestións atribuídas á súa competencia. Certamente, nunha interpretación ampla, cabe concluír que todas as comisións parlamentarias teñen unha maior ou menor relación cos

dereitos e liberdades públicas ou, cando menos, con todos os que se cualifican de tales no título primeiro da Constitución española.

- Para rematar, a Comisión de Peticións prevista no artigo 48 do Regulamento do Parlamento de Galicia poderá transmitirle aquelas peticións que reciba o Valedor, aspecto este que se verá condicionado pola aprobación da Lei orgánica reguladora do dereito de petición, que establece certas prescricións ao respecto, en concreto na súa disposición adicional primeira, que trata dos réximes especiais:

“1. Las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos Reglamentos, que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno, quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten, al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”

Se ben a disposición adicional segunda deixa a salvo as queixas presentadas polos cidadáns ante o Defensor del Pueblo ou os órganos análogos das comunidades autónomas, que se tramitarán conforme o disposto na súa normativa específica, Pérez-Ugena y Coromina entende que, malia a clara relación existente entre a Comisión de Peticións e o Defensor del Pueblo, non cabe considerar a creación do comisionado parlamentario como un intento de revitalización do dereito de petición, pois non se ten producido un reforzamento das facultades das comisións de peticións das cámaras.

Pola contra, establécese unha interdicción da iniciativa ante o Valedor respecto ás autoridades administrativas, posto que no ámbito dos asuntos da súa competencia non poderán presentar queixas ante o Valedor do Pobo. Esta previsión preséntase como claramente xustificada, posto que a Administración e os seus órganos son *potentior personae* e, polo tanto, non necesitan de proteccións singulares a través destes órganos que o constitucionalismo social crea precisamente para a tutela dos dereitos dos particulares. Como apunta Díaz Tejera, si será habitual a presentación de funcionarios públicos ante os *ombudsman*, sobre todo en relación co cumprimento dos principios esenciais contidos no artigo 103 da Constitución no relativo á función pública.

As actuacións do Valedor do Pobo non se vinculan ao calendario de sesións do Parlamento, de tal xeito que, nin os espazos entre os períodos ordinarios de sesións, nin aqueles que teñen lugar con motivo da disolución ou expiración do mandato do Parlamento, paralizan a actividade do mesmo. Nestes supostos, as relacións do Valedor manteranse coa Deputación Permanente da Cámara. Trátase dun dos casos previstos no artigo 55 do Regulamento

do Parlamento de Galicia con carácter residual ao explicitar as funcións da Deputación Permanente.

Tampouco a declaración dos estados de excepción e sitio interrompe as actividades do Valedor. É máis, o propio dereito de acceder os cidadáns ao mesmo mantense en vigor. Nada di a lei galega acerca do estado de alarma, o que entendo como unha lagoa que debe ser interpretada no sentido de incluíla dentro dos períodos nos que o Valedor segue mantendo as súas actividades. Tampouco parece afortunada a expresión legal contida no artigo 15 2.º *in fine*: “sen prexuízo dos disposto nos artigos 55 e 116 da Constitución”, xa que estes non regulan outra cousa que a suspensión de dereitos nos supostos de estados excepcionais ou pola actuación de bandas armadas ou elementos terroristas.

A reforma lexislativa de 2012 inclúe un novo punto 4 ao artigo 16 da lei, co seguinte texto: «O Valedor do Pobo, para acelerar as comunicacións coas persoas interesadas e as administracións, utilizará sempre que sexa posible as comunicacións por vía telemática».

5 QUE DEREITOS AFECTADOS POLA ACTUACIÓN GOBERNAMENTAL DEBEN SER DEFENDIDOS POLO VALEDOR?

Un primeiro grupo de dereitos garantidos pola actuación do Valedor son aqueles comprendidos no artigo 1.º da Constitución, respecto dos cales o Valedor pode supervisar a actuación da Administración da Xunta e, conforme a modificación da súa lei no ano 1994, tamén a actividade da Administración local no ámbito das competencias autonómicas.

Maior dificultade ten delimitar aquel outros dereitos que o Valedor defende e que están contidos dentro dos principios reitores que dimanan do título preliminar do Estatuto de autonomía para Galicia. Ao meu xuízo, os dereitos que poden rastrexarse neste título son:

- “o dereito á identidade”, contido nos artigos 1, apdo. 2.º e 2 apdo. 2.º, do EAG
- a “cláusula Lelio Basso”, contida no artigo 4, apdo. 2.º, do EAG
- “o dereito a vivir e traballar na propia terra”, recollido no artigo 4, apdo. 3.º, do EAG
- “o dereito ao uso da lingua”, establecido no artigo 5 apdos. 2, 3 e 4 do EAG
- “o dereito á protección dos emigrantes”, recollido no artigo 7 do Estatuto

As queixas de contido claramente administrativo constitúen a maior parte das substanciadas polo Valedor. A iniciativa destas queixas debe cumprir unha serie de requisitos, xa que deben ser formuladas por escrito identificado,

contendo os datos do autor da queixa e o relato dos feitos que a motivan. Establécese, ademais, a necesidade de sinatura e a caducidade dun ano para a súa presentación a partir do coñecemento dos feitos. Paralelamente, contéplanse unha serie de garantías para o autor da queixa que van dende a posibilidade de que a mesma se tramite con carácter confidencial, o dereito á confirmación de recepción, o carácter gratuíto das actuacións do Valedor e a non necesariedade de letrado nin procurador para a presentación das queixas.

Unha vez tramitada a queixa, esta poderá rexeitarse mediante escrito motivado, no que se poderá informar ao interesado do máis oportuno en Dereito á súa actuación. A tramitación das queixas segue nas institucións autonómicas a práctica da súa acumulación, encontrando unha excepción subliñable no caso do Valedor do Pobo de Galicia, como podemos comprobar nos informes anuais dos primeiros anos de vida desta institución.

Unha vez que se tramita a queixa, esta é sometida a un proceso de instrución que é cualificada pola lei como de sumario e informal. En todo caso, o Valedor informará ao organismo ou dependencia administrativa do contido da solicitude, recollendo os datos oportunos, que lle serán remitidos nun prazo de quince días. A lei permite que o Valedor valore a complexidade do asunto por se o prazo dos quince días é moi limitado para a confección da información necesaria para a instrución do expediente.

Pode darse lugar a un certo obstrucionismo da Administración nos supostos nos que esta manifeste certa negativa ou negligencia ao envío dos informes solicitados. Esta actuación pode ser considerada polo Valedor “hostil” e entorpecedora, ante o que pode adoptar tres medidas fundamentais:

- a) Pode proceder á publicación inmediata da actividade hostile ou entorpecedora, se ben non se establece por que medios sería posible levala a cabo. Esta publicación non suporía alteración ningunha do principio xeral de publicidade que autores como Gregorio de Tejada entenden ínsito na esencia da institución do Ombudsman.
- b) Pode tamén destacar a actuación como hostile ou entorpecedora no seu informe anual ou especial.
- c) Pode, por último, poñer os feitos en coñecemento do seu superior xerárquico, o que poderá dar lugar ás oportunas responsabilidades disciplinarias no caso de supor infracción administrativa.

Unha vez superada a fase de resposta por parte da Administración requirida, ábrese unha serie de posibilidades de actuación por parte do Valedor do Pobo. A lei só cita algunhas, pero autores como Mercedes Vera defenden que as facultades dos valedores non están taxadas sobre todo no tocante á defensa dos dereitos fundamentais do título primeiro da Constitución.

O persoamento do valedor é unha das primeiras posibilidades que se abren respecto á súa actuación. Obviamente, esta medida non se leva a cabo habitualmente polo titular da institución, senón pola persoa da institución designada polo Valedor. Este persoamento pode abranguer calquera centro ou dependencia da Administración pública da Comunidade Autónoma galega, dos seus entes ou empresas públicas dependentes da mesma ou afectos a un servizo público. A finalidade do persoamento pode ser tripla: a comprobación de datos, a realización de entrevistas persoais ou o estudo de expedientes e documentos relacionados co motivo da actuación. Esta última intención non pode vir limitada pola negativa das autoridades a facilitar o exame da documentación interesada, agás nos supostos establecidos na lexislación especial de segredos oficiais e condicionantes (establecidos na Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común).

O persoamento do valedor pode provocar que os problemas que atope coa Administración dean lugar a unha dación de contas aos superiores xerárquicos ou ao organismo do que aquel dependese. En todo caso, esta dación de conta producirase dun xeito contraditorio xa que o afectado responderá por escrito e coa achega de cantos documentos e testemuñas coide oportunos. O prazo para a contestación deberá ser inferior a 10 días.

Cabe a posibilidade de que se comprobe a veracidade das testemuñas a través dunha entrevista co funcionario para a ampliación de datos. Se o funcionario se nega a este trámite, pode ser requirido polo valedor para que manifeste por escrito as razóns que o asistan. Igualmente, se a negativa a responder a requisitoria do valedor ou a entrevista con el procede do superior xerárquico do funcionario afectado, deberase manifestar por escrito motivado ao comisionado parlamentario autonómico, que no sucesivo manterá as actuacións investigadoras directamente co superior xerárquico do funcionario afectado.

A información que se poña de manifesto ao longo dunha investigación do Valedor terá carácter reservado, sen prexuízo da obriga contida con carácter xeral na Lei de axuízamento criminal respecto á denuncia de feitos que puidesen revestir carácter delictuoso.

6 CALES SON OS DEBERES DE COLABORACIÓN DO GOBERNO E DA ADMINISTRACIÓN?

Un principio que imbúe con carácter xeral o funcionamento das institucións que me ocupan é o da obriga xeral que teñen os poderes públicos de colaborar e prestar auxilio ao Valedor do Pobo. Ata tal punto se manifesta esta idea que a lexislación autonómica contén a previsión da necesidade por parte do Valedor de obter datos fóra do ámbito territorial da Comunidade Autónoma, posibilitándolle a solicitude ao Valedor do Pobo ou a outras institucións similares de acordo cos principios de coordinación e cooperación establecidos na

Lei orgánica 3/1981, do 6 de abril. O noso Tribunal Constitucional tivo ocasión de pronunciarse acerca do contido desta cooperación con motivo da Sentenza do 15 de setembro de 1988, en relación co “Sindic de Greuges” de Cataluña:

“... Por idénticas razóns tampoco se percibe contradicción alguna entre el precepto impugnado y los arts. 8 y 9.1 EAC. Al no regular la L. 36/1985 competencia alguna de las figuras autonómicas análogas al Defensor del Pueblo, difícilmente podría haberse vulnerado el art. 9.1 EAC, que atribuye a la Generalidad la competencia para regular sus instituciones de autogobierno. Y tampoco puede entenderse que delimitar supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos pueda afectar negativamente, sino más bien al contrario, al deber de los poderes públicos de Cataluña de promover las condiciones y remover los obstáculos a la libertad e igualdad de ciudadanos y grupos sociales que contempla el art. 8 EAC.”

En relación con este principio de colaboración establécense uns criterios respecto ao obstrucionismo levado a cabo por funcionarios, autoridades ou axentes. Neste sentido, o Valedor poderá optar por unha tripla vía:

- En primeiro lugar, pode dar conta dese obstrucionismo ao superior xerárquico.
- En segundo lugar, enténdese que se a actuación é constitutiva de delito, poderá comunicarllo ao Ministerio Fiscal.
- E, por último, enténdese que o máis efectivo é a publicidade e a sanción política, podendo recoller tales actitudes nos seus informes ao Parlamento de Galicia.

Corolario do deber xeral de colaboración é o principio de gratuidade e indemnización respecto dos particulares aos que se lle irroguen gastos ou prexuízos materiais. Serán compensados con cargo ao presuposto do Valedor unha vez sexan xustificadas debidamente.

A finalización do procedemento das queixas pode producirse, como xa citamos, por diversas causas, aínda que a máis común será a da aprobación dunha resolución por parte do Valedor. O contido destas resolucións pode ser moi variado:

A. O Valedor pode suxerirle á Administración pública a modificación dos criterios utilizados na produción dos seus actos e resolucións. Obviamente, trátase de modificar algún aspecto que integre elementos discrecionais nos actos administrativos, posto que o que é propiamente procedemento non se atopa no ámbito dispositivo das administracións públicas ao estar delimitado taxativamente na lei. Esta actuación de mediación que leve a cabo o Valedor ante a Administración non interrompe os prazos establecidos para os diferentes

procedementos administrativos, pois de non ser así podería ser prexudicial para o cidadán, que vería decaer o seu dereito ao recurso por ter acudido a esta maxistratura de opinión.

B. O Valedor pode instar unha modificación normativa cando, como consecuencia das súas investigacións, chegase ao convencemento de que o cumprimento rigoroso dunha norma pode provocar situacións inxustas ou prexudiciais para os administrados. Ponse aquí de actualidade o principio latino *summum ius, summa iniuria*, que, como é ben sabido, posibilita tamén aos órganos xurisdiccionais, conforme a súa lei orgánica, a proposta de modificacións no ordenamento xurídico ao lexislador. Como sinalou Cora Rodríguez, esta vía tense utilizado para solicitar do Parlamento de Galicia a modificación da Lei reguladora da renda de integración social.

C. O Valedor ten a posibilidade de requirir a actuación inspectora e sancionadora. Esta facultade producírase no caso de que as actuacións se realizasen con ocasión de servizos prestados por particulares en virtude dun acto administrativo que os habilítase para iso.

A canle formal das resolucións é moi variada e non aparece claramente xerarquizada na Lei do Valedor, na que só se di que este poderá formular ás autoridades e funcionarios das administracións públicas advertencias, recomendacións, recordatorios dos seus deberes legais e suxestións para a adopción de novas medidas. Segundo López Basaguren e Maestro Buelga, é bo diferenciar as recomendacións das suxestións para os efectos do seu valor indicativo para adoptar medidas posteriores.

Parte da doutrina entende que o elenco das resolucións citadas non é taxado, e así, autores como Ricardo Medina inclúen a posibilidade de usar a opinión pública como forma de persuasión sobre as autoridades, funcionarios ou axentes que incumpran os criterios do Valedor.

Unha vez que o Valedor aproba unha resolución, pode encontrar certos incumprimentos por parte de funcionarios e autoridades que non sexan dilixentes no seu deber de responder por escrito e no prazo dun mes. Neste caso, ábreanse varias posibilidades de sanción:

- En primeiro lugar, unha vez formulada a recomendación e en ausencia de resposta, o Valedor poderá pór os antecedentes do escrito e as recomendacións efectuadas en coñecemento do conselleiro do departamento afectado ou da máxima autoridade da Administración pública galega. A lei non é clara ao definir que entende por “máxima autoridade da Administración pública galega”; e ao meu parecer, de non tratarse dunha mera infracción organizativa sobre a que tería competencias o conselleiro en materia de Administración pública, tal expresión debe entenderse referida ao presidente da Xunta de Galicia.

- Seguidamente, se tampouco ten unha xustificación axeitada, o Valedor pode incluír tal asunto no seu informe anual ou especial, con expresa mención dos nomes das autoridades e funcionarios que persistan naquela actitude. Esta previsión legal pode xerar problemas na súa colisión co contido do artigo 18 da Constitución española e, neste sentido, o Valedor deberá ser particularmente coidadoso na redacción do seu informe para que a crítica se manteña no ámbito da liberdade de expresión e non afecte a dereitos persoalísimos das autoridades e funcionarios.
- Por último, se das actuacións practicadas se deriva a constatación de que se orixinou por abuso, arbitrariedade, discriminación ou erro, negligencia ou omisión dun funcionario, unha queixa, o Valedor dirixirase ao interesado facéndolle constar o seu criterio ao respecto, ao tempo que ao superior xerárquico, formulándolle as suxerencias pertinentes.

7 QUE É O CONSELLO DE CONTAS?

O Consello de Contas de Galicia foi creado polo artigo 53 do Estatuto de autonomía de Galicia como órgano de fiscalización das contas e da xestión económico-financeira e contable. Exercerá a súa función en relación coa execución dos programas de ingresos e gastos do sector público da Comunidade Autónoma. Depende directamente do Parlamento de Galicia e exerce as súas funcións con plena independencia e sometemento ao ordenamento xurídico. Villanueva Rodríguez entende que a revisión que leva a cabo o Consello se plasma a través de informes que son obxecto de presentación ante o Parlamento e que conteñen unha serie de recomendacións para que a Administración poida mellorar a súa actuación en materia de xestión dos fondos públicos.

8 QUE NOVAS FUNCIÓNS SE LLE ATRIBÚEN AO CONSELLO DE CONTAS NA SÚA REFORMA DE 2015?

O Consello de Contas, como órgano de fiscalización externa das contas e da xestión económico-financeira e contable, exercerá a súa función en relación coa execución dos programas de ingresos e gastos do sector público da Comunidade Autónoma e asesorará o Parlamento de Galicia en materia económico-financeira.

Para garantir unha correcta xestión das finanzas públicas, o Consello de Contas asume a competencia de prevención da corrupción no ámbito do sector público da Comunidade Autónoma.

9 CAL É O AMBITO DE ACTUACIÓN DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?

Para os efectos da Lei do Consello, compoñen o sector público da Comunidade Autónoma:

- a) a Administración xeral da Comunidade Autónoma e as entidades instrumentais do sector público autonómico previstas na Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia;
- b) as entidades locais e os entes ou organismos, calquera que sexa a súa forma xurídica, dependentes ou controlados directa ou indirectamente por aquelas;
- c) as universidades públicas do Sistema Universitario de Galicia e as entidades nas que, no seu capital ou fondo patrimonial equivalente, teñan participación maioritaria as devanditas universidades;
- d) as corporacións ás que se refire o número 29 do artigo 27 do Estatuto de autonomía de Galicia;
- e) os entes ou organismos, calquera que sexa a súa forma xurídica, nos que a participación das entidades sinaladas nas letras anteriores, considerada conxuntamente, sexa maioritaria ou comporte o seu control público.

Quedan sometidos á actuación do Consello de Contas, na medida necesaria para o axeitado exercicio das funcións deste órgano:

- a) as persoas físicas e xurídicas beneficiarias de subvencións, créditos, avais ou calquera outro tipo de axuda pública outorgada polas entidades citadas;
- b) as formacións políticas e as fundacións e entidades vinculadas a elas, exclusivamente no que atinxe á xustificación das subvencións que reciban dalgunha das entidades ás que se refire o punto 1 deste artigo e sen prexuízo das competencias do Tribunal de Contas e do establecido na Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.

O Consello de Contas realizará un seguimento e dará conta do grao de cumprimento das recomendacións emanadas dos informes emitidos.

10 CALES SON AS NOVAS FUNCIÓNS DO CONSELLO DE CONTAS DENTRO DO PROGRAMA DO IMPULSO DEMOCRÁTICO?

Fiscalizar as subvencións, os créditos e as axudas con cargo aos orzamentos das entidades previstas, así como os avais e as exencións fiscais directas e

persoais concedidas por aqueles entes, xa sexan percibidas por persoas físicas ou xurídicas.

Fiscalizar os contratos celebrados pola Administración autonómica e as entidades previstas, nos casos en que se estableza así ou nos que o Consello de Contas o considere conveniente.

Fiscalizar a situación e as variacións do patrimonio da Comunidade Autónoma de Galicia e demais entidades previstas.

Emitir ditames e consultas que en materia de contabilidade pública e de xestión económico-financeira lle soliciten as institucións e entidades previstas, así como atender as consultas do Parlamento sobre os orzamentos da Comunidade Autónoma e a súa execución e liquidación, e emitir opinión, por solicitude do Parlamento ou da Xunta, sobre proxectos normativos que afecten aos ingresos ou gastos públicos.

Emitir informes facultativos, por petición da consellería competente en materia de facenda, por instancia do órgano de control competente por razón da materia da Administración que teña atribuída a tutela financeira das entidades locais de Galicia, para resolver as discrepancias que lle sexan enviadas a este órgano polas persoas que ocupen a presidencia das entidades locais a través do procedemento regulado na normativa do Estado.

Fiscalizar a evolución dos bens patrimoniais das persoas que ocupan altos cargos no sector público autonómico.

Se no exercicio da súa función fiscalizadora o Consello de Contas adverte a existencia de indicios de responsabilidade contable, dará traslado das correspondentes actuacións ao Tribunal de Contas para que este efectúe o axuizamento delas.

11 QUE FUNCIÓNS SE LLE ATRIBÚEN AO CONSELLO DE CONTAS EN RELACIÓN COA PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN?

O Consello de Contas desempeña as seguintes competencias en materia de prevención da corrupción:

- a) Colaborar coas administracións suxeitas ao ámbito de actuación do Consello de Contas e facerlles propostas na elaboración de códigos de conduta e manuais internos de xestión de riscos que permitan garantir o comportamento ético dos xestores públicos.
- b) Solicitar información ás administracións relativas aos seus sistemas de prevención da corrupción:
 - Comprobando o axeitado deseño e implantación das políticas de integridade.

- Propoñendo melloras que garantan a transparencia e reduzan as oportunidades de fraude.

Neste sentido, deberá avaliar de xeito sistemático os plans de prevención de risco da corrupción que realicen as institucións e entes do sector público da Comunidade Autónoma, nos cales deberán analizar as actividades nas que se constate unha maior incidencia de risco.

- c) Asesorar o Parlamento, a Administración autonómica e as administracións suxeitas ao ámbito de actuación do Consello de Contas sobre os instrumentos normativos ou internos de prevención e represión da corrupción.
- d) Fomentar a conciencia e participación cidadá a favor da transparencia e do comportamento ético no sector público, e impulsar dentro do sector privado o establecemento de mecanismos de autorregulación co fin de evitar prácticas irregulares, en particular nas:
 - empresas licitadoras e adxudicatarias de contratos;
 - concesionarias de servizos públicos;
 - beneficiarias de subvencións e axudas públicas.

12 QUE ÓRGANOS TEN CREADOS O CONSELLO DE CONTAS?

Son órganos do Consello de Contas:

1. O Pleno
2. O Conselleiro ou Conselleira Maior
3. A Comisión de Goberno
4. As seccións:
 - a) de Fiscalización
 - b) de Axuizamento
 - c) de Prevención da Corrupción
5. Os conselleiros ou conselleiras
6. A Secretaría Xeral

13 CALES SON AS NOVAS FUNCIÓNS ATRIBUÍDAS AO PLENO DO CONSELLO DE CONTAS CON MOTIVO DO IMPULSO DEMOCRÁTICO?

- Designar os presidentes ou presidentas das seccións de Fiscalización e Axuizamento.

- Subscribir protocolos ou convenios de colaboración ou cooperación con outros órganos externos de fiscalización do sector público ou con entidades públicas ou privadas coa finalidade de mellorar o exercicio das funcións do Consello de Contas.
- Aprobar o Plan anual de traballo do Consello, así como a Memoria anual de actividades e a relación de postos de traballo.
- As demais funcións que por lei se lle encomenden.

14 QUE NOVAS TAREFAS SE ENCOMENDAN AO PRESIDENTE DO CONSELLO DE CONTAS NA REFORMA DA SÚA LEI REGULADORA?

Convocar e presidir o Pleno, a Comisión de Goberno e a Sección de Prevención da Corrupción, así como decidir co seu voto de calidade no caso de empate.

A execución do estado de gastos, así como a contratación de obras, bens, servizos, subministracións e demais prestacións necesarias para o seu funcionamento.

15 COMO SE DESEÑA A NOVA SECCIÓN DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN DENTRO DO CONSELLO DE CONTAS?

Correspóndelle á Sección de Prevención da Corrupción o exercicio das funcións descritas na lei. Estará presidida polo conselleiro ou conselleira maior e actuará asistida polo persoal do Consello de Contas. A sección elaborará un programa anual de actividades que trasladará ao Pleno para a súa integración no plan de traballo do Consello de Contas. Se no exercicio das súas funcións se observan indicios de condutas ou feitos que poidan ser constitutivos de delito, estes poranse de forma inmediata en coñecemento do Ministerio Fiscal ou da autoridade xudicial.

16 CALES SON OS CARACTERES CONFIGURADORES DOS CONSELLEIROS DE CONTAS NA LEI DE 2015?

Os conselleiros ou conselleiras de contas son independentes e inamovibles e serán elixidos entre conselleiros ou conselleiras do Tribunal de Contas, censores ou censoras xurados de contas, maxistrados ou maxistradas, fiscais, funcionarias ou funcionarios públicos pertencentes a corpos clasificados no subgrupo A1, e entre persoas licenciadas ou graduadas en Dereito, en Ciencias Económicas ou con títulos equivalentes de recoñecida competencia, con máis de doce anos de exercicio profesional nas áreas que son competencia do Consello de Contas.

Non poderán ser designados conselleiros ou conselleiras de Contas as persoas que, nos seis anos anteriores, estivesen comprendidas nalgún dos supostos seguintes:

- a) Teren a condición de membros do Parlamento de Galicia, das Cortes Xerais, do Parlamento Europeo, do Consello de Goberno da Xunta de Galicia ou das entidades locais.
- b) Formaren parte dos órganos de dirección de partidos políticos ou de organizacións representativas dos traballadores e traballadoras ou dos empresarios e empresarias.

Non poderán ser designados conselleiros ou conselleiras de Contas as persoas que, nos dous anos anteriores, estivesen comprendidas nalgún dos supostos seguintes:

- a) o persoal directivo e os empregados e empregadas do sector público de Galicia que tivesen ao seu cargo a xestión, inspección ou intervención dos ingresos e gastos do devandito sector;
- b) os presidentes ou presidentas, directores ou directoras e membros dos consellos de administración ou asimilados das entidades previstas no punto 1 do artigo 2;
- c) os particulares que, excepcionalmente, administrasen, recadasen ou custodiasen fondos ou valores públicos;
- d) as persoas perceptoras das subvencións con cargo a fondos públicos
- e) calquera outra persoa que tivese a condición de contadante ante o Consello de Contas;
- f) os beneficiarios de avais ou exencións fiscais directas e persoais concedidas por calquera dos entes indicados na lei.

Con seis meses de antelación á expiración do mandato dos conselleiros e conselleiras, o conselleiro ou conselleira maior dirixirase á Presidencia do Parlamento de Galicia solicitando que se proceda ao nomeamento de novos conselleiros ou conselleiras. Unha vez recibida tal comunicación, no prazo máximo de seis meses, o Parlamento de Galicia, logo dos trámites oportunos, deberá proceder á votación dos mesmos.

Os conselleiros e as conselleiras de Contas terán como límite máximo de permanencia nos seus cargos a idade de 72 anos.

As persoas candidatas propostas polos grupos parlamentarios para seren membros do Consello de Contas deberán comparecer ante a comisión correspondente do Parlamento de Galicia, conforme o seu Regulamento, co fin de examinar a súa idoneidade para o cargo.

As persoas membros do Consello de Contas están suxeitas ás mesmas obrigas en materia de transparencia que a normativa vixente esixa aos conselleiros e conselleiras da Xunta de Galicia.

17 QUE REQUISITOS SE LLE ESIXEN AO PERSOAL AO SERVIZO DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?

O persoal que preste servizos no Consello de Contas rexerase pola lexislación reguladora do emprego público de Galicia, sen prexuízo das normas específicas que lle sexan aplicables.

O desempeño da función pública no Consello de Contas será incompatible con calquera outra función, destino ou cargo, así como co exercicio profesional e coa intervención en actividades industriais, mercantís ou profesionais, mesmo as consultivas e as de asesoramento.

O persoal do Consello de Contas deberá gardar confidencialidade e segredo respecto dos asuntos que coñeza por razón do seu traballo. No exercicio das súas funcións de control sobre as persoas físicas ou xurídicas, o persoal auditor do Consello de Contas gozará da condición de axente da autoridade.

Os postos de traballo reservados a persoal funcionario de carreira proveñanse ordinariamente polo procedemento de concurso específico.

18 COMO SE REGULA A CONCLUSIÓN DA FISCALIZACIÓN E O DEREITO DE AUDIENCIA NA LEI DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?

Unha vez concluídos os procedementos de fiscalización polo Consello de Contas, o anteproxecto de informe, coa inclusión de todas as actuacións practicadas, porase de manifesto aos responsables do ente fiscalizado para que, nun prazo non superior a trinta días, aleguen ou presenten os documentos e xustificacións que consideren pertinentes.

Se a fiscalización se refire a períodos nos que fosen outras persoas as responsables do ente fiscalizado ou as titulares do órgano, conferiráselles a estas igualmente a mesma audiencia.

O resultado da fiscalización farase constar por medio de informes, mocións ou notas dirixidas á autoridade, organismo ou entidade ás que afecten e de memorias ordinarias ou extraordinarias, que se trasladarán ao Parlamento de Galicia, con remisión de copias á Xunta de Galicia e mais ás indicadas autoridades, organismos e entidades afectadas, e faranse públicos a través dos medios dixitais do Consello e do Parlamento. O *Diario Oficial de Galicia* publicará o correspondente anuncio da publicación, no que constará a ligazón que permita acceder ao texto completo dos informes.

19 QUE NOVOS CONTIDOS DEBE TER A MEMORIA ANUAL DO CONSELLO DE CONTAS SEGUNDO A SÚA REFORMADA REGULACIÓN?

A execución dos programas de actuación, investimentos e financiamento e demais plans ou previsións que rexan a actividade das entidades previstas, así como o emprego ou a aplicación de subvencións con cargo ao orzamento da Comunidade Autónoma e das exencións fiscais directas e persoais concedidas.

A Memoria anual conterá un informe das actividades desenvolvidas pola Sección de Prevención da Corrupción.

20 COMO SE CONFIGURA O DEBER DE COLABORACIÓN CO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?

Todas as entidades e persoas colaborarán co Consello de Contas no exercicio das funcións deste, estando obrigadas a subministrarlle cantos datos, estados, documentos, antecedentes ou informes lles solicite.

Cando a normativa vixente estableza a obrigatoriedade da auditoría de contas para determinadas entidades do sector público, achegarase o correspondente informe ao Consello.

Toda persoa natural ou xurídica, pública ou privada, estará obrigada a proporcionar, logo de requirimento, toda clase de datos, informes ou antecedentes, deducidos das súas relacións económicas, profesionais ou financeiras con outras persoas, que sexan necesarios para o exercicio das funcións de control previstas na lei.

O incumprimento dos requirimentos do Consello poderán supoñer a aplicación das multas coercitivas previstas na lei. Se os requirimentos se refiren á reclamación de xustificantes de investimentos ou gastos públicos e non son cumpridos no prazo solicitado, iniciárase de oficio o oportuno expediente de reintegro. O Consello de Contas porá en coñecemento do Parlamento de Galicia a falta de colaboración dos obrigados a prestarlla.

Trasladaranse ao Consello de Contas as auditorías practicadas polos servizos competentes da Administración autonómica ou baixo a dirección desta.

O persoal auditor do Consello de Contas terá, no exercicio das súas funcións, libre acceso:

- ás oficinas, centros e dependencias;
- ás autoridades e persoal das entidades suxeitas a control.

En todo caso, a documentación e o acceso dos sistemas contables que sexan necesarios para o exercicio das súas funcións serán facilitados polo órgano controlado.

Créase unha Comisión Mixta formada por representantes do Consello de Contas e da Intervención Xeral da Comunidade Autónoma co obxectivo de intercambiar información implantando a rendición telemática, facilitar o acceso á documentación e mellorar o seguimento das recomendacións contidas nos informes de control. A composición, a organización e o funcionamento da comisión regularanse nun convenio de colaboración.

21 COMO É O PROCEDEMENTO ESPECÍFICO EN RELACIÓN COA EVOLUCIÓN DOS BENS PATRIMONIAIS DAS AUTORIDADES?

Cando o órgano responsable do Rexistro de Bens Patrimoniais de Altos Cargos da Xunta de Galicia aprecie unha evolución inadecuada da situación patrimonial dun alto cargo do sector público autonómico respecto dos seus ingresos acreditados, poderá solicitar, a través da consellería competente, nunha petición razoada, que o Consello da Xunta de Galicia se dirixa ao Consello de Contas para que proceda a fiscalizar a evolución dos bens patrimoniais do devandito alto cargo.

Para poder cumprir esta función fiscalizadora, e unha vez recibida a solicitude do Consello da Xunta, o Consello de Contas terá acceso ao Rexistro de Bens Patrimoniais de Altos Cargos nos termos que regulamentariamente se determinen.

O período obxecto de fiscalización coincidirá co do mandato do cargo público, de modo que non alcanzará, en ningún caso, períodos anteriores á toma de posesión do cargo e finalizará cando se produza o cesamento efectivo daquel.

O alto cargo cuxa situación patrimonial sexa obxecto de exame deberá:

- Achegar toda a información que lle sexa requirida.
- Comunicar todas aquelas circunstancias que sexan relevantes para a elaboración do informe.

O Consello de Contas, en todo caso, deberá remitir á persoa fiscalizada un borrador previo de conclusións para permitirlle, nun prazo de quince días, presentar alegacións. Superado este trámite, o Consello de Contas:

- Remitirá o resultado desa fiscalización á Xunta de Galicia.
- Incorporarao ao informe anual que remite ao Parlamento de Galicia.

Se, como resultado da súa fiscalización, o Consello de Contas advirte indicios de responsabilidades administrativas, penais ou doutra índole, deberá poñelo en coñecemento da autoridade ou órgano administrativo ou xurisdiccional competente en cada caso.

22 CALES SON AS OBRIGAS DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN DAS ENTIDADES LOCAIS?

As entidades locais deberán remitir as contas de cada exercicio directamente ao Consello, sendo a data límite para efectuar a devandita remisión a mesma que a lexislación estatal reguladora das facendas locais estableza para a remisión das súas contas de cada exercicio ao Tribunal de Contas.

O Consello de Contas debe formar e unir a conta xeral das entidades locais, que debe ser recoñecida polo Parlamento.

23 QUEN SERÁN CONTADANTES NAS QUE SE DEBAN RENDER AO CONSELLO DE CONTAS?

- a) Os funcionarios e funcionarias e demais persoal das entidades do sector público galego que teñan ao seu cargo a xestión dos ingresos e gastos públicos, así como as demais operacións de administración.
- b) Os presidentes e presidentas ou os directores e directoras das entidades previstas.
- c) Os particulares que, excepcionalmente, administren, recaden ou custodien fondos ou valores da Comunidade Autónoma, sen prexuízo de que sexan intervidas as respectivas operacións.
- d) Os perceptores das subvencións correntes a que se refire a lexislación en materia de subvencións.

24 QUE SANCIÓN S PODE IMPOÑER O CONSELLO DE CONTAS?

No caso de incumprimento dos requirimentos efectuados, o Consello de Contas de Galicia poderá impoñer multas ata a contía dun mes dos seus haberes ao persoal ao servizo das entidades e, para os particulares, ata a cantidade de 600 €, a primeira vez, e de ata dous meses ou 6.000 €, respectivamente, en caso de reincidencia.

Se o requirido ao pagamento fose persoal ao servizo das entidades e non o fíxese efectivo, ordenarase ao habilitado ou pagador que, baixo a súa responsabilidade, faga efectivo o importe dela, deducindo da primeira mensualidade que lle corresponda percibir ou das sucesivas, de exceder, na cantidade que legalmente poida ser descontada.

25 CAL É A PARTICIPACIÓN QUE PODE TER O CONSELLO DE CONTAS NO PROCEDEMENTO LEXISLATIVO?

Someteranse a informe do Consello de Contas as proposicións de lei e anteproxectos de lei que versen sobre o seu réxime xurídico ou sobre o exercicio das súas funcións. O Consello de Contas emitirá o seu informe no prazo

de trinta días. Se na orde de remisión se fai constar a urxencia do informe, o prazo será de quince días. Excepcionalmente, o órgano remitente poderá conceder unha prórroga do prazo atendendo ás circunstancias do caso. No caso dos anteproxectos de lei, a Xunta remitirá o devandito informe ao Parlamento de Galicia.

26 COMO RECOLLE A LEI QUE SE PRODUCIRÁN AS AUTORIZACIÓNS DE AMPLIACIÓNS E TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO DOS ORZAMENTOS DO CONSELLO DE CONTAS?

Con suxeición ás limitacións e aos requisitos establecidos con carácter xeral, as autorizacións de ampliacións e transferencias de crédito que se lle atribúen á persoa titular da consellería competente en materia de facenda pola lexislación vixente entenderanse referidas ao órgano competente do Consello de Contas en relación co orzamento deste. As modificacións autorizadas deberánlle ser comunicadas para a súa instrumentación á dirección xeral competente en materia de orzamentos.

27 QUE CONSIDERACIÓN TERÁN OS MEDIOS ELECTRÓNICOS NO TRABALLO DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA?

A comunicación e a remisión dos documentos elaborados polo Consello de Contas realizaranse, de xeito preferente e con carácter ordinario, a través de medios electrónicos, co obxectivo de minimizar o uso do papel, impulsar as novas tecnoloxías e axilizar o funcionamento do Consello de Contas.

28 QUE PRAZOS SE ESTABLECEN PARA A REMISIÓN DA CONTA XERAL?

A Conta Xeral da Comunidade Autónoma de cada ano remitirase, logo de acordo do Consello da Xunta de Galicia, ao Consello de Contas e ao Tribunal de Contas, antes do 30 de setembro do ano seguinte ao que se refire.

A REFORMA DA ASESORÍA XURÍDICA XERAL DA XUNTA DE GALICIA DENTRO DO IMPULSO DEMOCRÁTICO

29 COMO SE REGULA A DEFENSA DE FUNCIONARIOS/AS, AUTORIDADES E EMPREGADOS/AS PÚBLICOS/AS NA NOVA LEI DE ASISTENCIA XURÍDICA DA XUNTA?

Os letrados e letradas da Xunta de Galicia asumirán, nos termos previstos na lei, a asistencia, representación e defensa dos funcionarios/as, autoridades ou persoal ao servizo da Administración e entidades asistidas cando estes poidan ser parte en procedementos ante calquera orde xurisdiccional, calquera que sexa a súa posición procesual e sempre que o devandito procedemento se

suscite en virtude de actos ou omisións no exercicio lexítimo da súa función ou cando cumpran ordes da autoridade competente.

O disposto non afectará de ningunha forma ao dereito dos afectados e das afectadas a designar un avogado ou unha avogada en exercicio da súa elección. A opción pola defensa por un avogado/a en exercicio non impedirá a solicitude posterior de asistencia por un letrado/a da Xunta, sempre que se renuncie á defensa daquel ou daquela.

Así mesmo, no caso de que inicialmente se solicite a asistencia por un letrado/a da Xunta, entenderase que se desiste da solicitude cando o funcionario ou funcionaria, autoridade ou persoal compareza ou se dirixa ao órgano xurisdiccional mediante calquera outra representación ou defensa, agás que isto veña motivado pola urxencia da comparecencia ou actuación e así se comunique á Dirección Xeral da Asesoría Xurídica Xeral.

De existiren contratos de aseguramento que cubran as prestacións, tomados pola Administración xeral da Comunidade Autónoma ou polo seu sector público, en que o seu persoal teña a condición de asegurado, a defensa ou asistencia do letrado/a da Xunta de Galicia prestarase cando así o solicite a persoa interesada e manifeste a súa conformidade a secretaría xeral técnica da consellería ou órgano competente da entidade na que aqueles presten os seus servizos.

30 CAL É O PROCEDEMENTO DE CONCESIÓN DA AUTORIZACIÓN AOS LETRADOS PARA A DEFENSA?

Para que os/as letrados/as da Xunta de Galicia poidan asumir a asistencia, defensa ou representación dos funcionarios/as, autoridades ou persoal ao servizo da Administración autonómica ou entes asistidos, será preceptiva a autorización da persoa titular da Dirección Xeral da Asesoría Xurídica Xeral.

A autorización outorgarase, tras a solicitude do funcionario/a, autoridade ou persoal afectado, e logo de petición fundada na concorrencia dos requisitos previstos na lei, formulada polo titular da secretaría xeral técnica da consellería ou órgano competente da entidade na que aqueles presten ou prestaban os seus servizos no momento de sucederen os feitos. Coa mencionada solicitude, deberán achegarse:

- cantos documentos reciban as persoas solicitantes do xulgado ou tribunal ante o que se tramita o procedemento;
- calquera outro documento ou antecedente que figure nos arquivos do órgano e que poida ter relación directa co devandito procedemento.

A autorización concederase sempre reservando a posibilidade de revogación.

Para conceder a asistencia xurídica, a Asesoría Xurídica Xeral valorará, con carácter previo, a posible contraposición de intereses entre a persoa solicitante de asistencia e a Administración autonómica ou, de ser o caso, a súa coincidencia, atendendo a factores tales como a especial afección da Administración autonómica respecto dos bens xurídicos protexidos, a posible relación coa defensa dos dereitos fundamentais ou a aparencia de actuación lexítima por parte da autoridade, funcionario/a ou persoal afectado.

Nos casos de urxencia na prestación da asistencia, a valoración efectuárase de forma sumaria e, de ser o caso, outorgarase a actuación para as concretas actuacións de que se trate, sen prexuízo, en todo caso, da posterior análise da situación e da posible non renovación ou revogación da autorización, de acordo co establecido na lei.

Nos supostos en que, pola existencia de segredo de dilixencias sumariais para as partes constituídas, non se poidan coñecer os datos necesarios para valorar a concesión da asistencia letrada, suspenderase, por resolución da dirección xeral, o prazo para resolver o procedemento de concesión da autorización. O procedemento continuará cando a persoa interesada comunique á dirección xeral o levantamento do segredo.

Nos supostos da existencia de segredo de sumario, o órgano competente da consellería ou entidade onde a persoa interesada presta os seus servizos poderá acordar, cando así se solicite, a asunción provisional pola Administración dos gastos de representación e defensa.

Entenderase que existen os elementos para a concesión da autorización nos casos nos que se solicite unha asistencia derivada de agresións físicas, verbais ou ameazas contra funcionarios/as, autoridades ou persoal, agás resolución motivada que xustifique o rexeitamento no caso concreto.

31 CAL E O PRAZO DE RESOLUCIÓN PARA A CONCESIÓN DA AUTORIZACIÓN?

O procedemento para a concesión da autorización deberá resolverse no prazo dun mes dende a presentación da solicitud pola persoa interesada, agás cando a urxencia da situación requira que se outorgue a autorización nun prazo menor.

A decisión da persoa titular da dirección xeral esgotará a vía administrativa.

En caso de falta de resolución expresa, o interesado poderá entender desestimada a súa solicitud para os efectos da interposición do correspondente recurso contencioso-administrativo, salvo nos casos nos que se solicite unha asistencia derivada de agresións físicas, verbais ou ameazas contra o persoal

docente, sanitario ou o que teña encomendadas funcións de vixilancia ou inspección, nos cales a solicitude se entenderá estimada.

A autoridade, funcionario/a ou persoal afectado deberá asumir, de ser o caso, as correspondentes taxas, depósitos, gastos de probas periciais practicadas a pedimento do interesado, as custas, gastos de representación que non sexan cubertos pola asistencia dun letrado da Xunta de Galicia ou, en xeral, todo gasto que sexa alleo á defensa.

32 CANDO SE PRODUCIRÁ A DENEGACIÓN DA AUTORIZACIÓN?

Denegarase cando:

- a) Dos antecedentes remitidos se deduza que o procedemento non deriva de actos ou omisións realizados no exercicio lexítimo das funcións inherentes ao posto de traballo; cando non exista aparencia de actuación lexítima por parte da autoridade, funcionario/a ou persoal afectado; ou cando se actuase en cumprimento de ordes que constitúen unha infracción manifesta, clara e terminante dun precepto da lei ou de calquera outra disposición xeral.
- b) Se aprecie a existencia de intereses contrapostos entre a Xunta de Galicia, organismos ou entidades públicas cuxa representación desempeñen legal ou convencionalmente os letrados ou letradas da Xunta de Galicia e a autoridade, funcionario/a ou empregado/a.

Para valorar a existencia de contraposición de intereses, atenderase, en particular, á posición procesual que adopte a Administración autonómica ou ente asistido no correspondente proceso. Deste xeito, denegarase a autorización cando as actuacións procesuais procedan de denuncia da propia Administración autonómica ou ente asistido, ou sexa instada polos órganos competentes ou decidida pola propia Asesoría Xurídica a constitución en parte en concepto de prexudicado ou acusación particular, agás nos casos en que se aprecie que é compatible a defensa das autoridades, funcionarios/as e persoal coas accións que se exerzan no procedemento e sen prexuízo do que poida dispoñer a autoridade xudicial.

Cando nun mesmo procedemento poida asumirse a defensa de varias autoridades, funcionarios/as ou empregados/as e se aprecie a existencia de intereses contrapostos entre eles, a persoa titular da Dirección Xeral da Asesoría Xurídica Xeral decidirá o que considere procedente para a asistencia, defensa e representación destes.

33 EN QUE CASOS SE DÁ A REVOCACIÓN DA AUTORIZACIÓN?

A autorización xa concedida poderá ser revogada pola Dirección Xeral da Asesoría Xurídica Xeral cando se aprecien de forma sobrevida as circunstancias sinaladas para a denegación.

Nos casos de revogación en que a Administración autonómica xa se constituíse como parte no procedemento, a defensa da posición da Administración encomendarase a un letrado da Xunta de Galicia diferente do que prestaba aquela asistencia letrada.

34 CANDO SE PROCEDE Á INDEMNIZACIÓN NOS CASOS DE DENEGACIÓN DA AUTORIZACIÓN?

Sempre que a asistencia xurídica sexa solicitada de acordo co disposto na lei e esta sexa denegada, a persoa interesada, se finalmente resulta absolta ou o asunto é desestimado, arquivado ou sobresido ou, de ser o caso, resultan integramente estimadas as súas pretensións con carácter de firmeza, poderá solicitar en concepto de indemnización especial, que correrá por conta da consellería ou entidade en que prestaba servizo no momento de se produciren os feitos, o reintegro dos gastos de defensa e representación, sempre que tales servizos fosen procesualmente obrigados e agás que resultasen cubertos pola condena en custas á parte contraria. Tal resarcimento, de darse, calcularase e recoñecerase tendo en conta os criterios de honorarios para custas e xuros de custas das táboas aprobadas polo colexio profesional da provincia onde se desenvolveu o proceso.

O órgano competente da consellería ou entidade no que a persoa interesada prestaba os seus servizos, nos supostos de denegación da autorización pola existencia de intereses contrapostos, poderá acordar, cando así se solicite e se aprecien razóns xustificadas, a asunción provisional pola Administración dos gastos de representación e defensa nos que incorra a persoa interesada e co límite nel establecido. Este adianto non poderá producirse nos supostos de denegación da autorización:

- Por non derivar o procedemento de actos ou omisións realizados no exercicio lexítimo das funcións inherentes ao posto de traballo.
- Por non existir aparencia de actuación lexítima por parte da autoridade, funcionario/a ou persoal afectado.
- Cando se actuase en cumprimento de ordes que constitúen unha infracción manifesta, clara e terminante dun precepto da lei ou de calquera outra disposición xeral.

As cantidades de deste xeito se adianten deberán ser garantidas pola presentación por parte da persoa afectada de aval bancario solidario con renuncia expresa aos beneficios de excusión e pagadoiro ao primeiro requirimento. As

cantidades serán obxecto de reintegro se non se dan finalmente os presupostos para a indemnización. Os gastos de constitución do aval serán reintegrados ao/á afectado/a pola consellería ou entidade na que prestaba servizo se finalmente se dan os supostos establecidos.

35 EN QUE DETERMINADOS SUPOSTOS CABE A COMPENSACIÓN DE GASTOS?

Sempre que a asistencia xurídica sexa concedida de acordo co disposto na lei, esixiránselle á persoa interesada, se finalmente resulta condenada por resolución xudicial firme, en concepto de compensación ao Tesouro Público pola asistencia xurídica prestada, os gastos de defensa e representación, que se calcularán e liquidarán tendo en conta os criterios de honorarios para custas e xuros de custas das táboas aprobadas polo colexio profesional da provincia onde se desenvolveu o proceso.

36 COMO SE PRODUCIRÁ O EXERCICIO DA ACCIÓN POPULAR?

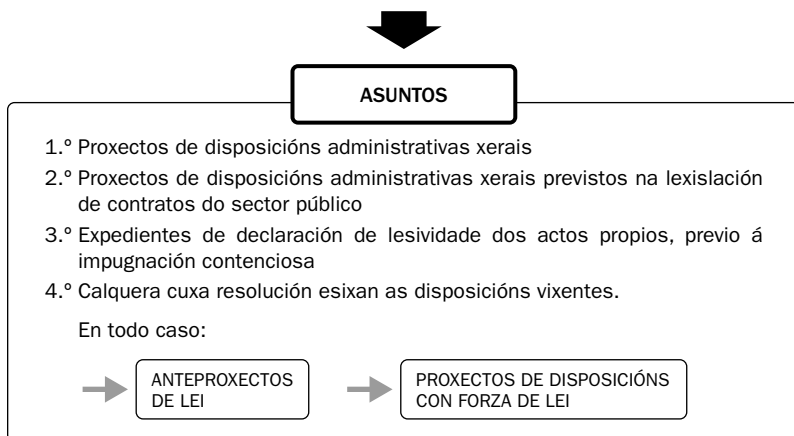
A Administración xeral da Xunta de Galicia poderá exercer a acción popular nos casos nos que así se prevexa nunha norma con rango legal, na forma e condicións establecidas pola lexislación procesual e de acordo co recollido na lei.

37 QUE ROL SE LLE ATRIBÚE Á ASESORÍA XURÍDICA XERAL NA PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN?

A Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia participará na elaboración dos plans de prevención de riscos de corrupción que sexan elaborados polo sector público autonómico. En particular, deberá emitir informe sobre a súa adecuación aos requirimentos establecidos no artigo 31 bis do Código penal con carácter previo á súa remisión ao Consello de Contas de Galicia. Así mesmo, coñecerá os resultados das avaliacións que este órgano faga sobre os devanditos plans.

Sen prexuízo das funcións dos órganos encargados da supervisión do funcionamento e do cumprimento dos modelos de prevención que se implanten, a Asesoría Xurídica Xeral exercerá as funcións de control da legalidade nos procedementos de formación da vontade das entidades do sector público que se determinen nos plans indicados, conforme, de ser o caso, o que se dispoña nos acordos de asistencia xurídica previstos na lei. No marco destas funcións, informará os organismos encargados de vixiar o funcionamento e observancia do modelo de prevención dos incumprimentos que observe e asesoraraos en Dereito cando así o soliciten.

Dictames preceptivos dos letrados da Xunta de Galicia na Lei 4/2016



38 COMO SE GARANTE A CONTRATACIÓN TRANSPARENTE QUE FOMENTE A COMPETENCIA DENTRO DO IMPULSO DEMOCRÁTICO?

As empresas convidadas nos procedementos negociados non poderán estar vinculadas entre elas. Esta vinculación apreciarase nos termos establecidos na lexislación de contratos do sector público. Así mesmo, non serán invitadas empresas que actúen baixo unidade de decisión ou unha dirección única; en particular, cando a maioría dos membros do órgano de administración da sociedade dominada sexan membros do órgano de administración ou altos directivos da sociedade dominante ou doutra dominada por esta.

As empresas invitadas a presentar ofertas esixiráselles sempre unha declaración das empresas coas cales teñan vinculación, nos termos establecidos no punto anterior.

No expediente deberá deixarse constancia das invitacións cursadas, das ofertas recibidas e das razóns para a súa aceptación ou rexeitamento.

Os órganos de contratación, a Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, a Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia e os órganos competentes para resolver o recurso especial referido no artigo 40 do texto refundido da Lei de contratos do sector público notificaranlle á Comisión Galega da Competencia calquera feito do que teñan coñecemento no exercicio das súas funcións, que poida constituír infracción da lexislación de defensa da competencia. En particular, comunicarán calquera indicio de acordo, decisión ou recomendación colectiva, práctica concertada ou conscientemente paralela entre os licitadores que teña por obxecto, produza ou poida producir o efecto de impedir, restrinxir ou falsear a competencia no proceso de contratación.

39 CAL É A FUNCIÓN DA ASESORÍA XURÍDICA NA ELABORACIÓN DAS GUÍAS DE CONTRATACIÓN E DOS MODELOS DE PREGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS?

A Asesoría Xurídica Xeral coordinará a elaboración e revisión periódica de guías que orienten os órganos de contratación do sector público autonómico para incorporar nos seus procedementos os principios establecidos na lei.

A Administración autonómica elaborará, coa asistencia da Asesoría Xurídica Xeral e da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa, modelos de pregos de cláusulas administrativas que contribúan a homoxeneizar a práctica contractual da Administración xeral e do seu sector público, co obxectivo de acadar unha maior eficiencia na tramitación dos procedementos de adxudicación, en interese de todos os participantes, e facilitar a concorrència.

Estes modelos incorporarán as particularidades da normativa galega en materia contractual, incluídas tanto as previstas na Lei da asesoría xurídica coma as previstas na Lei 1/2015, do 1 de abril, de garantía da calidade dos servizos públicos e da boa Administración.

40 QUE É O CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL?

Os consellos económicos e sociais son órganos consultivos en relación coa actividade normativa do Goberno en materia socioeconómica e laboral, ao tempo que medios de comunicación permanentes entre os axentes socioeconómicos e sociais e o Goberno. A Lei 6/1995, do 28 de xuño, pola que se crea o Consello Económico e Social de Galicia, configúrao como ente consultivo da Xunta de Galicia en materia socioeconómica en aplicación do previsto no artigo 9.2.º da Constitución española e nos artigos 4.2.º e 55.4º do Estatuto de autonomía de Galicia, co obxecto de facilitar a participación de todos os galegos na vida política, económica, social e cultural. Pódese considerar dende unha perspectiva ampla do control que este órgano exerce un papel de control preventivo do Executivo, por canto os seus informes teñen unha orixe plural e emítese con independencia daquel e con anterioridade a que se adopten as decisións por parte dos órganos competentes da Administración activa.

Por outra parte, o Consello Económico e Social responde tamén á aspiración dos axentes económicos e sociais de que as súas opinións e propostas se atendan no proceso de adopción de decisións pola Xunta de Galicia e á pretensión desta de canalizar a participación social para tales efectos.

Configúrase, así mesmo, como foro permanente de diálogo e deliberación entre os axentes económicos e sociais e a Xunta de Galicia, na medida en que constitúe o único órgano onde está representado un amplo conxunto de organizacións socioprofesionais, sen prexuízo do campo singular reservado ao Consello Galego de Relacións Laborais.

O Consello Económico e Social constitúese como un órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica. A devandita función consultiva exercerase nunha tripla vertente:

- Con carácter preceptivo, en relación coa actividade normativa da Xunta de Galicia en materias de especial transcendencia económico-social.
- Con carácter facultativo, por instancia do Goberno galego ou dos seus membros.
- Ademais, por propia iniciativa, a través de estudos e informes ou propostas de reformas normativas.

Así mesmo, tamén é posible que emita o Consello o seu parecer sobre a execución dos grandes plans económicos e sociais.

Respecto da súa composición, cómpre subliñar tres trazos determinantes:

- Nel estarán representadas as organizacións sindicais e empresariais máis significativas, así como outras organizacións ou forzas sociais representativas de intereses diversos.
- Non se prevé a participación de representantes do Goberno, dado o carácter consultivo do Consello Económico e Social e a necesidade, polo tanto, de garantir a súa independencia na formación e emisión dos seus criterios. Con base nesta necesaria autonomía funcional, dótese de amplas facultades de autoorganización.
- Destácase, así mesmo, a posibilidade de que o Consello Económico e Social se poida constituír en foro de debate para tratar problemas específicos que afecten a sectores estratéxicos de Galicia, co obxecto de definir, por vía de consenso, unha determinada liña de actuación.

A Lei 17/2008, do 29 de decembro, de participación institucional das organizacións sindicais e empresariais máis representativas de Galicia, é unha disposición que completa o marco regulador non institucionalizado de participación na Comunidade Autónoma de Galicia máis alá do previsto en relación co CES.

O obxecto da lei é a regulación do marco da participación institucional das organizacións sindicais e empresariais intersectoriais galegas máis representativas en entidades públicas e organismos públicos integrados na Comunidade Autónoma de Galicia que teñan atribuídas competencias en materias laborais, sociais e económicas que afecten aos intereses económicos e sociais de traballadores e traballadoras e do empresariado.

Para os efectos do que se dispón na lei, enténdese por participación institucional o exercicio de tarefas e actividades de promoción e defensa no seo da Administración autonómica, dos seus organismos públicos e das entidades

públicas dos intereses xerais, comúns, sectoriais e intersectoriais que corresponden a todos os traballadores e traballadoras e aos empresarios e empresarias.

A norma introduce criterios de representatividade establecendo que son organizacións sindicais e empresariais intersectoriais máis representativas no ámbito de Galicia, para os efectos do que se dispón nesta lei, as que teñan a devandita condición consonte o disposto nos artigos 6.2.a) e 7.1 da Lei orgánica 11/1985, do 2 de agosto, de liberdade sindical, e na disposición adicional sexta do Real decreto lexislativo 1/1995, do 24 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto dos traballadores. Para a determinación específica do número de representantes destas organizacións nas entidades públicas e nos organismos públicos de Galicia aplicárase o criterio de maior representatividade no ámbito autonómico e de paridade entre as representacións sindicais e empresarias.

A designación e o cesamento das persoas representantes das organizacións sindicais e empresariais máis representativas de carácter intersectorial realízanse de conformidade coas propostas formuladas por estas organizacións a través dos seus órganos de dirección competentes.

A participación institucional establecida na lei será aplicable respecto dos órganos de asesoramento e participación, e nos termos nos que a normativa específica de cada entidade ou organismo público así o estableza, nos seguintes ámbitos de intervención:

- a) entidades e organismos públicos integrados na Administración da Xunta de Galicia que teñan atribuídas competencias en materias de carácter laboral, social ou económico.

Inclúense todas aquelas entidades ou organismos públicos que teñan competencias en materia de traballo, emprego, formación profesional, economía social, políticas de igualdade, emigración e inmigración vinculada ao mercado de traballo e, en xeral, calquera outra materia de relevancia laboral ou social;

- b) entidades e organismos públicos integrados na Administración da Xunta de Galicia que teñan atribuídas competencias en materias socioeconómicas e de fomento do desenvolvemento económico e social da autonomía galega.

Inclúense todas aquelas entidades e organismos públicos que teñan competencias de desenvolvemento autonómico, políticas sectoriais, sociais e, en xeral, calquera outra competencia que, pola súa relevancia socioeconómica, se considere conveniente axectar aos mecanismos de participación institucional que regula esta lei.

A lei non é aplicable:

- aos órganos sectoriais de participación ou negociación colectiva no ámbito da ocupación pública, que se rexerá pola súa regulación específica;
- á regulación do dereito de negociación colectiva no sector privado, que se rexerá polo que se dispón no título III do Real decreto lexislativo 1/1995, do 24 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto dos traballadores.

No tocante ao contido da participación institucional, a Lei 17/2008 dispón que a participación institucional poderase facer efectiva a través da presenza da representación das organizacións sindicais e empresariais intersectoriais máis representativas en consellos ou órganos semellantes de dirección, participación, consultivos ou de asesoramento, nos órganos e nas institucións de participación ou en mesas ou foros específicos de negociación ou concertación socioeconómica, de acordo coas previsións que se determinan na normativa reguladora ou de creación de cada entidade pública ou organismo autónomo.

Esta participación tamén se fará efectiva na elaboración dos seguintes instrumentos de planificación da Xunta de Galicia:

- plans de desenvolvemento rexional;
- plans xerais de actuación sobre emprego e formación profesional;
- plans xerais de actuación sobre o desenvolvemento empresarial e industrial;
- plans xerais de actuación social e sanitaria, así como en calquera outro instrumento de planificación socioeconómica que, pola súa relevancia, sexa necesario someter a concertación social.

41 COMO SE DESEÑA O ROL DO TRIBUNAL SUPERIOR DE XUSTIZA DE GALICIA?

A xustiza acada unhas dimensións moi diferentes segundo sexa considerada no noso ordenamento xurídico. Así, dentro do texto constitucional de 1978 é sinxelo diferenciar a consideración da mesma no plano dos poderes do Estado ou como un servizo público. Ambas as dúas facetas reciben o seu tratamento do Dereito Autonómico de Galicia coa creación do Tribunal Superior de Xustiza, se ben a pretensión destas liñas é a de dar conta só da faciana orgánica e non da *iusnaturalista* da institución. Ademais, esta formulación ten que ter en conta as particularidades da situación xurídica que está a xurdir no ámbito europeo, no que, como sinala López Guerra, se suscita un proceso constituínte que vai xerar un poder xudicial moi peculiar na Unión.

O meu punto de partida é o dunha valoración positiva da constitucionalización dos tribunais superiores, e, polo tanto, non coincido con opinións críticas

que incluso teñen afirmado que estes órganos naceron “coma sempre, ao chou e con motivos sedicentemente políticos” ou coa finalidade de “non desigualar nacións e países sen pensar ou descoñecendo diferenzas xurídicas notorias”. Pola contra, coido que os tribunais superiores de xustiza son un instrumento indispensable para o correcto funcionamento do Estado de dereito en España e aínda máis para unha esperanzadora evolución da estrutura territorial en clave autonomista. Por estas e outras razóns, a Constitución acaba de referir no seu articulado só dúas clases de tribunais: o Tribunal Supremo e os tribunais superiores de xustiza, co valor que iso ten como criterio orientador da planta xudicial no noso país.

Dende o punto de vista dos antecedentes históricos, teño que coincidir con Núñez Vide en que o primeiro e formal antecedente do Tribunal Superior é o disposto no Estatuto de autonomía de 1936, en concreto no seu artigo 13, no que se establecía que a Audiencia Territorial de Galicia, por medio dunha sala especial, ocupárase dos recursos de casación nos asuntos referentes ao Dereito foral. No entanto, os presupostos da actual Constitución son diferentes, como procedo a glosar.

A afirmación inicial que cómpre asentar tras a lectura do artigo 152 da Constitución é a da, en palabras de Rodríguez-Zapata, desvinculación dos tribunais superiores respecto da estrutura institucional das comunidades autónomas. Esta realidade fai concluír que a xustiza é o conxunto orgánico e funcional que, na práctica, menos seguiu o proceso de desenvolvemento autonómico, con perfís cando menos sorprendentes. Estas ideas están hoxe en día no fondo do debate constitucional, que postula a necesidade de reforzar o papel dos tribunais superiores de xustiza e outorgarlles un contido que reforce, sen mingua do principio constitucional da unidade, o carácter tamén de poder descentralizado da función xurisdiccional.

En Galicia, o noso Estatuto optou por seguir o modelo vasco e incluír a regulación do Tribunal dentro do título I, regulador do “Poder Galego”, sistemática que sería abandonada por estatutos posteriores, como o andaluz, que o diferenciaban claramente das restantes institucións estatutarias. A crítica doutrinal da solución normativa galega é aceda, e así Mateo Díaz non dubida en cualificala de rexeitable, posto que, ao seu xuízo, enlaza indebidamente os poderes de que é titular a Comunidade Autónoma co poder xudicial.

O artigo 21 do Estatuto de autonomía para Galicia parte da definición do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia como o órgano xurisdiccional no que culminará a organización xudicial no ámbito territorial de Galicia. Ante o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia esgotáranse as sucesivas instancias procesuais, nos termos do artigo 152 da Constitución e de acordo co Estatuto de Galicia. Un presidente do deste tribunal, o señor Vázquez Sandes, cuestiona o cualificativo de ‘superior’ para o alto tribunal de Galicia, entendendo que é moito máis expresivo cualificalo de “preeminente”, e respecto dos demais

órganos xurisdiccionais da Comunidade Autónoma, pois, de non ser así, transmitiría unha falsa imaxe do seu status.

Esta formulación do Estatuto veu ser delimitada pola xurisprudencia constitucional, que interpretou a redacción do artigo 21 antes exposto entendendo que non comporta que o esgotamento das instancias procesuais se teña que producir necesariamente e en todas as ordes xurisdiccionais ante o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, senón soamente a inexistencia de ningún outro órgano xurisdiccional xerarquicamente superior (salvo, obviamente o Tribunal Supremo). En opinión de Ignacio de Otto y Pardo, son precisamente os tribunais superiores de xustiza un intento tímido de adaptar a organización xudicial á nova estrutura do poder político do Estado, pero que necesita de consolidación nesta segunda fase de afianzamento do Estado descentralizado e democrático.

A delimitación das competencias xurisdiccionais por parte do artigo 22 do Estatuto de autonomía é tamén confusa, pois se refire no seu encabezamento ás competencias dos “órganos xurisdiccionais en Galicia”; cando da súa lectura se deriva claramente que se está a falar das competencias deses órganos dende a perspectiva do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia e dun xeito totalmente xenérico. A redacción estatutaria é debedora da tradición federal dos países que adoitan ser produto, en palabras de Murillo de la Cueva, dunha descentralización dun Estado unitario, onde o habitual é dividir os poderes executivo e lexislativo, pero non o xudicial, e por iso se produce a descrición imprecisa das competencias nese artigo do noso Estatuto.

Segundo o artigo 22, os órganos xurisdiccionais en Galicia teñen as seguintes competencias:

- a) no plano civil, todas as instancias e graos, incluídos os recursos de casación e de revisión nas materias de Dereito Civil galego;
- b) no plano penal e social, en todas as instancias e graos, con excepción dos recursos de casación e de revisión;
- c) no plano contencioso-administrativo, en todas as instancias e graos, cando se trate de actos ditados pola Xunta e pola Administración de Galicia, naquelas materias que lle corresponda legislar en exclusiva á Comunidade Autónoma e ás que, segundo a lei da citada xurisdición, lles correspondan en relación cos actos ditados pola Administración do Estado en Galicia;
- d) as cuestións de competencia entre órganos xudiciais en Galicia;
- e) os recursos sobre cualificación de documentos referentes ao dereito privativo galego que deban ter acceso aos rexistros da propiedade.

Nas restantes materias, poderase interpor, cando proceda, ante o Tribunal Supremo, o recurso de casación ou o que corresponda segundo as leis do

Estado e, de ser o caso, o de revisión. O Tribunal Supremo resolverá tamén os conflitos de competencia e xurisdición ante os tribunais de Galicia e do resto de España.

Esta enumeración de recursos non esgota as posibles competencias galegas e do Tribunal Superior, nin impide a atribución doutras ao Tribunal Supremo, xa que segundo o noso TC poden darse necesidades de unificación xurisprudencial que o provoquen. Como pode comprobarse, estamos ante un órgano que, en expresión afortunada de Calderón Cuadrado, “tiene una doble dimensión de carácter autonómica y de parte del poder judicial”

Por outra banda, e como cuestión significativa para a configuración xurisprudencial do Tribunal Superior de Xustiza, tense suscitado a constitucionalidade ou non da atribución ao Tribunal Supremo dos recursos nos que, ademais do dereito propio, se invoque a violación dalgún precepto constitucional. A parte autonómica alegou que, deste xeito, poderían ser desapoderados os respectivos tribunais superiores de xustiza da competencia que teñen estatutariamente atribuída para resolver os recursos de casación na orde civil, máxime se se ten en conta a posibilidade de defraudar o precepto que se deixa ao arbitrio do autor do recurso. A opinión que hoxe prevalece é a contraria. Isto é, está xustificado que, pola dicción do artigo 123.1 da Constitución e pola (en palabras do TC) “necesidade dunha interpretación e aplicación unitaria dos preceptos constitucionais do que pode considerarse Dereito Civil Constitucional, Dereito Privado Constitucional ou Dereito Civil na legalidade constitucional”, sexa só a aplicación da xurisprudencia do Tribunal Supremo a competente. Ao meu ver, esta é unha manifestación nidia do posible afastamento das institucións xudiciais respecto dos cidadáns, pois sería desexable limitar ao máximo o residenciamento das cuestións que afectan de preto aos cidadáns, e as referidas ao Dereito Civil de Galicia o son, en órganos distantes física e socialmente deles.

Pero, sen dúbida, a materia máis polémica no deseño estatutario é a da casación en materia de Dereito Civil galego, consecuencia, como ten apuntado Rodríguez Ennes, da nova concepción da pluralidade lexislativa en materia de Dereito Civil derivada da Constitución de 1978. Sobre esta cuestión, o Parlamento de Galicia aprobou a Lei 11/1993, do 15 de xullo, reguladora do recurso de casación en materia de Dereito Civil especial, sobre a que recaeu a Sentenza do Tribunal Constitucional do 25 de marzo de 2004.

Esa decisión proporciona algunhas reflexións de grande interese que axudan a delimitar hoxe en día a competencia casacional en materia de Dereito Civil especial de Galicia. Así, seguindo o criterio apuntado na formulación do recurso contra da lei galega polo avogado do Estado, declárase inconstitucional e nulo o artigo 3 da lei galega que dispoñía a competencia do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia cando o recurso de casación se funde, ademais de nalgúns dos motivos subliñados no artigo 2 da lei, nalgún dos establecidos

nos números 1, 2 e 3 do artigo 1692 da Lei de axuízamento civil de 1881. Isto supón que, a xuízo do Tribunal Constitucional, tanto se se trata dunha mera reiteración da lexislación do Estado ou, pola contra, de introducir algunha novidade nas competencias xurisdiccionais dos xuíces e tribunais do Estado, o lexislador autonómico carece de competencias ao respecto, e, polo tanto, incorre en inconstitucionalidade. Teño que dicir que, ao meu ver, unha lectura dos pronunciamentos do Tribunal Superior de Xustiza, órgano directamente encargado destes recursos, nestes anos de vigor da Lei procesual galega, lévame a concluír a clara convicción deste órgano xurisdiccional galego no tocante á constitucionalidade da redacción da lei autonómica, tal e como pode comprobarse en sentenzas nas que foi ponente o maxistrado Pablo Sande García (entre outras, a do 22 de xullo de 1994, no seu fundamento xurídico 2.º).

En palabras de González Poveda, o sistema introducido no seu día pola Lei 10/1992, do 30 de abril, outorga a aplicación e interpretación dunhas mesmas normas de Dereito Civil (sexa común, foral ou especial) a órganos xurisdiccionais de distinto grao: o Tribunal Supremo e os tribunais superiores de xustiza das comunidades autónomas, o que pode traer consigo estas dificultades interpretativas.

A reforma da Lei orgánica do poder xudicial a través da Lei orgánica 19/2003, do 23 de decembro, veu delimitar máis concretamente as competencias xurisdiccionais das salas dos tribunais superiores de xustiza, que, como sinala Cámara Villar, só están vinculados á Comunidade Autónoma polo lugar da súa sede, e así se dispón nos artigos 73 a 75 o réxime competencial que a continuación se describe.

42 QUE COMPETENCIAS DA SALA DO CIVIL E PENAL, COMO SALA DO CIVIL, SON SUBLIÑABLES?

- a) O recurso de casación contra resolucións de órganos xurisdiccionais da orde civil con sede na Comunidade Autónoma, sempre que o recurso se funde en infracción de normas do Dereito Civil, foral ou especial, propio da comunidade, e cando o correspondente Estatuto de autonomía prevé esta atribución.

En palabras de Pulido Quecedo, estas funcións casacionais dos tribunais superiores de xustiza son unha manifestación máis da debilidade da afirmación constitucional de que o poder xudicial é un poder exclusivo do Estado e anticipan a máis próxima que afastada descentralización do poder xudicial. Estas apreciacións recibiron recentemente (28 de setembro de 2004) apoio coa aprobación no Congreso dos Deputados dunha proposición non de lei na que se insta ao Goberno estatal a acometer as reformas legais que permitan que o recurso de casación ante o Tribunal Supremo se converta nun recurso extraordinario de unificación da

doutrina. M^a. Paz García Rubio tense cuestionado, entre nós, a existencia e consideración doutras fontes do Dereito Civil de Galicia ademais das tradicionais, baseándose precisamente na dicción literal do artigo 2.2.º da Lei do Dereito Civil de Galicia e tamén da existencia dunha Lei autonómica reguladora do recurso de casación en materia civil. Mostra, no entanto, as súas reticencias pola ausencia dunha proclamación nidia dos efectos xurídicos das sentenzas do Tribunal Superior na Lei do 15 de xullo de 1993. Ao meu ver, esta falta de clarificación lexislativa non pode descoñecer o propio recoñecemento que o Tribunal Superior ten feito en pronunciamentos como o Auto do 17 de novembro de 1992 respecto do valor que para a unificación, fixación e protección da norma teñen as súas resolucións ditadas con motivo dos preitos en materia de Dereito Civil de Galicia.

- b) O recurso extraordinario de revisión que estableza a lei contra sentenzas ditadas por órganos xurisdiccionais da orde civil con sede na Comunidade Autónoma, en materia de Dereito Civil, foral ou especial, propio da Comunidade Autónoma, se o correspondente Estatuto de autonomía previse esta atribución. Non pode esquecerse a ampliación que a materia civil ten recibido en virtude da funcionalidade das cláusulas de promoción da igualdade material, como a prevista no artigo 4.2 do Estatuto de Galicia, que polo demais reciben as bendicións da doutrina que se ten ocupado do seu estudo.
- c) En única instancia, as demandas de responsabilidade civil, por feitos cometidos no exercicio dos seus respectivos cargos, dirixidas contra o presidente e membros do Consello de Goberno da Comunidade Autónoma e contra os membros da Asemblea lexislativa, cando tal atribución non corresponda, segundo os estatutos de autonomía, ao Tribunal Supremo. Penso que estas causas integran aquelas nas que a intervención dos órganos xurisdiccionais é máis delicada, pois as interferencias entre os poderes son difíciles de evitar, xa que, como recorda Barbera para o caso italiano, movémonos en ámbitos nos que ata hai pouco tempo era o propio Parlamento o que decidía sen intromisión ningunha do poder xudicial.
- d) En única instancia, as demandas de responsabilidade civil, por feitos cometidos no exercicio do seu cargo, contra todos ou a maior parte dos maxistrados dunha audiencia provincial ou de calquera das súas seccións. A pesar de que esta competencia poida resultar máis ou menos anecdótica, coido que é un acerto da lei xurisdiccional a atribución de competencias ao noso tribunal e iso, como reseña Malcolm Shaw, con carácter xeral para as democracias occidentais, porque a delimitación das responsabilidades dos altos funcionarios é unha vía subliñable para acadar a cohesión e sintonía entre a poboación e os poderes públicos.

- e) Finalmente, inclúense as cuestións de competencia entre órganos xurisdiccionais da orde civil con sede na Comunidade Autónoma que non teñan outro superior común.

López Guerra entende que un dos aspectos que singulariza a posición institucional dos tribunais superiores de xustiza é o chamamento que reciben para actuar como efectivos garantes dos ordenamentos autonómicos, idea que me parece loable pero que entendo que só pode predicarse, e de xeito fragmentario, das competencias lexislativas na orde civil. Considero que para unha consolidación desa factura xurisdiccional sería precisa unha reforma do bloque de constitucionalidade que afianzase a posición casacional do noso Tribunal Superior de Xustiza de Galicia e afondase no achegamento da xustiza ao cidadán que tan positivamente valorou a doutrina dende un primeiro momento.

43 QUE COMPETENCIAS, COMO SALA DO PENAL, LLE CORRESPONDEN AO NOSO TRIBUNAL SUPERIOR?

- a) O coñecemento das causas penais que os estatutos de autonomía reservan ao coñecemento dos tribunais superiores de xustiza. No caso galego, como é ben sabido, están aforados tanto os parlamentarios autonómicos coma os membros do Executivo (artigos 11 e 18 do Estatuto de autonomía para Galicia). A responsabilidade penal dos gobernantes é un elemento característico do Estado democrático de dereito, en clara contraposición co principio absolutista *princeps legibus solutus est*.
- b) A instrución e a resolución das causas penais contra xuíces, maxistrados e membros do Ministerio Fiscal por delitos ou faltas cometidos no exercicio do seu cargo na Comunidade Autónoma, sempre que esta atribución non corresponda ao Tribunal Supremo.
- c) O coñecemento dos recursos de apelación contra as resolucións ditadas en primeira instancia polas audiencias provinciais, así como o de todos aqueles previstos polas leis.
- d) A decisión das cuestións de competencia entre órganos xurisdiccionais da orde penal con sede na Comunidade Autónoma que non teñan outro superior común.

A lei resolve o problema da posible “contaminación” dos membros do Tribunal, dispoñendo as garantías necesarias para a delimitación das fases instrutoras e decisorias. Deste xeito, prevé que, para a instrución das causas ás que se refiren os parágrafos a) e b), designarase de entre os membros da sala, conforme unha quenda preestablecida, un instrutor que non formará parte da mesma para xulgalas.

- e) Igualmente, a decisión das cuestións de competencia entre xulgados de menores de distintas provincias da Comunidade Autónoma.

Dende o meu punto de vista, este elenco de competencias penais son un bo exemplo de execución do principio de achegamento aos cidadáns para o que, entre outras razóns, como apunta Zorrilla Ruiz, se produce a creación dos tribunais superiores de xustiza, se ben esta afirmación só é de recibo na configuración actual da lei orgánica, pois con anterioridade, os asuntos penais dos que se ocupaba o noso Alto Tribunal eran realmente escasos.

A dotación de novas competencias casacionais para os tribunais superiores de xustiza operada mediante a nova Lei da xurisdición contencioso-administrativa de 1998 supón para autores como Jimena Quesada unha especie de xudicialización contencioso-administrativa da lexislación autonómica, que queda así separada do Tribunal Supremo, fenómeno que equipara ao operado no seu día coa xudicialización do contencioso-administrativo a través da Lei do 5 de abril de 1904. Realmente, as competencias desta orde en Galicia son hoxe subliñables dende o punto de vista cualitativo e cuantitativo.

44 QUE ATRIBUCIÓNS TEN A SALA DO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DO TRIBUNAL SUPERIOR DE XUSTIZA EN ÚNICA INSTANCIA, DOS RECURSOS QUE SE DEDUZAN?

- a) Os actos das entidades locais e da Administración da Comunidade Autónoma, sempre que o seu coñecemento non estea atribuído aos xulgados do contencioso-administrativo. Esta competencia era moi relevante cando non se tiñan establecido os xulgados unipersoais do contencioso-administrativo, que hoxe acaban de aliviar tremendamente os traballos deste órgano xurisdiccional. Quedan, no entanto, importantes competencias no tocante aos actos emanados de altas autoridades da Comunidade Autónoma, algunhas das que poderán incluso afectar a aspectos intimamente relacionados cos dereitos fundamentais dos cidadáns.
- b) As disposicións xerais emanadas das comunidades autónomas e das entidades locais. Atopámonos ante o control xudicial dos regulamentos da Xunta e das entidades locais de Galicia, polo que esta competencia aca-da un rol significativo na función depuradora do ordenamento xurídico que desenvolven os tribunais no noso sistema constitucional, consonte o disposto no artigo 106 da Constitución. En palabras de Aragón Reyes, “non hai democracia sen limitación e non hai limitación sen control”, por iso o alcance singular desta competencia xurisdiccional.
- c) Os actos e disposicións dos órganos de goberno das asembleas lexislativas das comunidades autónomas e das institucións autonómicas análogas ao Tribunal de Cuentas e ao Defensor del Pueblo, en materia de persoal, administración e xestión patrimonial. No caso galego estarán, pois, baixo o

control xurisdiccional da Sala do Contencioso do Tribunal Superior todos os actos do Parlamento de Galicia e dos seus comisionados (Consello de Contas e Valedor do Pobo) suxeitos ao Dereito Administrativo.

- d) Os actos e resolucións ditados polos tribunais económico-administrativos rexionais e locais que poñan fin á vía económico-administrativa. Esta competencia vén recoñecida explicitamente con motivo da Lei xeral tributaria 58/2003, do 17 de decembro, no seu artigo 249.
- e) As resolucións ditadas en alzada polo Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.
- f) Os actos e disposicións das xuntas electorais provinciais e de comunidades autónomas, así como os recursos contencioso-electorais contra acordos das xuntas electorais sobre proclamación de electos e elección e proclamación de presidentes de corporacións locais nos termos da lexislación electoral. Para o caso galego, e de conformidade co disposto pola Lei orgánica de réxime electoral xeral e a Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, o Tribunal Superior ocúpase deses recursos contra as resolucións da Xunta Electoral de Galicia no tocante ás eleccións autonómicas. As eleccións políticas poden ser controladas por vías moi variadas, pero no noso contorno, o control xudicial é o máis valorado e así se ten posto de manifesto por autores como Rodríguez Puertas, que teñen seguido de cerca procesos electorais recentes.
- g) Os convenios entre administracións públicas con competencias exercidas no ámbito territorial da correspondente Comunidade Autónoma. Neste sentido, entendo que o tribunal só poderá encargarse dos convenios con carácter administrativo ou que se desenvolvan por entidades de carácter político, pero no ámbito do Dereito Administrativo, quedando fóra da súa competencia o axuízamento daqueles convenios que se rexen polo Dereito Constitucional, que só poderán ser valorados polo Tribunal Constitucional. Esta posible confusión competencial é criticada para o ámbito do Dereito Comparado por Fernández Rodríguez polos perniciosos efectos que pode xerar, por exemplo, no contexto das novas democracias do leste de Europa.
- h) A prohibición ou a proposta de modificación de reunións previstas na Lei orgánica reguladora do dereito de reunión. Este aspecto pode devir en problemático por afectar á garantía dun dereito fundamental dos cidadáns, fonte como é sabido de numerosos conflitos entre a xurisdición ordinaria e a constitucional.
- i) Os actos e resolucións ditados por órganos da Administración xeral do Estado cuxa competencia se estenda a todo o territorio do Estado, e con nivel orgánico inferior a ministro ou secretario de Estado, en materias de persoal, propiedades especiais e expropiación forzosa.

- j) Calquera outra actuación administrativa non atribuída expresamente á competencia doutros órganos desta orde xurisdiccional.
- k) En segunda instancia, das apelacións promovidas contra sentenzas e autos ditados polos xulgados do contencioso-administrativo e dos correspondentes recursos de queixa.
- l) O coñecemento dos recursos de revisión contra as sentenzas firmes dos xulgados do contencioso-administrativo.
- m) As cuestións de competencia entre os xulgados do contencioso-administrativo con sede na Comunidade Autónoma.
- n) Do recurso de casación para a unificación de doutrina nos casos previstos na Lei reguladora da xurisdición contencioso-administrativa. Esta atribución da competencia casacional ao Tribunal Superior de Xustiza de Galicia pon de actualidade a dúbida formulada no seu día por Rubio Llorente acerca de que a multiplicación das xurisdicións que protexen os dereitos dos cidadáns fronte ao poder político conduzan en último termo a debilitar o control xudicial deste. Coido que no caso que nos ocupa os riscos son moi remotos, pois a descentralización das facultades casacionais téñense feito con extremada prudencia.
- ñ) Do recurso de casación en interese da lei nos casos previstos na Lei reguladora da xurisdición contencioso-administrativa. Estas competencias casacionais atópanse no cerne do debate actual acerca da reforma autonómica do poder xudicial no Estado español. Sala Sánchez chamou a atención no seu momento sobre a dobre faceta nomofiláctica ou de protección da lei e unificadora que desenvolve o recurso de casación, e que debe desempeñarse por un tribunal que sexa único e superior en todas as ordes, agás o disposto en materia de garantías constitucionais (artigos 123 da Constitución e 53 da LOPX). Opino que estes principios non languidecen se a función casacional deixa de ser privativa do Tribunal Supremo e se produce unha nova descentralización en favor das funcións, no noso caso, do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

A evidente vocación creadora da xurisprudencia maniféstase de xeito singular no eido contencioso-administrativo e así Mendizábal Allende entende que a misión crucial que lle corresponde á maxistratura atopa a súa operatividade máxima con motivo das competencias antes citadas.

45 CALES SON AS COMPETENCIAS DO TSXG NO ÁMBITO SOCIAL?

A Sala do Social do Tribunal Superior de Xustiza, que segundo autores como Garvín Ojeda será, xunto á contenciosa, a que menos problemas formule no ámbito das súas competencias, ocuparase:

- 1.º En única instancia, dos procesos que a lei estableza sobre controversias que afecten a intereses dos traballadores e empresarios en ámbito superior ao dun xulgado do social e non superior ao da Comunidade Autónoma. En palabras de Bobbio, tratarase de garantir o “facer positivo” do Estado a prol dos dereitos sociais das persoas, actuación que se plasma no coñecido como Dereito Laboral.
- 2.º Dos recursos que estableza a lei contra as resolucións ditadas polos xulgados do social da Comunidade Autónoma, así como dos recursos de suplicación e os demais que prevé a lei contra as resolucións dos xulgados do mercantil da Comunidade Autónoma en materia laboral e as que resolvan os incidentes concursais que versen sobre a mesma materia, conforme foi disposto pola reforma introducida a través da Lei orgánica 8/2003, de reforma concursal.
- 3.º Das cuestións de competencia que se susciten entre os xulgados do social da Comunidade Autónoma.

En definitiva, pode concluírse con Porras Ramírez que hoxe en día o Tribunal Superior de Xustiza, unha vez consolidado, é digno merecedor de recibir un recoñecemento adicional da súa posición de superioridade nunha organización ou planta xudicial que loita por axustarse ao marco xurídico-político do Estado autonómico.

G A XUNTA DE GALICIA: OS SEUS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS

A Lei 16/2010, do 17 de decembro, incorpora os principios da organización administrativa e do réxime xurídico dos órganos colexiados para a Administración galega, constituíndo un fito relevante no ordenamento xurídico de Galicia, pois ata ese momento as disposicións aplicables eran fundamentalmente as estatais.

As potestades e competencias administrativas que teñen atribuídas polo ordenamento xurídico a Administración xeral e as entidades que integran o sector público autonómico determinan a súa capacidade de obrar.

A organización e a actividade da Administración xeral e das entidades integrantes do sector público autonómico responden ao principio de división funcional. Na súa organización observaranse os seguintes principios:

- a) xerarquía
- b) descentralización
- c) desconcentración

- d) coordinación
- e) eficacia e eficiencia
- f) simplificación
- g) claridade
- h) boa fe
- i) imparcialidade
- j) confianza lexítima
- k) proximidade aos cidadáns

1 CAL É O RÉXIME XURÍDICO DA COMPETENCIA?

A competencia dos órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia é irrenunciable e será exercida precisamente polos órganos que a teñan atribuída como propia, agás nos casos de delegación ou avocación, nos termos previstos na lei. O Tribunal Supremo ten clarificado a este respecto que os poderes públicos non poden deixar de exercitar as súas competencias ante a hipótese dun cambio de titularidade, cesión ou transferencia das mesmas, pois prevalece, dentro dun marco de lealdade institucional e cooperación, o interese público afectado.

A encomenda de xestión, a delegación de sinatura e a suplencia non supoñen alteración da titularidade da competencia, aínda que si dos elementos determinantes do seu exercicio que en cada caso se prevegan.

A titularidade e o exercicio das competencias atribuídas aos órganos administrativos poderán ser desconcentrados noutros xerarquicamente dependentes daqueles, nos termos e cos requisitos que prevegan as propias normas de atribución de competencias.

As funcións correspondentes ás competencias dunha consellería que non sexan asignadas por lei a un órgano administrativo concreto entenderanse atribuídas aos órganos inferiores competentes por razón da materia e do territorio, e, de existiren varios destes, ao superior xerárquico común, sen prexuízo de que mediante decreto se poida designar como titular da competencia outro órgano da mesma consellería.

Os órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia estenden a súa competencia a todo o territorio da Comunidade Autónoma, agás indicación en sentido contrario das normas aplicables.

Delegación de competencias

O exercicio das competencias cuxa titularidade corresponda a órganos da Administración autonómica poderá ser delegado noutros órganos da propia

Administración autonómica ou dalgunha entidade integrante do sector público autonómico.

Cando entre os órganos delegante e delegado non exista relación xerárquica e pertencen á mesma consellería, será necesaria a aprobación previa do órgano superior común. Se delegante e delegado non pertencen á mesma consellería, requirirase a autorización da persoa titular da consellería á que pertence o órgano delegado.

No caso de que un órgano da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia delegue o exercicio de competencias nun órgano dunha entidade instrumental do sector autonómico, tal delegación deberá ser previamente aprobada, se os houbese, polos órganos dos que dependan o órgano delegante e o órgano delegado, agás que o delegante sexa o titular da consellería de adscrición da entidade instrumental, caso no que abondará coa decisión deste.

2 QUE COMPETENCIAS SON INDELEGABLES?

As relativas:

- a) aos asuntos que deban ser sometidos a acordo da Xunta de Galicia, sen prexuízo das competencias do Consello da Xunta cuxo exercicio se lles atribúa ás súas comisións delegadas;
- b) á aprobación de regulamentos;
- c) aos asuntos que se refiran ás relacións institucionais coa Xefatura do Estado, coa Presidencia do Goberno do Estado, coas Cortes Xerais, coas presidencias dos consellos de goberno das comunidades autónomas, co Parlamento de Galicia e coas demais asembleas lexislativas das comunidades autónomas e coa Unión Europea;
- d) á resolución dos recursos nos órganos administrativos que diten os actos obxecto do recurso;
- e) ás materias en que así se determine por unha norma con rango de lei.

Non constitúe impedimento para que se poida delegar a competencia para resolver un procedemento a circunstancia de que a súa norma reguladora preveña, como trámite preceptivo, a emisión dun ditame ou informe; no entanto, non se poderá delegar a competencia para resolver un asunto concreto unha vez que no correspondente procedemento se emitiu un ditame ou informe preceptivo acerca del.

Respecto da publicidade da delegación, a lei dispón que:

- As delegacións de competencias e a súa revogación deberán publicarse no *Diario Oficial de Galicia* e figurar dun xeito permanente e

accesible na páxina web institucional da consellería ou do órgano delegante.

- Os actos e as resolucións administrativas ditados por delegación farán constar esta circunstancia, con referencia ao número e á data da súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*, e consideraranse ditados polo órgano delegante.

Agás autorización expresa dunha lei, non se poderán delegar as competencias que se exerzan por delegación. A delegación será revogable en calquera momento polo órgano que a conferise. A delegación de competencias atribuídas a órganos colexiados para cuxo exercicio ordinario se requira un quórum especial deberá adoptarse observando, en todo caso, o devandito quórum.

3 QUE É A AVOCACIÓN?

Os órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia poderán avocar para si o coñecemento dun asunto cuxa resolución lle corresponda ordinariamente ou por delegación a un órgano administrativo dependente, cando haxa circunstancias de índole técnica, económica, social, xurídica ou territorial que o fagan conveniente.

Cando se producise delegación do exercicio de competencias entre órganos que non son dependentes xerarquicamente, a avocación só poderá ser acordada polo órgano delegante. A avocación realizarase mediante acordo motivado, que lles deberá ser notificado aos interesados no procedemento, se os houbese, con anterioridade á resolución final que se dite. A avocación, salvo que sexa acordada por un membro da Xunta de Galicia, deberá ser posta tamén en coñecemento do superior xerárquico do órgano avocante.

Contra o acordo de avocación non caberá recurso, aínda que a posible ilegalidade da avocación poderá facerse valer, de ser o caso, no recurso que se interpoña contra a resolución do procedemento.

4 COMO SE REGULA A ENCOMENDA DE XESTIÓN INTRASUBXECTIVA?

A realización de actividades de carácter material, técnico ou de servizos da competencia dos órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia ou das entidades de Dereito público dependentes dela poderá ser encomendada intrasubxectivamente a outros órganos da mesma Administración ou entidade que o encomendante, por razóns de eficacia ou cando non se posúan os medios idóneos para o seu desempeño.

A encomenda de xestión non supón cesión de titularidade da competencia nin dos elementos substantivos do seu exercicio e será responsabilidade

do órgano encomendante ditar cantos actos ou cantas resolucións de carácter xurídico lle dean soporte á concreta actividade material obxecto de encomenda ou aqueles nos que esta se integre.

A encomenda de xestión a órganos pertencentes á mesma consellería deberá ser autorizada pola persoa titular da consellería correspondente. Para a encomenda de xestión a órganos pertencentes a diferente consellería ou dependentes de diferente consellería, será precisa a autorización do Consello da Xunta.

A encomenda de xestión intrasubxectiva formalizarase por medio da resolución de autorización e dos acordos que se asinen entre os órganos correspondentes unha vez autorizada a encomenda de xestión, e deberá ser publicada no *Diario Oficial de Galicia* co contido mínimo seguinte:

- a) actividade ou actividades ás que se refira
- b) natureza e alcance da xestión encomendada
- c) prazo de vixencia e supostos nos que proceda a finalización anticipada da encomenda ou a súa prórroga

Así mesmo, nos termos descritos neste punto, tamén deberán ser publicadas as sucesivas prórrogas da encomenda que, de ser o caso, se asinen. A encomenda de xestión publicarase na páxina web institucional dos órganos intervinientes, para os efectos informativos.

Encomenda de xestión intersubxectiva entre administracións públicas e entidades públicas

A encomenda de xestión tamén se poderá levar a cabo entre órganos pertencentes a distintas administracións e entidades públicas, pertencen ou non ao sector público autonómico, coa condición de que concorra algunha das seguintes circunstancias:

- a) Que o órgano que realice a actividade encomendada o faga a título gratuito.
- b) Que a entidade que vaia desenvolver a actividade encomendada poida ser considerada como medio propio ou servizo técnico da entidade encomendante.
- c) Que, polo seu obxecto, pola súa causa ou por outra circunstancia xuridicamente relevante, non teña a natureza de contrato suxeito á Lei de contratos do sector público.

A encomenda de xestión intersubxectiva articularase por medio de convenios interadministrativos de colaboración. No entanto, no caso de que a entidade á que pertence o órgano que vaia realizar a encomenda teña a consideración de medio propio e servizo técnico da entidade á que pertence o

encomendante, a encomenda instrumentarase por medio de resolución da consellería de adscrición da entidade.

Para a súa efectividade, o instrumento no que se formalice a encomenda de xestión intersubxectiva deberá ser publicado no *Diario Oficial de Galicia* co contido mínimo establecido na lei.

A encomenda de xestión de actividades e servizos que sexan competencia doutras administracións públicas en favor de órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia ou entes públicos do sector público autonómico requirirá a aceptación previa do Consello da Xunta e será formalizada mediante a sinatura do correspondente convenio.

Encomendas a outras entidades

Poderá encargarse a realización de tarefas a entidades de Dereito privado que reúnan a condición de medio propio da Administración ou entidade pública encomendante mediante resolución unilateral do órgano que se determine conforme o artigo 47 desta lei.

Poderá encargarse a realización de tarefas a outras persoas físicas ou xurídicas de Dereito privado por medio de convenios, sempre que se respecten os contidos e límites da lexislación básica sobre contratación do sector público. Por medio de tales convenios de colaboración, non se lles poderá encargar a estas persoas físicas ou xurídicas privadas actividades que, segundo a lexislación vixente, teñan que realizarse con suxeición ao Dereito Administrativo.

5 COMO SE REGULA A DELEGACIÓN DE SINATURA?

Os titulares dos órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia poderán, en materia da súa propia competencia, delegar a sinatura das súas resolucións e dos seus actos administrativos nos titulares dos órganos que dependan deles, dentro dos límites sinalados para a delegación de competencias.

Límites da figura:

- A delegación da sinatura non alterará a competencia do órgano delegante e para a súa validez non será necesaria a súa publicación.
- Nas resolucións e nos actos que se asinen por delegación farase constar a autoridade de procedencia. Para estes efectos, a sinatura deberá ir precedida da expresión «por delegación de sinatura», con indicación do cargo que autoriza e do órgano autorizado. Esta delegación é posible nos casos de resolución de recursos administrativos en materia sancionadora, segundo a xurisprudencia do Tribunal Supremo (Sentenza do 8 de febreiro de 1999).

- Non caberá delegación de sinatura nas resolucións de carácter sancionador.

6 CAL É O RÉXIME XURÍDICO DA SUPLENCIA E DOS CONFLICTOS DE ATRIBUCIÓNS?

Os titulares dos órganos administrativos poderán ser suplidos temporalmente nos supostos de vacante, ausencia ou enfermidade por quen designe o órgano competente para o nomeamento daqueles.

Se non se designa suplente, a competencia do órgano administrativo será exercida por quen designe o órgano administrativo inmediato superior do que dependa. A suplencia non implicará alteración da competencia. Segundo a xurisprudencia do Tribunal Constitucional, só esta última previsión, establecida no artigo 17 da Lei 30/1992, ten carácter básico, por afectar ao exercicio da competencia dos órganos administrativos e por iso ten incidencia sobre a relación das administracións públicas e os administrados.

Conflitos de atribucións

Na Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia, os conflitos de atribucións só se poderán suscitar entre órganos non relacionados xerarquicamente e respecto de asuntos sobre os cales non rematase o procedemento administrativo.

Os conflitos de atribucións positivos ou negativos entre órganos dunha mesma consellería serán resoltos polo superior xerárquico común no prazo de dez días hábiles, sen que caiba ningún recurso. Existen, pois, dous tipos:

- Nos conflitos positivos, o órgano que se considere competente requirirá de inhibición a aquel que se ocupe do asunto, o cal suspenderá o procedemento por un prazo de dez días hábiles. Se dentro deste prazo acepta o requirimento, remitiralle o expediente ao órgano que o formulase. No caso de considerarse competente, remitiralle, acto seguido, as actuacións ao superior xerárquico común.
- Nos conflitos negativos, o órgano que se considere incompetente remitiralle as actuacións ao órgano que considere competente, que decidirá no prazo de dez días hábiles, e este, no caso de considerarse incompetente, remitiralle, acto seguido, o expediente co seu informe ao superior xerárquico común.

Os conflitos de atribucións entre diferentes consellerías serán resoltos por acordo asinado conxuntamente polas propias persoas titulares das consellerías afectadas. No caso de discrepancia, daráselle traslado ao Consello da Xunta de Galicia, que resolverá no prazo de dez días, sen que contra a súa decisión caiba ningún recurso.

7 COMO REGULA A NORMATIVA GALEGA OS ÓRGANOS COLEXIADOS?

Os órganos colexiados de Galicia réxense:

- pola lexislación básica sobre réxime xurídico das administracións públicas;
- pola lexislación específica aplicable, polas normas contidas na Lei 12/2010;
- polos seus regulamentos de réxime interior.

Os órganos colexiados das distintas administracións públicas nos que participen organizacións representativas de intereses sociais, así como aqueles compostos por representacións de distintas administracións públicas, contén ou non con participación de organizacións representativas de intereses sociais, poderán establecer ou completar as súas propias normas de funcionamento. Estes órganos colexiados quedarán integrados na Administración pública que corresponda, aínda que sen participar na estrutura xerárquica desta, agás que así o establezan as súas normas de creación ou se desprenda das súas funcións ou da propia natureza do órgano colexiado.

A constitución dun órgano colexiado terá como presuposto indispensable a determinación dos seguintes aspectos na súa norma de creación:

- a) os seus fins e obxectivos;
- b) a súa integración administrativa ou dependencia xerárquica;
- c) a composición e os criterios para a designación do seu presidente e dos restantes membros;
- d) as funcións de decisión, proposta, asesoramento, seguimento e control, así como calquera outra que se lle atribúa;
- e) a dotación dos créditos necesarios, de ser o caso, para o seu funcionamento.

En cada órgano colexiado, correspóndelle ao presidente ou á presidenta:

- a) Desempeñar a representación do órgano.
- b) Acordar a convocatoria das sesións ordinarias e extraordinarias e a fixación da orde do día, tendo en conta, de ser o caso, as peticións dos demais membros formuladas coa suficiente antelación. Respecto da fixación da orde do día, a xurisprudencia do Tribunal Supremo tende a garantir a participación plural dos membros nese proceso.
- c) Presidir as sesións, moderar o desenvolvemento dos debates e suspendelos por causas xustificadas.

- d) Dirimir co seu voto os empates, para os efectos de adoptar acordos, agás se se trata dos órganos colexiados nos que participen organizacións representativas de intereses sociais, así como daqueles compostos por representacións da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e doutras administracións públicas, contén ou non con participación de organizacións representativas de intereses sociais, nos que o voto será dirimente, de establecérenos así as súas propias normas.
- e) Asegurar o cumprimento das leis.
- f) Visar as actas e certificacións dos acordos do órgano.
- g) Exercer cantas outras funcións sexan inherentes á súa condición de presidente do órgano.

A persoa que exerza a Presidencia sempre terá a condición de membro do órgano colexiado. Nos casos de vacante, ausencia, enfermidade ou outra causa legal, a persoa titular da Presidencia será substituída por quen exerza a Vicepresidencia, se a houbese, e, de non existir, polo membro do órgano colexiado de maior xerarquía, antigüidade ou idade, por esta orde, de entre os seus compoñentes.

Esta norma non lles será aplicable aos órganos colexiados nos que participan organizacións representativas de intereses sociais, nin tampouco a aqueles compostos por representacións da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e doutras administracións públicas, contén ou non con participación de organizacións representativas de intereses sociais, nos que o réxime de substitución do presidente debe estar especificamente regulado en cada caso ou establecido expresamente por acordo do Pleno do órgano colexiado.

En cada órgano colexiado, correspóndelles aos seus membros:

- a) Recibir, cunha antelación mínima de corenta e oito horas, a convocatoria que conteña a orde do día das reunións. A información sobre os temas que figuren na orde do día estará á disposición dos membros coa antelación referida. O Tribunal Supremo entende que as disposicións normativas que permiten aos membros de órganos colexiados ter á súa disposición durante o prazo de 10 días ou 48 horas o texto que se somete á súa aprobación cumpren coa regulación legal.
- b) Participar nos debates das sesións.
- c) Exercer o seu dereito ao voto e formular o seu voto particular, así como expresar o sentido do seu voto e os motivos que o xustifican.

- d) Non absterse nas votacións aqueles que pola súa calidade de autoridades ou persoal ao servizo das administracións públicas teñan a condición de membros de órganos colexiados.
- e) Formular rogos e preguntas.
- f) Obter a información precisa para cumprir as funcións asignadas.
- g) Cantas outras funcións sexan inherentes á súa condición.

Os membros dun órgano colexiado non poderán atribuírse as funcións de representación recoñecidas a este, salvo que expresamente lles fosen outorgadas por unha norma ou por acordo validamente adoptado, para cada caso concreto, polo propio órgano.

En caso de ausencia ou de enfermidade e, en xeral, cando concorra algunha causa xustificada, os membros titulares do órgano colexiado serán substituídos polos seus suplentes, se os houbese.

Cando se trate de órganos colexiados nos que participen organizacións representativas de intereses sociais, así como aqueles compostos por representacións da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e outras administracións públicas, contén ou non con participación de organizacións representativas de intereses sociais, estas poderán substituír os seus membros titulares por outros, acreditándoo ante a secretaría do órgano colexiado, respectando as reservas e limitacións que establezan as súas normas de organización.

Os órganos colexiados terán unha secretaria ou un secretario, que poderá ser un membro do propio órgano ou un empregado público ao servizo da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia ou da entidade pública na que se integre o órgano do que se trate.

A designación e o cesamento, así como a substitución temporal da persoa que exerza a secretaría en supostos de vacante, ausencia ou enfermidade, realizaranse segundo o disposto nas normas específicas de cada órgano e, no caso de non existiren, por acordo deste.

Correspóndelle á secretaria ou ao secretario do órgano colexiado:

- a) Asistir ás reunións, con voz pero sen voto se non é membro do órgano e con voz e voto se é membro del.
- b) Efectuar a convocatoria das sesións do órgano por orde da súa Presidencia, así como as citacións aos seus membros.
- c) Recibir os actos de comunicación dos membros co órgano e, polo tanto, as notificacións, peticións de datos, rectificacións ou calquera outra clase de escritos dos que deba ter coñecemento.

- d) Preparar o despacho dos asuntos e redactar e autorizar as actas das sesións.
- e) Expedir certificacións das consultas, ditames e acordos aprobados.
- f) Cantas outras funcións sexan inherentes á súa condición de secretaria ou secretario.

Para a válida constitución do órgano, para os efectos da realización de sesións, das deliberacións e da toma de acordos, requirirase a presenza do presidente e do secretario ou, de ser o caso, daqueles que os substitúan, e da metade, polo menos, dos seus membros.

Cando se trate dos órganos colexiados nos que participen entidades representativas de intereses sociais, así como daqueles compostos por representacións da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e doutras administracións públicas, contén ou non con participación de organizacións representativas de intereses sociais, o presidente poderá considerar validamente constituído o órgano, para os efectos da realización de sesións, de estaren presentes os representantes das administracións públicas e das organizacións representativas de intereses sociais membros do órgano aos cales se lles atribúe a condición de voceiros.

Os órganos colexiados poderán establecer o réxime propio de convocatorias, se este non está previsto polas súas normas de funcionamento. Tal réxime poderá prever unha segunda convocatoria e especificar para esta o número de membros necesarios para constituír validamente o órgano.

Son criterios de funcionamento dispostos legalmente:

- Non poderá ser obxecto de deliberación ou acordo ningún asunto que non figure incluído na orde do día, agás se están presentes todos os membros do órgano colexiado e sexa declarada a urxencia do asunto polo voto favorable da maioría.
- Os acordos serán adoptados por maioría simple de votos, agás que as súas normas específicas prevexan outras maiorías.
- Quen acredite a titularidade dun interese lexítimo poderá dirixirse ao secretario dun órgano colexiado para que lle sexa expedida a certificación dos seus acordos.

De cada sesión que realice o órgano colexiado, o secretario redactará a acta, que especificará necesariamente os asistentes, a orde do día da reunión, as circunstancias do lugar e tempo nos que se realizou, os puntos principais das deliberacións, así como o contido dos acordos adoptados.

Na acta figurará, por solicitude dos respectivos membros do órgano, o voto contrario ao acordo adoptado, a súa abstención e os motivos que a xustifican ou o sentido do seu voto favorable. Así mesmo, calquera membro

ten dereito a solicitar a transcripción íntegra da súa intervención ou proposta, sempre que se refira a algún dos puntos da orde do día e achegue no acto, ou no prazo que sinala o presidente, o texto que se corresponda fielmente coa súa intervención, e farase constar así na acta ou uniráselle copia a esta. A Sentenza do Tribunal Supremo do 17 de maio de 2004 (Sala 3.^a) puntualiza que as solicitudes da Presidencia ou dalgún dos vogais, para que conste na acta algunha manifestación producida no curso da reunión, débena ser respecto daquelas que se produzan no curso da mesma, non en calquera outro momento posterior.

Os membros que discrepen do acordo maioritario poderán formular o seu voto particular por escrito no prazo de corenta e oito horas, contado dende o momento no que o presidente dea por finalizada a sesión, que se incorporará ao texto aprobado. Cando os membros do órgano voten en contra ou se absteñan, quedarán exentos da responsabilidade que, de ser o caso, poida derivar dos acordos.

As actas aprobaranse na mesma ou na seguinte sesión; no entanto, o secretario poderá emitir certificación sobre os acordos específicos que se adoptasen, sen prexuízo da ulterior aprobación da acta. Nas certificacións de acordos adoptados emitidas con anterioridade á aprobación da acta farase constar expresamente tal circunstancia.

A convocatoria poderá efectuarse por medio do correo electrónico sempre que se cumpran os seguintes requisitos:

- a) O sistema de notificación electrónica permitirá acreditar a data e a hora na que se produza a posta á disposición do interesado da convocatoria notificada, así como a de acceso ao seu contido, momento a partir do cal a notificación se entenderá practicada para todos os efectos legais; en todo caso, presumirase que a notificación se produciu polo transcurso de 24 horas, excluindo sábados, domingos e festivos, dende a posta á disposición do interesado da convocatoria notificada, agás que, de oficio ou por instancia do destinatario, se comprobe a imposibilidade técnica ou material do acceso.
- b) Todos os membros do órgano colexiado que teñan a condición de cargo público ou empregado público da Administración da que forme parte o devandito órgano serán notificados no seu enderezo electrónico institucional correspondente. O resto dos membros dos órganos colexiados serán notificados electronicamente no enderezo de correo electrónico que sinalen para ese efecto.

Respecto da constitución de reunións convocadas telematicamente, a lei galega dispón o seguinte:

- Os membros dun órgano colexiado poderán ser validamente convocados para que a sesión se realice en varios lugares simultaneamente

sempre que os medios técnicos permitan o normal desenvolvemento da sesión e o respecto dos dereitos dos membros.

- Unha vez constituído o órgano, a persoa que exerza a súa Presidencia designará, para cada un dos lugares onde non se atope fisicamente o secretario, un dos membros asistentes para que o auxilie nas súas funcións.
- As actas das sesións dos órganos colexiados poderán ser aprobadas por vía telemática, logo de sérenlles remitidas por correo electrónico aos seus membros.

8 CAL É O RÉXIME DOS ÓRGANOS COLEXIADOS CONSULTIVOS?

Os órganos colexiados da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia cuxas funcións sexan exclusiva ou principalmente emitir informes ou propostas, asesorar ou resolver consultas, denominaranse consellos.

Con carácter departamental ou interdepartamental, poderanse crear consellos asesores. A composición e funcións destes consellos determinaranse nas normas de creación respectivas e os seus informes non terán carácter vinculante, agás disposición legal en sentido contrario.

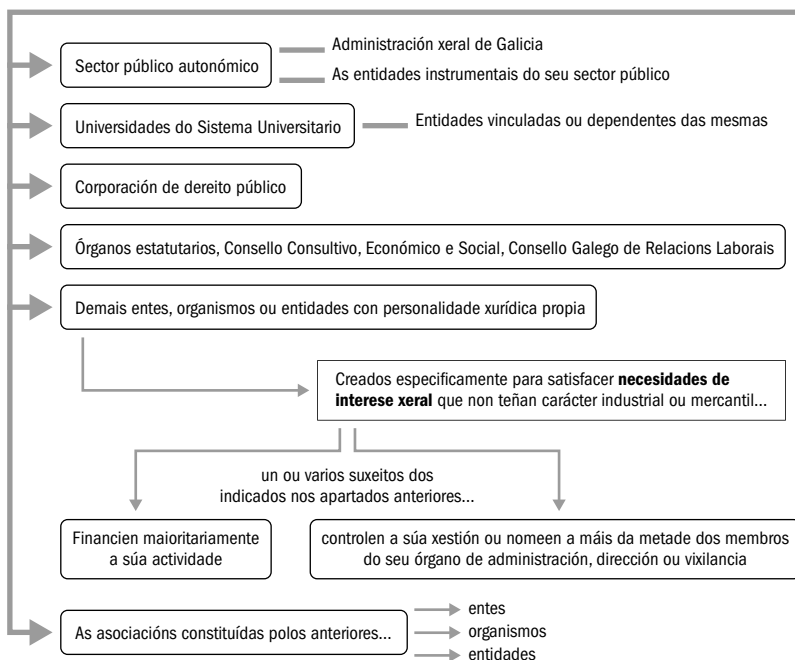
9 CAL É O CRITERIO POLO CAL PODEMOS SABER SE A LEI DE TRANSPARENCIA DE GALICIA AFECTA A UN ENTE CONCRETO?

A lei ten por obxecto regular:

- a transparencia e a publicidade na actividade pública, entendendo esta como a desenvolvida cun financiamento público;
- o dereito da cidadanía a acceder á información pública, entendendo esta tal e como se define no artigo 22 da lei;
- o réxime xurídico das obrigas de bo goberno que deben cumprir o sector público autonómico así como as persoas que ocupen altos cargos nel, incluíndo o seu réxime de incompatibilidades, de conflito de intereses e de control dos seus bens patrimoniais.

En todo caso, segundo Cacharro Gosende, “el cumplimiento de la legislación de transparencia exige de nuestro sector público un comportamiento marcadamente proactivo con respecto a sus mandatos” e por iso a interpretación do alcance obxectivo da norma deberá ser sempre expansivo e non limitador do dereito a coñecer.

Ámbito subxectivo de aplicación da Lei de transparencia de Galicia 1/2016



10 CALES SON OS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN E A APLICACIÓN DA LEI DE TRANSPARENCIA DE GALICIA?

Como sinalou Manuel Villoria, “la ciudadanía ha ido comprendiendo que la transparencia es un valor esencial en la vida democrática, un valor que no es finalista, sino instrumental, pero no por ello menos importante”. Este carácter informador do valor non impide que a lei galega enumere unha serie de principios informadores, en concreto:

- a) principio de transparencia, polo que toda a información pública é accesible e relevante e mais toda persoa ten acceso libre e gratuíto a ela, coas únicas excepcións previstas na lei;
- b) principio de accesibilidade universal á información pública, de xeito que tanto a información coma os instrumentos e as ferramentas empregados na súa difusión sexan comprensibles, utilizables e localizables por todas as persoas en condicións de seguridade e comodidade e da forma máis autónoma e natural posible;
- c) principio de participación cidadá, polo que se considera como obxectivo final dos mecanismos descritos na lei a provisión á cidadanía

**Básico: Toda a información pública é accesible e relevante,
e toda persoa ten acceso libre e gratuito á mesma**

COMPLEMENTARIOS

- | | |
|--|--|
| 1.º Os <i>instrumentos e ferramentas</i> empregados na súa difusión deben ser comprensibles, utilizables e localizables. | 5.º Medios necesarios para poñer á disposición da cidadanía a información pública na <i>lingua e a través do medio de acceso</i> que a cidadanía elixa. |
| 2.º Provisión á cidadanía da información necesaria para exercer o seu <i>dereito fundamental á participación</i> nos asuntos públicos. | 6.º A difusión da información en formatos <i>abertos</i> . |
| 3.º A información pública será <i>certa e exacta</i> . | 7. Integridade, honestidade, imparcialidade, obxectividade e respecto ao marco xurídico e á cidadanía no relativo á actuación das persoas que ocupen <i>altos cargos</i> . |
| 4.º As entidades suxeitas á presente lei son <i>responsables do cumprimento</i> das súas prescricións. | |

da información necesaria para exercer o seu dereito fundamental á participación nos asuntos públicos;

- d) principio de veracidade, en virtude do cal a información pública será certa e exacta, garantindo que procede de documentos respecto dos que se verificou a súa autenticidade, fiabilidade, integridade, dispoñibilidade e cadea de custodia;
- e) principio de responsabilidade, que supón que as entidades suxeitas ao disposto nesta lei son responsables do cumprimento das súas prescricións;
- f) principio de non discriminación tecnolóxica nin lingüística, que supón que as entidades suxeitas ao ámbito de aplicación desta lei arbitrarán os medios necesarios para poñer á disposición da cidadanía a información pública na lingua e a través do medio de acceso que a cidadanía elixa;
- g) principio de reutilización da información, polo que se facilita a difusión dela en formatos abertos para que a cidadanía poida aproveitar, para as súas actividades, os documentos e datos publicados;

- h) principios de integridade, honestidade, imparcialidade, obxectividade e respecto ao marco xurídico e á cidadanía no relativo á actuación das persoas que ocupen altos cargos.

11 A QUE SUXEITOS RESULTAN APLICABLES AS NORMAS DE TRANSPARENCIA DA LEI GALEGA?

- a) Ao sector público autonómico, integrado, de acordo coa Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia:
- pola Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia
 - polas entidades instrumentais do seu sector público
- b) Ás universidades do Sistema Universitario de Galicia e ás entidades vinculadas ou dependentes delas.
- c) Ás corporacións de Dereito Público que desenvolvan a súa actividade exclusivamente no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia, no relativo ás súas actividades suxeitas a Dereito Administrativo.
- d) Aos “órganos estatutarios,” en sentido amplo:
- Parlamento de Galicia
 - Consello Consultivo de Galicia
 - Valedor do Pobo
 - Consello de Contas
 - Consello Económico e Social
 - Consello Galego de Relacións Laborais
 - Consello da Cultura Galega

en relación coas súas actividades suxeitas a Dereito Administrativo e, en todo caso, respecto dos seus actos en materia de persoal e contratación.

- e) A todos os demais entes, organismos ou entidades con personalidade xurídica propia distintos dos expresados nas alíneas anteriores, que fosen creados especificamente para satisfacer necesidades de interese xeral que non teñan carácter industrial ou mercantil, sempre que un ou varios suxeitos dos indicados nas alíneas anteriores:
- Financien maioritariamente a súa actividade.
 - Controlen a súa xestión ou nomeen máis da metade dos membros do seu órgano de administración, dirección ou vixilancia.

- f) Ás asociacións constituídas polos entes, organismos ou entidades anteriores.

Cando reciban fondos do sector público autonómico, darán cumprimento ás súas obrigas de publicidade activa no Portal de Transparencia e Goberno Aberto:

- os partidos políticos;
- as organizacións sindicais;
- as organizacións empresariais;
- as entidades privadas perceptoras de fondos públicos ás que se refire o artigo 3 da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno.

No tocante ás obrigas de subministración de información, a lei é aplicable a calquera entidade privada:

- que reciba ou xestione fondos públicos;
- cuxa actividade teña interese público ou repercusión social nos termos previstos na lei.

12 QUE ALCANCE TEN A OBRIGA DE SUBMINISTRACIÓN DE INFORMACIÓN PREVISTA NA LEI GALEGA DE TRANSPARENCIA?

Para Kauffmann e Kraay, a transparencia é “un fluxo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores afectados por una decisión pública?”. Nesta orde de cousas, todas as persoas físicas ou xurídicas distintas das indicadas no artigo 3.1 da lei galega, que presten servizos públicos ou exerzan potestades administrativas, estarán obrigadas a lle subministrar, logo de requirimento, toda a información necesaria para o cumprimento por aquela das obrigas previstas na lei:

- á Administración;
- ao organismo ou á entidade das previstas no artigo 3.1 a que se encontren vinculadas.

Esta obriga de subministrar información estenderase:

- a) a todas as persoas físicas ou xurídicas adxudicatarias de contratos;
- b) a todas as persoas físicas ou xurídicas beneficiarias de subvencións.

Para garantir o cumprimento do previsto, as bases reguladoras das subvencións, así como a documentación contractual ou os negocios xurídicos que instrumenten a prestación dos servizos públicos ou o exercicio de potestades públicas, recollerán expresamente:

- esta obriga de subministración de información;
- as consecuencias do seu incumprimento.

Regulamentariamente, determinarase o procedemento que cómpre seguir para o cumprimento desta obriga, así como as multas coercitivas aplicables nos supostos nos que o requirimento de información non sexa atendido dentro do seu prazo. A multa de 100 a 1.000 euros será reiterada por períodos mensuais ata o cumprimento. O total da multa non poderá exceder do 5% do importe do contrato, subvención ou instrumento administrativo que habilite para o exercicio das funcións públicas ou a prestación dos servizos. No suposto de que no devandito instrumento non figurase unha contía concreta, a multa non excederá de 3.000 euros. Para a determinación do importe, atenderase:

- á gravidade do incumprimento;
- ao principio de proporcionalidade.

13 COMO DEBERÁ PROMOVER A CULTURA DA TRANSPARENCIA A XUNTA DE GALICIA?

A Xunta de Galicia promoverá a cultura da transparencia entre a cidadanía para fomentar e divulgar os medios dispoñibles e animar ao exercicio do dereito de acceso á información por parte dos cidadáns con:

- cursos
- conferencias
- cantos outros medios considere oportunos

A Xunta de Galicia tamén fará público anualmente, no Portal de Transparencia e Goberno aberto, un informe aprobado pola Comisión Interdepartamental de Información e Avaliación que analizará e exporá, como mínimo, os seguintes aspectos:

a) As estatísticas relativas ao dereito de acceso á información pública, coa inclusión:

- do número de solicitudes presentadas
- das porcentaxes dos distintos tipos de resolución a que deron lugar

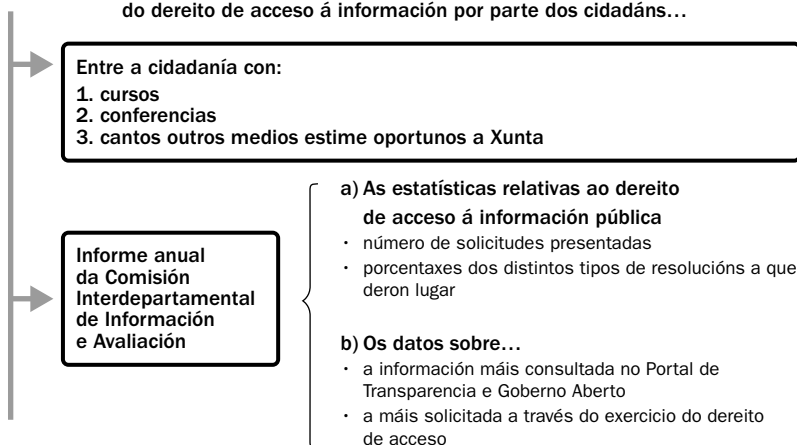
b) Os datos sobre:

- a información máis consultada no Portal de Transparencia e Goberno Aberto
- a información máis solicitada a través do exercicio do dereito de acceso

Estas ideas do lexislador galego poñen de manifesto a convicción do reputado estudoso en transparencia Han, cando afirmaba que “se hace sospechoso todo lo que no se somete a la visibilidad”

Fomento da cultura da transparencia na lei

... para fomentar e divulgar os medios dispoñibles e animar ao exercicio do dereito de acceso á información por parte dos cidadáns...



14 CAL É O CONTIDO DA PUBLICIDADE ACTIVA NA LEI GALEGA DE TRANSPARENCIA?

Para o lexislador galego supón o compromiso dos suxeitos comprendidos na norma de publicaren, por iniciativa propia, toda aquela información relevante relativa ao seu funcionamento, como medio para fomentar o exercicio por parte da cidadanía do seu dereito fundamental á participación e ao control sobre os asuntos públicos, de forma:

- periódica
- actualizada
- clara
- veraz
- obxectiva
- doadamente accesible

As obrigas de publicidade activa enténdense:

- complementarias das recollidas na normativa básica;
- sen prexuízo da aplicación doutras disposicións específicas que prevexan un réxime máis amplo en materia de publicidade.

15 OPERAN OS LÍMITES SOBRE A PUBLICIDADE ACTIVA PREVISTOS FÓRA DA LEI GALEGA?

Serán de aplicación, en todo caso, os límites ao dereito de acceso á información pública:

- previstos na normativa básica
- derivados da normativa en materia de protección de datos persoais

Cando a información obxecto da publicidade activa conteña datos especialmente protexidos, a súa publicidade só se levará a cabo logo da disociación destes.

16 EN QUE LUGARES SE PUBLICARÁ A INFORMACIÓN OBXECTO DA PUBLICIDADE ACTIVA?

A información suxeita ás obrigas de publicidade activa será publicada dun xeito claro, estruturado, conciso e entendible para as persoas interesadas e, preferiblemente, en formatos reutilizables nas:

- correspondentes sedes electrónicas
- páxinas web

Estableceranse os mecanismos adecuados para facilitar:

- a accesibilidade, a interoperabilidade, a calidade e a reutilización da información publicada
- a súa identificación e localización

Sobre este particular xa reflexionou Emilio Guichot cando sinalaba que: “la aplicación de las normas de transparencia y acceso a la información tiene importantes implicaciones organizativas, de medios técnicos, materiales y humanos que requiere, que incluyen, entre otros, la creación de mecanismos electrónicos de publicidad activa de permanente actualización y la creación y puesta en funcionamiento del Consejo de Transparencia Estatal y sus homólogos autonómicos”

17 QUE CARACTERES DEBE TER A INFORMACIÓN QUE AS ADMINISTRACIÓN GALEGAS DEBEN PROPORCIONAR EN CUMPRIMENTO DA PUBLICIDADE ACTIVA?

Toda a información será:

- comprensible
- de acceso doado
- de acceso gratuíto

Estará á disposición das persoas con discapacidade nunha modalidade subministrada por medios ou en formatos adecuados, de maneira que resulten accesibles e comprensibles, conforme o principio de accesibilidade universal e deseño para todos e todas.

18 CAL É A INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA E DE PLANIFICACIÓN DE OBRIGADA PUBLICACIÓN?

Institucional-organizativa

- a) a relación de órganos colexiados adscritos, a súa composición e as normas polas cales se rexen;
- b) as competencias dos distintos órganos e entidades, así como os tras-pasos de funcións e servizos asumidos;
- c) as delegacións de competencias vixente;
- d) a localización das unidades administrativas, os medios de contacto e o horario de atención ao público;
- e) o contido do Rexistro de Entidades do Sector Público da Comunidade Autónoma de Galicia.

De planificación

- a) os plans de actuación e contratos de xestión das entidades do sector público da Comunidade Autónoma de Galicia;
- b) o plan estratéxico ou de goberno;
- c) as axendas da actividade institucional pública dos membros da Xunta de Galicia e das persoas que ocupen altos cargos, que se manterán públicas, como mínimo, durante un ano;
- d) os códigos éticos ou de bo goberno aprobados, así como os estándares de boas prácticas e responsabilidade social que aplica.

19 QUE ASPECTOS CONSTITÚEN OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN SOBRE AS RELACIÓNS COA CIDADANÍA?

Facilitar información sobre:

- a) a relación de procedementos e servizos á disposición da cidadanía
- b) o réxime xurídico dos distintos servizos públicos
- c) os requisitos e as condicións de acceso aos servizos públicos
- d) as cartas de servizos aprobadas
- e) os resultados das avaliacións de calidade efectuadas

Marcos Sagarzazu e Arranz Molinero sinalan que, no seu día, a adopción dos modelos de oficinas integrais de atención supuxo xa un importante pulo á transparencia das institucións, con notable anticipación ás recentes normas sobre transparencia.

20 QUE SE ENTENDE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA COMO COMPRENDIDO DENTRO DAS OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN DE RELEVANCIA XURÍDICA?

Ademais da información que se debe facer pública segundo a normativa básica en materia de transparencia, a publicación de:

- a) relación da normativa vixente na súa versión consolidada
- b) textos das resolucións xudiciais firmes que afecten, respecto das normas ditadas pola Administración pública competente, á súa:
 - vixencia
 - interpretación
- c) relación circunstanciada e motivada dos procedementos de elaboración de anteproxectos de lei e de disposicións administrativas de carácter xeral que estean en tramitación:
 - a partir do momento en que se produza a aprobación do anteproxecto;
 - con indicación do seu obxecto e estado de tramitación;
 - aclarando a posibilidade que teñen as persoas de remitir suxestións e a forma de facelo.

21 ATA ONDE ALCANZAN AS OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE PERSOAL?

Débense publicar:

De carácter xeral

- a) as relacións de postos de traballo, os cadros de persoal e os demais instrumentos de ordenación de persoal dos ámbitos de función pública, sanitario e docente;
- b) efectivos de persoal funcionario, laboral, sanitario e docente, así como a información sobre os efectivos de persoal eventual nos termos previstos no artigo 32 da Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia;
- c) permisos para a realización de funcións sindicais, liberados e liberadas sindicais, tanto de carácter institucional coma as dispensas sindicais, distribuídos segundo relación nominal de persoas e organizacións sindicais ás cales están vinculados, así como todos os custos que estas orixinan crédito horario total que ten cada organización sindical e a súa distribución segundo relación nominal de persoas, así como todos os custos que estas orixinan;
- d) os importes das retribucións máximas autorizadas ao persoal regulado no artigo 53 bis da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia, e mais as retribucións que efectivamente perciben por todos os conceptos;
- e) as contías das retribucións que resulten aplicables ao persoal funcionario, estatutario e laboral, e as condicións para a súa devindicación;
- f) as contías globais das indemnizacións por razón do servizo que resulten aplicables ao persoal empregado público;
- g) as ofertas públicas de emprego ou instrumento similar de xestión da provisión das necesidades de persoal:
 - as convocatorias de procesos selectivos para o ingreso en corpos, escalas ou categorías de persoal empregado público e os membros dos órganos designados para cualificalos
 - as convocatorias de procesos de provisión definitiva de postos de traballo
 - as convocatorias de procesos de provisión transitoria de postos de traballo e, de ser o caso, a relación actualizada de persoas que integran as listas de selección de persoal interino ou temporal, por orde de prelación
- h) os acordos ou pactos reguladores das condicións de traballo ou das retribucións e incentivos, así como os convenios colectivos vixentes.

De carácter individual

- a) o perfil biográfico e a traxectoria profesional dos altos cargos;
- b) a relación de contratos de alta dirección, con indicación das retribucións anuais e das indemnizacións previstas ao final do contrato;
- c) as declaracións de actividades e de bens patrimoniais dos altos cargos;
- d) as retribucións dos altos cargos;
- e) a información sobre as viaxes dos altos cargos, con indicación dos obxectivos, subministrada periodicamente ao Parlamento de Galicia;
- f) as resolucións de autorización do exercicio de actividade privada logo do cesamento dos altos cargos.

22 QUE INFORMACIÓN ECONÓMICA, ORZAMENTARIA E ESTATÍSTICA DEBE PUBLICARSE NECESARIAMENTE?

Segundo a lei galega:

- a) a información básica sobre o financiamento, con indicación dos diferentes instrumentos;
- b) o teito de gasto non financeiro aprobado para cada exercicio;
- c) os plans económico-financeiros aprobados para o cumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, así como información sobre o cumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria e estabilidade financeira;
- d) a situación déficit/superávit público sobre produto interior bruto e por habitante;
- e) a débeda pública da Administración, con indicación de:
 - evolución
 - endebedamento por habitante
 - endebedamento relativo
 - porcentaxe do endebedamento sobre o produto interior bruto
- f) período medio de pagamento a provedores;
- g) o gasto por habitante e o investimento por habitante e territorializado;
- h) as estatísticas en materia tributaria, conforme parámetros xeográficos, poboacionais ou económicos;
- i) Calquera outra información económica e estatística de elaboración propia cuxa difusión sexa máis relevante para o coñecemento xeral, facilitando:

- as fontes
- as notas metodolóxicas
- os modelos utilizados

En particular, a Xunta de Galicia fará pública toda a información complementaria sobre os seus orzamentos que sexa remitida ao Parlamento ao longo do exercicio, incluíndo:

- unha actualización trimestral en función da execución orzamentaria
- a liquidación anual.

23 QUE OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN PATRIMONIAL E DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EXISTEN?

Información patrimonial

- a) a relación de bens de interese cultural
- b) o número de vehículos dos cales é titular ou arrendatario

Contratación pública

As licitacións que se deban adxudicar polos procedementos aberto, restrinxido, negociado con publicidade e diálogo competitivo, así como nos concursos de proxectos, publicarán a seguinte información:

- a) o obxecto, a duración e o valor estimado do contrato;
- b) o procedemento de adxudicación;
- c) os pregos, os documentos descritivos e toda a documentación de interese para a licitación, incluíndo as respostas ás aclaracións;
- d) no caso de contratación de medios e prestacións incluídos nos catálogos de autoprovisión regulados no artigo 8 da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico, o informe que, de acordo co disposto na devandita lei, xustifique a imposibilidade de facer uso da autoprovisión;
- e) de ser o caso, a composición das mesas de contratación, do comité de persoas expertas e/ou dos organismos técnicos especializados que deban intervir no proceso de adxudicación;
- f) os anuncios publicados nos diarios oficiais e na web do perfil de contratante (texto e data de publicación);
- g) o lugar de presentación de ofertas e a data e a hora límite de presentación;
- h) de ser o caso, o lugar, a data e a hora do acto público de apertura de ofertas;

- i) o número dos licitadores, con identificación dos admitidos, excluídos e, de ser o caso, dos seleccionados;
- j) a valoración das ofertas de acordo cos criterios de valoración, coas limitacións impostas pola excepción de confidencialidade prevista no artigo 153 do texto refundido da Lei de contratos do sector público;
- k) a adxudicación do contrato;
- l) a formalización do contrato;
- m) as modificacións do contrato aprobadas;
- n) a información relativa á cesión de contratos e subcontratacións;
- ñ) as decisións de desistencia e renuncia aos contratos.

A información relativa a todos os contratos menores, con indicación de:

- obxecto
- duración
- importe de licitación e adxudicación
- número de licitadores participantes e a identidade do adxudicatario.

Publicaranse, polo menos trimestralmente, no Portal web de Transparencia.

Tamén serán obxecto de publicación os acordos e criterios interpretativos dos órganos consultivos en materia de contratación.

24 CALES SON AS OBRIGAS ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN SOBRE CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS?

En relación coas concesións de servizos públicos, deberanse publicar:

- a) o servizo público obxecto da concesión administrativa;
- b) a identificación do concesionario;
- c) os pregos de cláusulas administrativas e de prescricións técnicas que rexan a devandita concesión;
- d) os estándares mínimos de calidade do servizo público;
- e) a identificación da persoa responsable do contrato;
- f) os enderezos electrónicos aos cales se poden dirixir:
 - as reclamacións de responsabilidade patrimonial
 - as queixas nos termos en que se determine regulamentariamente
- g) o persoal adscrito á prestación do servizo, con expresión da categoría e titulación.

25 QUE INFORMACIÓN SOBRE CONVENIOS E ENCOMENDAS DE XESTIÓN ESIXE A LEI GALEGA?

A Xunta de Galicia, a través da consellería competente en materia de administracións públicas, manterá un rexistro de convenios público e accesible, no cal farán pública a información prevista na normativa básica en materia de transparencia.

Ademais da información que se debe facer pública segundo a normativa básica en materia de transparencia, cada consellería ou entidade deberá remitir para a súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*, dentro dos primeiros vinte días dos meses de xaneiro, maio e setembro de cada ano, unha relación dos convenios subscritos referida ao cuadrimestre anterior. Ademais do texto do convenio, deberá facerse pública a correspondente memoria, na cal se xustifique a utilización desta figura.

Cando os devanditos convenios impliquen obrigas económicas para a Facenda autonómica ou para as entidades públicas instrumentais integrantes do sector público autonómico de Galicia, sinalaranse con claridade:

- o importe destas
- o obxecto do convenio
- a persoa ou entidade destinataria

Anualmente, no caso das encomendas de xestión e encargos a medios propios, indicarase a porcentaxe de actividade realizada polo medio propio a favor dos entes de control.

26 CAL É A INFORMACIÓN ESPECÍFICA SOBRE SUBVENCIÓNS QUE ESIXE A LEI GALEGA DE TRANSPARENCIA?

Deberán publicar:

- a) o texto íntegro da convocatoria das axudas ou subvencións
- b) as concesións das devanditas axudas ou subvencións

Iso inclúe:

- a) Calquera outro acordo ou resolución dos cales resulte un efecto equivalente á obtención de axudas directas por parte do beneficiario ou da beneficiaria.
- b) As achegas en diñeiro realizadas pola Comunidade Autónoma a favor das entidades locais, sempre que non estean destinadas a financiar globalmente a actividade de cada ente.

Poden ser excluídos da publicación:

- a) Aqueles supostos nos que a publicación dos datos da persoa beneficiaria, en razón do obxecto da axuda, sexa contraria ao respecto e á salvagarda da honra e da intimidade persoal e familiar das persoas físicas, en virtude do establecido na Lei orgánica 1/1982, do 5 de maio, de protección civil do dereito á honra, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe.
- b) Aqueles datos que estean protexidos polo segredo comercial ou industrial, logo de informe debidamente motivado.
- c) Con carácter xeral, aqueles supostos ou aqueles datos en que así o esixan ou aconsellen razóns preponderantes pola existencia dun interese público máis digno de protección, que, en todo caso, deberá ser motivado expresamente.

27 ATA ONDE CHEGA A NECESARIA PUBLICACIÓN DA INFORMACIÓN SOBRE ORDENACIÓN DE TERRITORIO E AMBIENTE?

Os instrumentos de ordenación de territorio e os plans urbanísticos, así como as súas correspondentes modificacións e revisións, deberán ser obxecto de publicidade, polo que se difundirá, como mínimo, a seguinte información:

- a) a estrutura xeral de cada municipio
- b) a clasificación e a cualificación do solo
- c) a ordenación prevista para o solo, co grao de detalle adecuado
- d) a normativa urbanística
- e) todas as resolucións e os informes que no exercicio das súas potestades e competencias emitan:
 - a Xunta de Galicia
 - os órganos que, de ser o caso, exercen competencias sobre urbanismo

Igualmente, serán obxecto de publicación:

- a) A información xeográfica de elaboración propia cuxa difusión sexa máis relevante para o coñecemento xeral, facilitando:
 - as fontes
 - as notas metodolóxicas
 - os modelos utilizados
- b) A información ambiental que se debe facer pública de conformidade coa normativa vixente, incluíndo, en todo caso, a relativa:

- á calidade das augas continentais e mariñas
- ás emisións de gases de efecto invernadoiro
- c) A información relativa aos convenios urbanísticos que se subscriban, con mención:
 - dos terreos afectados
 - das persoas titulares dos devanditos terreos
 - do obxecto do convenio
 - das contraprestacións que se establezan nel.

28 CALES SON AS NOVIDADES DA LEI DE TRANSPARENCIA EN RELACIÓN COA INFORMACIÓN ESPECÍFICA SOBRE AS RELACIÓNS DA XUNTA CO PARLAMENTO DE GALICIA?

A Xunta de Galicia publicará, no Portal de Transparencia e Goberno Aberto, a relación dos acordos aprobados no Parlamento de Galicia que afecten ás súas competencias, detallando:

- a data de aprobación
- o organismo competente para o seu cumprimento

Así mesmo, publicará aqueles acordos que a insten a dirixirse a outras entidades.

A finais de cada ano, a Xunta de Galicia elaborará e publicará no Portal de Transparencia e Goberno Aberto un informe respecto do grao de cumprimento dos acordos aprobados polo Parlamento ese ano.

29 CALES SON AS OBRIGAS DE REUTILIZACIÓN DA INFORMACIÓN DO SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO?

A Administración xeral e as entidades do sector público autonómico de Galicia promoverán a reutilización, con fins comerciais ou non comerciais, dos documentos que elaboran ou custodian, de conformidade coa lexislación aplicable e, en particular, coa normativa básica existente sobre reutilización da información do sector público. O termo 'reutilización', segundo Márquez, non debe utilizarse tecnicamente como sinónimo de *open data*, pois este último refírese ao carácter gratuíto dos datos.

Promóvese a posta á disposición en formatos abertos para facilitar a reutilización da información do sector público, coa finalidade fundamental de facilitar:

- un mellor coñecemento da actividade do sector público

- o uso dos datos para a creación, por parte de terceiros, de produtos derivados e servizos de valor engadido

Os órganos e as unidades da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia velarán para que os documentos aos cales se aplica a lei e a restante información que se considere de interese público poidan estar dispoñibles en formato aberto para a súa reutilización.

A aplicación da Lei de transparencia farase sen prexuízo do réxime aplicable ao dereito de acceso aos documentos e ás especialidades previstas na súa normativa reguladora.

30 QUE MANDATOS CONTÉN A LEI DE TRANSPARENCIA RESPECTO DA PREVISIÓN DE FORMATOS DISPOÑIBLES DA INFORMACIÓN?

A Administración xeral da Comunidade Autónoma e as entidades instrumentais do seu sector público facilitarán os seus documentos:

- nos formatos ou nas linguas en que estean dispoñibles
- sempre que sexa posible, en formato lexible por máquina e conxuntamente cos seus metadatos

Tanto o formato coma os metadatos, na medida do posible, deben cumprir normas formais abertas.

Non se lles poderá esixir aos devanditos organismos que manteñan a produción e o almacenamento dun determinado tipo de documento con vistas á súa reutilización por parte dunha entidade pública ou privada.

O Catálogo de información reutilizable recollerá os recursos dispoñibles en formatos abertos, así como as súas condicións de actualización, de acceso e de utilización. Regulamentariamente estableceranse os procedementos e mecanismos de coordinación que garantan que o catálogo e os seus contidos estean continuamente actualizados.

O portal de datos abertos, accesible dende o Portal de Transparencia e Goberno Aberto, configúrase como o punto de acceso ao Catálogo de información reutilizable da Administración xeral e do sector público autonómico. O portal terá como obxectivos prioritarios a difusión e a promoción do Catálogo de información reutilizable e das iniciativas de reutilización da información.

Regulamentariamente, poderanse establecer as condicións de uso encamiñadas, en todo caso:

- a non permitir a alteración dos datos
- a acreditar debidamente a súa fonte

O portal de datos abertos terá á disposición das persoas interesadas un espazo para realizar propostas e suxestións sobre a información posta á disposición nel.

31 COMO SE DISPÓN O DEREITO DE ACCESO Á INFORMACIÓN PÚBLICA NA LEI GALEGA?

Todas as persoas teñen dereito a acceder á información pública nos termos previstos na normativa básica en materia de transparencia.

Enténdese por información pública os contidos ou documentos, calquera que sexa o seu formato ou soporte, que consten en poder dalgún dos suxeitos incluídos no ámbito de aplicación desta lei e que fosen elaborados ou adquiridos en exercicio das súas funcións.

Así mesmo, considérase información pública a producida polas entidades que presten servizos públicos ou exerzan potestades administrativas.

No exercicio do seu dereito de acceso á información pública, garantiráselle á cidadanía:

- a) a posibilidade de utilización da información obtida sen necesidade de autorización previa e sen máis limitacións que as derivadas desta ou doutras leis;
- b) a recepción da información pública en formato electrónico ou en papel, segundo teña indicado a persoa solicitante;
- c) a recepción da información pública na lingua oficial de Galicia en que a solicite;
- d) o coñecemento das taxas e dos prezos que, de ser o caso, sexan esixibles para a obtención de copias ou para a transposición da información a formatos diferentes do orixinal;
- e) a realización de propostas e suxestións tanto sobre a información demandada coma sobre os formatos, os programas ou as linguaxes informáticas empregadas.

Cando o dereito de acceso á información pública sexa exercido por un deputado ou unha deputada do Parlamento de Galicia na súa condición de tal, rexerase pola súa normativa específica.

32 QUE LIMITACIÓNS DO DEREITO DE ACCESO Á INFORMACIÓN PÚBLICA EXISTEN?

O dereito de acceso á información pública só poderá ser limitado ou denegado nos supostos previstos na normativa básica.

Naqueles casos nos que a aplicación dalgunha limitación non afecte á totalidade da información, e sempre que sexa posible, concederase o acceso parcial, omitindo a información afectada pola limitación, agás que a información resultante sexa equívoca ou carente de sentido.

As limitacións deberán ser proporcionadas, atendendo:

- ao seu obxecto
- á súa finalidade de protección

En todo caso, deberánse interpretar de maneira restritiva e xustificada, e aplicaranse a menos que un interese público o privado superior xustifique a divulgación da información.

As limitacións ao dereito de acceso só serán aplicables:

- durante o período de tempo determinado polas leis
- ou mentres se manteña a razón que as xustifique.

33 COMO DEBE PRODUCIRSE A SOLICITUDE DE ACCESO Á INFORMACIÓN?

O procedemento para o exercicio do dereito de acceso iniciárase coa presentación da correspondente solicitude, que deberá dirixirse á persoa titular do órgano administrativo ou da entidade que posúa a información. Cando se trate de información en posesión de persoas físicas ou xurídicas que presten servizos públicos ou exerzan potestades administrativas, a solicitude dirixirase á Administración, ao organismo ou á entidade aos cales estean vinculadas.

A persoa solicitante ten dereito a recibir orientación e asesoramento para o exercicio deste dereito a través do Sistema Integrado de Atención a la Ciudadanía regulado na Lei de garantía da calidade dos servizos públicos e da boa Administración.

Para fomentar a presentación das solicitudes por vía electrónica, a Administración ofrecerá á cidadanía, a través do Portal de Transparencia e Goberno Aberto de Galicia:

- modelos normalizados de solicitude
- a posibilidade de envío á Administración pública requirida, sen prexuízo das posibilidades que cada unha delas poida ofrecer na súa páxina web propia

A persoa solicitante non está obrigada a motivar a súa solicitude de acceso á información; porén, poderá expoñer os motivos polos cales solicita a información e que poderán ser tidos en conta cando se dite a resolución. No entanto, a ausencia de motivación non será por si soa causa de rexeitamento da solicitude.

34 CAL É A TRAMITACIÓN E RESOLUCIÓN DAS SOLICITUDES DE ACCESO?

A tramitación das solicitudes de acceso efectuarase conforme o previsto na normativa básica en materia de transparencia. Cando as solicitudes se refiran a información que afecte a dereitos e intereses de terceiros, o órgano encargado de resolver concederálles un prazo de quince días para que poidan formular alegacións.

O traslado da solicitude á persoa afectada producirá a suspensión do prazo para resolver ata que se reciban as alegacións ou transcorra o prazo concedido para a súa presentación.

No ámbito do sector público autonómico, a competencia para a resolución das solicitudes de acceso corresponderálles ás persoas titulares:

- da secretaría xeral
- da secretaría xeral técnica
- da dirección xeral
- da delegación territorial, no caso da Administración xeral da Comunidade Autónoma
- dos órganos de goberno ou executivos das entidades instrumentais do sector público que posúan a información

A resolución na que se conceda ou denegue o acceso deberá notificarse á persoa solicitante e aos terceiros afectados que así o solicitasen, o antes posible e, como máis tarde, no prazo máximo dun mes dende a recepción da solicitude polo órgano competente para resolver. Transcorrido o prazo para resolver sen que se ditase e notificase resolución expresa, entenderase que a solicitude foi desestimada.

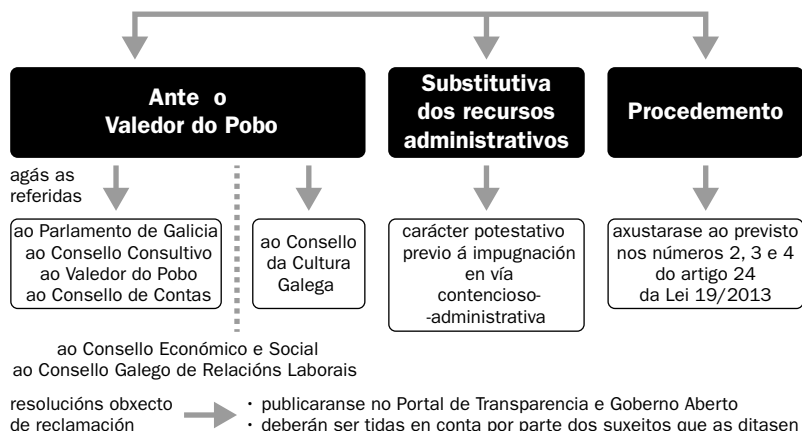
35 QUE RECLAMACIÓNS CABEN FRONTE ÁS RESOLUCIÓNS EN MATERIA DE ACCESO Á INFORMACIÓN PÚBLICA?

Contra toda resolución expresa ou presunta en materia de acceso, poderá interpoñerse unha reclamación ante o Valedor do Pobo, agás naquelas ditadas polos suxeitos previstos no artigo 3.1.d) desta lei, contra as cales, conforme o previsto na normativa básica, só caberá a interposición de recurso contencioso-administrativo.

A reclamación ante o órgano independente de control terá a consideración de substitutiva dos recursos administrativos, así como un carácter potestativo e previo á impugnación pola vía contencioso-administrativa.

O seu procedemento axustarase ao previsto nos números 2, 3 e 4 do artigo 24 da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información

Reclamacións fronte ás resolucións en materia de acceso á información pública na Lei de transparencia 1/2016



pública e bo goberno, para as reclamacións ante o Consello de Transparencia e Bo Goberno.

Unha vez notificadas ás persoas interesadas, e logo de disociación dos datos de carácter persoal que contivesen, as resolucións do Valedor do Pobo polas que se resolven as reclamacións de acceso á información pública:

- Publicaranse no Portal de Transparencia e Goberno Aberto.
- Deberán ser tidas en conta por parte dos suxeitos que ditasen as resolucións obxecto de reclamación.

36 QUE MECANISMOS DE COORDINACIÓN E CONTROL PARA A TRANSPARENCIA CONTÉN A LEI GALEGA?

A Xunta de Galicia, a través da consellería competente en materia de avaliación e reforma administrativa, en coordinación co órgano ou a entidade con competencias horizontais en materia de Administración electrónica, desenvolverá o Portal de Transparencia e Goberno Aberto, configurado como punto de acceso electrónico para poñer á disposición da cidadanía, a través da internet, a información que se deba facer pública de acordo coa normativa básica de aplicación e coa lei galega. O carácter electrónico das actuacións é tan relevante que Almonacid defende terminantemente que “la Administración electrónica es la premisa *sine qua non* de la transparencia”.

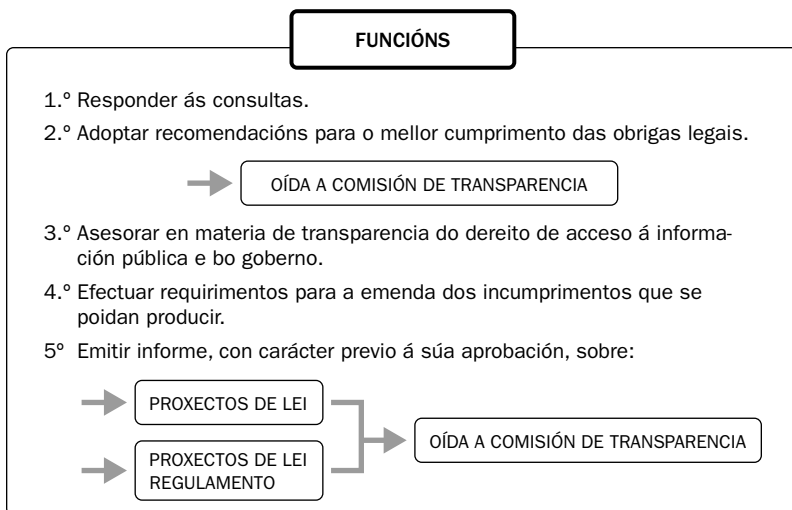
Para os mencionados efectos, as consellerías e entidades do sector público autonómico, a través das unidades responsables, deberán comunicar aquela información ao órgano competente para o cumprimento das súas obrigas de publicidade; poderase articular a interconexión directa dos datos.

Comisionado da Transparencia



Valedor órgano independente de control do cumprimento das obrigas

349



O acceso da cidadanía á información do Portal de Transparencia e Goberno Aberto será gratuíto e respectará os principios de accesibilidade, interoperabilidade e reutilización. A información estará dispoñible en galego e castelán.

O Portal de Transparencia e Goberno Aberto:

- Incorporará, nos termos que se establezan regulamentariamente, outra información da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia cuxo acceso se solicite con maior frecuencia.
- Permitirá a interconexión con outros enderezos electrónicos da Rede de Portais da Administración Xeral e do Sector Público Autonómico, integrada polos portais web e servizos web sociais e participativos cuxa titularidade, xestión e administración lles corresponden aos órganos ou unidades da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia no exercicio das súas competencias.

Os instrumentos de ordenación da información do Portal de Transparencia e Goberno Aberto, as prescricións técnicas e as unidades encargadas da súa organización e xestión, que se determinarán regulamentariamente:

- Garantirán que a información dispoñible estea actualizada e que sexa accesible e comprensible.

- Velarán pola accesibilidade universal nos termos previstos na Lei 10/2014, do 3 de decembro, de accesibilidade.

O Portal de Transparencia e Goberno Aberto estará sometido ás normas xerais que rexan a presenza da Administración autonómica e do seu sector público na internet.

Reglamentariamente, determinaranse as medidas complementarias e os instrumentos de colaboración coas outras administracións e entidades incluídas no ámbito de aplicación desta lei, co fin de:

- Promover a interoperabilidade cos enderezos electrónicos que nelas se establezan para o cumprimento das obrigas de transparencia e publicidade activa.
- Facilitar que as entidades sen ánimo de lucro e corporacións de Dereito Público afectadas poidan cumprir coas obrigas de publicidade activa a través do Portal de Transparencia e Goberno Aberto.

O Portal de Transparencia e Goberno Aberto deberá dispoñer dun sistema de subscricións que lle permita á cidadanía recibir de forma automática por medios electrónicos un aviso da incorporación ao portal de nova información relativa a aqueles ámbitos, ben temáticos ou ben organizativos, dos que solicitase ser informada.

37 QUE ÓRGANOS, SERVIZOS OU UNIDADES ADMINISTRATIVAS SON RESPONSABLES DA TRANSPARENCIA?

Nos suxeitos incluídos no ámbito de aplicación do título da lei regulador da transparencia, os órganos, os servizos ou as unidades administrativas responsables da transparencia serán designados polo órgano competente que estableza a súa normativa reguladora.

No ámbito do sector público autonómico, os órganos, os servizos ou as unidades administrativas responsables da transparencia dependerán, no caso da Administración xeral da Comunidade Autónoma:

- da Secretaría Xeral da Presidencia e da secretaría xeral técnica de cada consellería
- dos órganos de goberno ou executivos equivalentes das entidades instrumentais do sector público autonómico

Os órganos, os servizos ou as unidades administrativas, no seu respectivo ámbito de actuación, exercerán as seguintes funcións:

- a) Solicitar a información esixida en materia da súa competencia e difundila mediante a súa publicación no Portal de Transparencia e Goberno Aberto.

- b) Recibir e tramitar as solicitudes de acceso á información pública, que, non se pode esquecer, segundo o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos ten o carácter de dereito humano fundamental (Sentenza do 25 de xuño de 2013, Caso ‘Youth Initiative for Human Rights’ contra Serbia).
- c) Levar un rexistro das solicitudes de acceso á información.
- d) Realizar o seguimento e control da correcta tramitación das solicitudes de acceso á información pública e, de ser o caso, das reclamacións e dos recursos que se interpoñan.
- e) As demais necesarias para o cumprimento axeitado das obrigas previstas na lei.

38 COMO SE LEVA A CABO A COORDINACIÓN E CONTROL INTERNO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?

No ámbito do sector público autonómico, a coordinación xeral e o control interno en materia de transparencia exerceraos a Comisión Interdepartamental de Información e Avaliación prevista na Lei 1/2015, do 1 de abril, de garantía da calidade dos servizos públicos e da boa Administración.

A devandita comisión, que será asistida pola persoa titular do centro directivo con competencias en materia de avaliación e reforma administrativa:

- Establecerá a planificación directiva en materia de transparencia.
- Poderá ditar instrucións, establecer protocolos e fixar criterios tanto respecto á implementación da publicidade activa coma en relación co seguimento do adecuado cumprimento das demais obrigas en materia de transparencia.

Cando a devandita comisión exerza funcións relativas á reutilización da información e ao Portal de Transparencia e Goberno Aberto, esta comisión será tamén asistida pola persoa titular do ente público con competencias en materia de tecnoloxías da información e comunicacións.

A Comisión Interdepartamental de Información e Avaliación exercerá as funcións necesarias para:

- a coordinación adecuada en materia de transparencia dentro do sector público autonómico
- o control no cumprimento das obrigas previstas na lei e acordará a incorporación no Portal de Transparencia e Goberno Aberto daquela información que sexa solicitada pola cidadanía con máis frecuencia.

39 CAL É A CONFIGURACIÓN LEGAL DO COMISIONADO DA TRANSPARENCIA NA LEI GALEGA?

A lei galega crea o Comisionado da Transparencia e atribúelle as súas funcións ao Valedor do Pobo.

O Comisionado da Transparencia é o órgano independente de control do cumprimento das obrigas por parte dos suxeitos incluídos no seu ámbito de aplicación.

O Comisionado da Transparencia exercerá as seguintes funcións:

- a) Responder ás consultas que, con carácter facultativo, lle sexan formuladas polos suxeitos incluídos no ámbito de aplicación da lei.
- b) Adoptar recomendacións para o mellor cumprimento das obrigas legais en materia de transparencia e bo goberno, oída a Comisión da Transparencia.
- c) Asesorar, en materia de transparencia, do dereito de acceso á información pública e bo goberno.
- d) Emitir informe, con carácter previo á súa aprobación, sobre proxectos de lei ou de regulamentos en materia de transparencia e bo goberno, oída a Comisión da Transparencia.
- e) Efectuar, por iniciativa propia ou por denuncia, requirimentos para a emenda dos incumprimentos que se poidan producir das obrigas establecidas en materia de publicidade activa previstas na lei.
- f) Aqueloutras funcións que lle sexan atribuídas por unha norma legal.

40 CAL É A CONFIGURACIÓN DA COMISIÓN DA TRANSPARENCIA DE GALICIA?

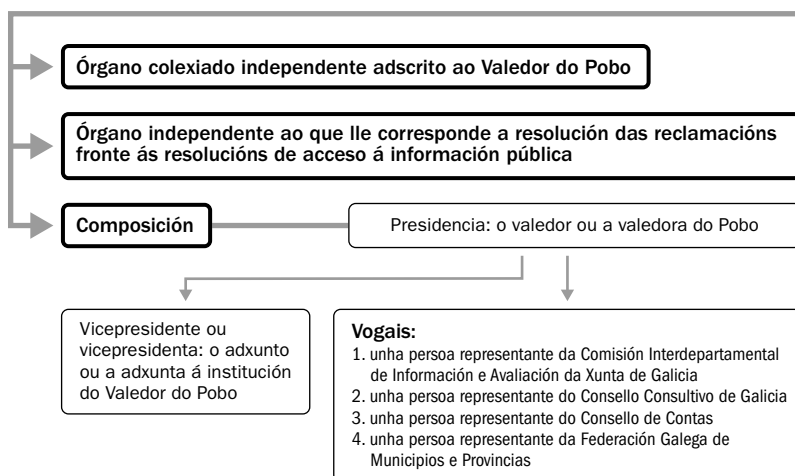
A lei galega crea a Comisión da Transparencia como órgano colexiado independente adscrito ao Valedor do Pobo. Compórase dos seguintes membros:

- a) presidente ou presidenta: o valedor ou a valedora do Pobo
- b) vicepresidente ou vicepresidenta: o adxunto ou a adxunta á institución do Valedor do Pobo
- c) vogais: unha persoa representante da Comisión Interdepartamental de Información e Avaliación da Xunta de Galicia, unha persoa representante do Consello Consultivo de Galicia, unha persoa representante do Consello de Contas e unha persoa representante da Federación Galega de Municipios e Provincias

A Comisión da Transparencia é o órgano independente ao que lle corresponde a resolución das reclamacións fronte ás resolucións de acceso á información pública que establece a lei.

O comisionado da Transparencia e a Comisión da Transparencia actuarán con separación das súas funcións respecto das outras que lle corresponden ao Valedor do Pobo, se ben contarán cos medios persoais e materiais asignados a esta institución.

A Comisión da Transparencia na Lei 1/2016



41. COMO SE PREVÉ A COLABORACIÓN CO VALEDOR DO POBO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?

Os suxeitos incluídos no ámbito de aplicación da lei prestarán a colaboración necesaria ao Valedor do Pobo para o correcto desenvolvemento das súas funcións, facilitando a información que lles solicite no seu respectivo ámbito competencial.

A Xunta de Galicia, a través da Comisión Interdepartamental de Información e Avaliación, remitiralle ao Valedor do Pobo o Informe en materia de transparencia.

O Valedor do Pobo incluírá no seu Informe, presentado anualmente ante o Parlamento de Galicia, previsto no artigo 36 da Lei 6/1984, do 5 de xuño,

unha epígrafe relativa ao grao de aplicación e cumprimento da Lei de transparencia, na cal recollerá, en todo caso:

- a) os criterios interpretativos e as recomendacións que formulase durante ese ano
- b) a relación de reclamacións presentadas contra denegacións de solicitudes de acceso e o sentido da súa resolución
- c) a actividade de asesoramento realizada en materia de transparencia, do dereito de acceso á información pública e bo goberno
- d) os requirimentos efectuados de emenda dos incumprimentos que se puidesen producir
- e) a avaliación do grao de cumprimento das obrigas de publicidade activa por parte dos distintos suxeitos incluídos no seu ámbito de aplicación; formularanse requirimentos expresos no caso de cumprimento insuficiente

O Informe anual que se presentará ao Parlamento estará tamén á disposición da cidadanía dentro do Portal de Transparencia e Goberno Aberto, así como na páxina web do Valedor do Pobo.

42 CAL É O ÁMBITO DE APLICACIÓN DA REGULACIÓN DO BO GOBERNO NA LEI DE GALICIA?

O contido das obrigas será aplicable á totalidade dos altos cargos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e das entidades do sector público autonómico, consideración que terán os seguintes cargos públicos:

- a) os membros do Consello da Xunta de Galicia;
- b) as delegadas e os delegados territoriais, as secretarías e os secretarios xerais, as secretarías e os secretarios xerais técnicos, as directoras e os directores xerais e os cargos asimilados da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia;
- c) os presidentes e as presidentas, os directores e as directoras xerais e asimilados dos entes instrumentais do sector público autonómico previstos no artigo 45 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia, agás das fundacións do sector público autonómico, sempre que teñan a condición de máximos responsables e cun nomeamento que sexa efectuado por decisión do Consello da Xunta de Galicia ou polos seus propios órganos de goberno;
- d) o persoal eventual que, en virtude de nomeamento legal, exerza funcións de xefatura de gabinete ou xefatura de prensa dos gabinetes

da persoa titular da Presidencia da Xunta e dos demais membros do Consello da Xunta de Galicia;

- e) as persoas titulares de calquera outro posto de traballo da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e entes instrumentais do sector público autonómico, calquera que sexa a súa denominación, cuxo nomeamento se efectúe por decreto do Consello da Xunta de Galicia;
- f) o presidente ou a presidenta do Consello Económico e Social.

A aplicación aos suxeitos mencionados no punto anterior das disposicións contidas neste título non afectará en ningún caso á condición de cargo electo que poidan ter.

43 COMO SE RECOLLE O NOMEAMENTO E EXERCICIO DO ALTO CARGO NA LEI GALEGA?

O nomeamento do alto cargo farase entre persoas idóneas e realizarase atendendo a criterios de competencia profesional, entre persoas con cualificación, formación e experiencia, en función do cargo que vaian desempeñar. A idoneidade será apreciada:

- por quen propón
- por quen nomea o alto cargo

As persoas que ocupen os cargos comprendidos no ámbito de aplicación da lei estarán suxeitas aos principios que figuran no Código ético institucional da Xunta de Galicia nos termos establecidos nel.

A adhesión ao Código ético institucional da Xunta de Galicia deberá figurar expresamente no acto de nomeamento do alto cargo.

O tratamento oficial dos membros do Goberno e dos altos cargos será o de señor/señora, seguido da denominación do cargo, emprego ou rango correspondente.

44 CALES SON OS PRINCIPIOS XERAIS DE DELIMITACIÓN DA NECESARIA DEDICACIÓN AOS CARGOS PÚBLICOS?

Os altos cargos exercerán as súas funcións con dedicación exclusiva e non poderán compatibilizar a súa actividade pública:

- a) co desempeño, en por si ou mediante substitución de persoa interposta, de calquera outro posto, profesión ou actividade, públicos ou privados, por conta propia ou allea;
- b) co exercicio de calquera outra función ou actividade pública representativa, incluído o exercicio de cargos electivos en colexios, cámaras

ou entidades que teñan atribuídas funcións públicas ou coadxuven a estas, salvo as autorizadas pola lei;

- c) co desempeño, en por si ou por persoas interpostas, de cargos de toda índole en empresas ou sociedades que teñan contratos de calquera natureza co sector público estatal, autonómico ou local, sexa cal for a configuración xurídica daquelas;
- d) co exercicio de cargos, en por si ou por persoas interpostas, que leven anexas funcións de dirección, representación ou asesoramento de toda clase de sociedades mercantís e civís e consorcios de fin lucrativo, aínda que uns e outros non realicen fins de servizos públicos nin teñan relacións contractuais coas administracións, os organismos ou as empresas públicas;
- e) coa xestión, a defensa, a dirección ou o asesoramento de asuntos particulares alleos cando, pola súa índole, lles competa ás administracións públicas resolvelos ou estes imliquen a realización dalgún servizo ou fin público;
- f) coa percepción de pensión de xubilación ou retiro por dereitos pasivos ou por calquera réxime da Seguridade Social público e obrigatorio, agás as pensións de viuvez, prestacións por fillo ou filla ou persoa discapacitada ao cargo, ou polo cobramento dunha cantidade á conta por accidente de traballo ou enfermidade profesional.

Non se poderá percibir en ningún caso máis dunha remuneración, periódica ou eventual, con cargo aos orzamentos das administracións públicas e dos organismos e empresas delas dependentes, sen prexuízo das indemnizacións por:

- gastos de viaxes
- estadías
- traslados
- asistencias que en cada caso correspondan polas actividades declaradas compatibles.

45 QUE COMPATIBILIDADES CON ACTIVIDADES PÚBLICAS PODE TER O ALTO CARGO?

O exercicio das funcións de alto cargo será compatible coas seguintes actividades públicas:

- a) o exercicio daqueles cargos que lles correspondan con carácter institucional ou para os cales fosen designados pola súa propia condición;

- b) a representación da Administración autonómica nos órganos colexiados;
- c) o desenvolvemento de misións temporais de representación ante organizacións ou conferencias, nacionais e internacionais;
- d) a representación da Administración autonómica nos órganos colexiados ou nos consellos de administración de organismos ou empresas con capital público ou de entidades de Dereito Público.

No suposto de pertenza a máis de dous consellos de administración de organismos ou empresas con capital público ou de entidades de Dereito Público, só se poderán percibir cantidades en concepto de asistencia por un máximo de dous consellos de administración.

O Consello da Xunta de Galicia poderá limitar a pertenza a máis de dous dos referidos consellos de administración, así como determinar a non percepción de ningunha cantidade por asistencia;

- e) o cargo de deputado ou deputada no Parlamento de Galicia, só no caso dos membros do Goberno galego

Nos supostos previstos nas alíneas anteriores, os cargos comprendidos no ámbito de aplicación desta lei só poderán percibir, polos indicados cargos ou actividades compatíbles:

- as indemnizacións por razón de servizo que lles correspondan de acordo coa normativa vixente
- as cantidades en concepto de asistencia nos supostos b) e d) previstos no punto anterior

As restantes cantidades que, de ser o caso, se devindiquen polo desenvolvemento destas funcións e cargos, sexa cal for o concepto da devindicación, serán ingresadas pola empresa, sociedade, organismo ou ente pagador directamente na Tesourería Xeral da Xunta de Galicia.

46 BAIXO QUE CONDICIÓNS EXISTE UNHA COMPATIBILIDADE CO EXERCICIO DA DOCENCIA?

Poderase compatibilizar, cumpridas as restantes esixencias da lei, o exercicio de funcións docentes, de carácter regrado, sempre que:

- Non supoña menoscabo da dedicación no exercicio do cargo público.
- Se realice en réxime de dedicación a tempo parcial.

O desenvolvemento desta actividade non poderá supoñer en ningún caso incremento ningún sobre as cantidades que por calquera concepto corresponda percibir polo exercicio do cargo público:

- con excepción das indemnizacións por gastos de viaxes, estadias e traslados que lles correspondan de acordo coa normativa vixente na área docente
- dándolles idéntico destino aos dereitos económicos que, de ser o caso, se puidesen devindicar

Para o exercicio das funcións docentes requirirase a autorización expresa da persoa titular da consellería competente en materia de función pública.

Os altos cargos:

- Poderán participar nas actividades a cargo dos centros oficiais de formación e perfeccionamento do persoal empregado público mediante a impartición de conferencias e cursos, sempre que a devandita colaboración se produza con carácter excepcional, así como nos congresos, seminarios e actividades análogas.
- Terán dereito á percepción das indemnizacións previstas regulamentariamente.

Os centros de formación dependentes da Administración xeral da Comunidade Autónoma e dos entes instrumentais do sector público autonómico comunicaranlles trimestralmente ás consellerías competentes en materia de orzamentos e de función pública o detalle das cantidades satisfeitas polos conceptos indicados.

47 CANDO É POSIBLE AUTORIZAR A COMPATIBILIDADE CON ACTIVIDADES PRIVADAS?

O exercicio dun cargo será compatible coas seguintes actividades privadas, sempre que co seu desenvolvemento non comprometa a imparcialidade ou independencia das súas funcións públicas:

- a) as que deriven da simple administración do patrimonio persoal ou familiar;
- b) as de produción e creación literaria, artística, científica ou técnica e as publicacións derivadas daquelas, así como a colaboración e a asistencia ocasional como relator ou relatora en congresos, seminarios, xornadas de traballo, conferencias ou cursos de carácter profesional, sempre que non sexan consecuencia dunha relación de emprego ou de prestación de servizos ou supoñan un menoscabo do estrito cumprimento dos seus deberes;
- c) a participación en entidades culturais ou benéficas que non teñan ánimo de lucro e sempre que non perciban ningún tipo de retribución ou percepción pola devandita participación.

A persoa interesada na realización das actividades comunicarao á Dirección Xeral da Función Pública con carácter previo, agás no suposto de actividades que deriven da simple administración do patrimonio persoal ou familiar.

Os membros do Consello da Xunta non poderán percibir retribución ningunha pola colaboración e/ou asistencia ocasional como relator ou relatora en:

- congresos
- seminarios
- xornadas de traballo
- cursos de carácter profesional

48 COMO SE TRATA NA LEI GALEGA O PROBLEMA DOS CONFLITOS DE INTERESES?

A persoa que ocupe un alto cargo dos mencionados no ámbito de aplicación deste título deberá evitar, en todo caso, a influencia dos seus intereses persoais no exercicio das súas funcións e responsabilidades, por supoñerlles un beneficio ou un prexuízo. Para estes efectos, consideraranse intereses persoais:

- a) os intereses propios;
- b) os intereses familiares, incluíndo os do seu ou da súa cónxuxe ou persoa con quen conviva en análoga relación de afectividade, así como os de parentes dentro do cuarto grao de consanguinidade e do segundo grao de afinidade;
- c) os das persoas coas cales teña unha cuestión litixiosa pendente;
- d) os das persoas coas cales teña amizade íntima ou inimidade manifesta;
- e) os de persoas xurídicas ou entidades privadas nas cales o alto cargo, o seu cónxuxe ou a persoa unida en análoga relación exercesen funcións de dirección, asesoramento ou administración nos dous anos anteriores ao nomeamento;
- f) os de persoas xurídicas ou entidades privadas ás cales os familiares previstos na alínea b) estean vinculados por unha relación laboral ou profesional de calquera tipo, sempre que esta implique o exercicio de funcións de dirección, asesoramento ou administración.

Os altos cargos non poderán ter, en por si ou por persoa interposta, participacións directas ou indirectas superiores a un dez por cento en empresas:

- Mentres teñan concertos ou contratos de calquera natureza co sector público estatal, autonómico ou local.
- Mentres reciban subvencións provenientes de calquera Administración pública.

En caso de que, de forma sobrevida, se produza a causa descrita neste apartado, o alto cargo deberá notificarllo á Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas, que deberá informar sobre as medidas que cómpre adoptar para garantir a obxectividade na actuación pública.

No suposto de que a persoa que sexa nomeada para ocupar un alto cargo posúa a participación á que se refire o punto anterior:

- Terá que allear ou ceder as participacións e os dereitos inherentes a elas durante o tempo en que exerza o seu cargo, no prazo de tres meses contado dende o día seguinte ao do seu nomeamento.
- Se a participación fose adquirida por sucesión hereditaria ou por outro título gratuito durante o exercicio do cargo, terá que desprenderse dela no prazo de tres meses dende a súa adquisición.

A devandita participación e posterior transmisión serán, así mesmo, declaradas aos rexistros previstos na lei na forma que regulamentariamente se determine.

49 COMO REGULA A LEI O DEBER DE ABSTENCIÓN?

As persoas que ocupen os altos cargos comprendidos no ámbito de aplicación da lei deberán abster de intervir nos procedementos administrativos que afecten aos seus intereses persoais.

Para estes efectos, utilizarán a figura da abstención, regulada na normativa básica en materia de procedemento administrativo. Así mesmo, poderán ser recusados nos termos previstos na antedita normativa.

A abstención realizarase por escrito para a súa axeitada expresión e constancia. Notificarase á persoa superior inmediata ou, de non existir, ao órgano que o/a nomeou, que resolverá o procedente.

No caso de que se produza no seo dun órgano colexiado, a abstención constará e incorporarse á acta elaborada pola secretaría. En calquera dos casos, a abstención será comunicada nun prazo máximo dun mes ao Rexistro de Actividades de Altos Cargos, para a súa constancia.

A persoa que ocupe o alto cargo poderá formular á Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas cantas cuestións considere precisas sobre a procedencia da súa abstención en asuntos concretos.

50 QUE LIMITACIÓNS AO EXERCICIO DE ACTIVIDADES POSTERIORES AO CESAMENTO TEN O ALTO CARGO?

Durante os dous anos seguintes á data do seu cesamento, os altos cargos non poderán, en entidades privadas relacionadas con expedientes sobre os cales ditasen resolución no exercicio do cargo:

- realizar actividades
- prestar servizos

Quedarán exceptuadas do disposto no punto anterior aquelas persoas que se reincorporen a entidades privadas nas cales xa exercesen con anterioridade a ocupar o posto de alto cargo, sempre e cando:

- A actividade que vaian desempeñar nelas sexa en postos de traballo que non estean directamente relacionados coas competencias do cargo público ocupado.
- Non poidan adoptar decisións que afecten ás competencias do cargo público desempeñado.

Durante os dous anos seguintes á data do seu cesamento, os altos cargos tampouco poderán asinar, nin en por si nin a través de entidades participadas por eles directa ou indirectamente en máis do 10%, contratos coa Administración pública na cal prestasen servizos, sempre que garden relación directa coas funcións que o alto cargo exercía:

- de asistencia técnica
- de servizos ou similares

Durante o mencionado período de dous anos, estas persoas deberán efectuar, ante a Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas, declaración sobre as actividades que vaian realizar, con carácter previo ao seu inicio.

No prazo dun mes dende a recepción no Rexistro de Actividades da devandita comunicación, o centro directivo competente en materia de función pública:

- Deberase pronunciar sobre a compatibilidade da actividade privada que se vai realizar.
- Deberá comunicalo tanto á persoa afectada coma á entidade na que pretenda prestar os seus servizos. As resolucións que recoñezan a compatibilidade con actividade privada serán publicadas no Portal de Transparencia e Goberno Aberto.

Cando a Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas considere que a actividade privada que pretende desenvolver a persoa que ocupou o alto cargo vulnera o establecido na lei:

- Comunicarallo á persoa interesada e á entidade na cal pretende prestar servizos.
- Concederalles un prazo máximo de dez días para que realicen as alegacións que xulguen oportunas ao respecto. Analizadas as alegacións, a Oficina proporalle á persoa titular do centro directivo competente en materia de función pública a resolución que proceda.

Durante os dous anos posteriores á data do seu cesamento como alto cargo, aqueles e aquelas que reingresen na función pública e teñan concedida a compatibilidade para prestaren servizos retribuídos de calquera natureza a persoas físicas ou xurídicas de carácter privado absteranse en todas aquelas actuacións privadas que garden relación coas competencias do cargo exercido.

51 QUE ALCANCE TEN A PROHIBICIÓN DA TENZA DE FONDOS EN PARAÍDOS FISCAIS?

Durante o exercicio do seu cargo, así como nos dous anos seguintes ao seu cesamento, os altos cargos non poderán ter fondos, activos financeiros ou valores negociables en países ou territorios con cualificación de paraíso fiscal segundo a regulación estatal de aplicación:

- por si mesmos
- ou por persoas, entidades ou empresas interpostas

En caso de dispoñer dos devanditos fondos, activos financeiros ou valores negociables, deberán:

- Poñelo en coñecemento do órgano competente en materia de incompatibilidades.
- Comprometerse a transferilos a entidades ou intermediarios financeiros con residencia fiscal en países ou territorios que non teñan a devandita cualificación.

52 QUE DECLARACIÓNS DE ACTIVIDADES E DE BENS PATRIMONIAIS DEBEN FACER OS ALTOS CARGOS?

Os cargos están obrigados a formular as seguintes declaracións:

- a) declaración de actividades ante o Rexistro de Actividades de Altos Cargos. Esta virá referida a calquera actividade, negocio, empresa ou sociedade, pública ou privada, que desenvolvan en por si ou mediante substitución ou apoderamento e que lles proporcione ou poida proporcionar ingresos económicos ou nos cales teñan participación ou intereses

Esta declaración deberá incluír tamén:

- Aquelas actividades que tivesen desempeñado durante os dous anos anteriores á súa toma de posesión como cargo público.
 - As renunciacións ou alleamentos de participacións en empresas que tivesen que realizar para cumprir a norma.
- b) declaración de bens patrimoniais ante o Rexistro de Bens Patrimoniais referida aos que integren o patrimonio da persoa interesada,

compreensiva da totalidade dos seus bens, dereitos e obrigas, á cal se xuntará a copia da última declaración tributaria correspondente:

- ao imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF)
- ao imposto sobre o patrimonio no caso de que teña obriga de presentalo a persoa declarante ante a Administración tributaria

Esta declaración deberá incluír as participacións en calquera tipo de sociedade pertencente ao alto cargo.

Xunto con esta declaración, deberán presentar a declaración comprensiva da situación patrimonial.

As declaracións mencionadas efectuaranse nos termos regulamentariamente establecidos dentro dos tres meses seguintes á data de toma de posesión e cesamento, respectivamente, do alto cargo.

Anualmente, durante o mes de xullo, presentarán ante o Rexistro de Bens Patrimoniais, copia das declaracións tributarias mencionadas.

53 CAL É O ÓRGANO DE XESTIÓN DAS INCOMPATIBILIDADES DOS ALTOS CARGOS DA XUNTA DE GALICIA?

A Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas da Xunta de Galicia será o órgano competente:

- para a xestión do réxime de incompatibilidades;
- para coñecer as denuncias que se poidan formular sobre os presuntos incumprimentos dese réxime. Estará adscrito á consellería competente en materia de función pública.

A Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas da Xunta de Galicia será o órgano:

- encargado do mantemento e da xestión dos rexistros de actividades e de bens patrimoniais de altos cargos;
- responsable da custodia, seguridade e indemnidade dos datos e documentos que se conteñan neles.

Este órgano:

- Será o encargado de cualificar a declaración de actividades e a declaración de bens patrimoniais nos termos establecidos regulamentariamente.
- Procederá a recordar e, de ser o caso, requirir a quen sexa nomeado ou a quen deixe de exercer un cargo dos comprendidos no ámbito de aplicación o cumprimento das obrigas previstas nesta lei.

Todos os órganos da Administración xeral da Comunidade Autónoma, así como todas as entidades do sector público autonómico, deberán informar a Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas dos nomeamentos dos altos cargos comprendidos no ámbito de aplicación deste título no prazo de sete días contados dende o nomeamento.

As entidades públicas ou privadas con representación do sector público nos seus órganos de administración ou de goberno comunicarán á Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas as designacións de persoas que teñan a condición de alto cargo.

Todos os altos cargos, entidades, órganos e organismos públicos, así como as entidades privadas, terán a obriga de colaborar coa Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas na obtención de calquera información que esta lles requira para os efectos de detectar calquera vulneración do réxime de incompatibilidades previsto na lei.

O persoal que preste servizos nesta oficina ten o deber permanente de manter en segredo os datos e as informacións que coñeza por razón do seu traballo.

54 CAL É O RÉXIME XURÍDICO DO REXISTRO DE ACTIVIDADES DE ALTOS CARGOS E REXISTRO DE BENS PATRIMONIAIS?

O Rexistro de Actividades de Altos Cargos será público. O contido das declaracións inscritas nel estará dispoñible no Portal de Transparencia e Goberno Aberto.

O Rexistro de Bens Patrimoniais de Altos Cargos será público. O contido das declaracións comprensivas da situación patrimonial estará dispoñible no Portal de Transparencia e Goberno Aberto e publicárase no *Diario Oficial de Galicia*, referido aos momentos do nomeamento e do cesamento das persoas que ocupen altos cargos.

Terán acceso completo a este rexistro:

- a) o Parlamento de Galicia, de acordo co que se estableza no Regulamento da Cámara;
- b) os órganos xudiciais, para a instrución ou a resolución de procesos que requiran o coñecemento dos datos que constan no rexistro, de conformidade co disposto nas leis procesuais;
- c) o Ministerio Fiscal, cando realice actuacións de investigación no exercicio das súas funcións que requiran o coñecemento dos datos que constan no Rexistro;
- d) o Defensor del Pueblo e o Valedor do Pobo, nos termos previstos nas súas leis de creación;
- e) o Consello de Contas, nos termos previstos na súa lei reguladora.

Non serán obxecto de publicidade as copias da declaración tributaria correspondente ao imposto sobre a renda das persoas físicas e, de ser o caso, do imposto sobre o patrimonio.

Para o efecto da súa publicación, as persoas referidas cubrirán unha declaración comprensiva da súa situación patrimonial, con omisión daqueles datos referentes á localización dos elementos patrimoniais, para salvagardar a privacidade e seguridade das persoas titulares, no modelo que aprobe a persoa titular da consellería competente en materia de función pública.

Esta declaración deberá ser presentada no Rexistro de Bens Patrimoniais no prazo dos tres meses seguintes á data de toma de posesión e de cesamento, respectivamente, ante a Oficina de Incompatibilidades e Boas Prácticas, para a súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*. Será aplicable o réxime xeral establecido neste título para a presentación das declaracións.

55 CAL DEBE SER A ACTUACIÓN DO GOBERNO DA XUNTA EN FUNCIÓNS SEGUNDO OS CRITERIOS DO BO GOBERNO?

No tempo de permanencia en funcións da Xunta cesante, tal e como se define no artigo 29 da Lei 1/1983, do 22 de febreiro, reguladora da Xunta e da súa Presidencia, o Goberno deberá limitar a súa xestión ao despacho de asuntos ordinarios, evitando adoptar medidas que condicionen aquelas que deba definir o Goberno que o substitúa.

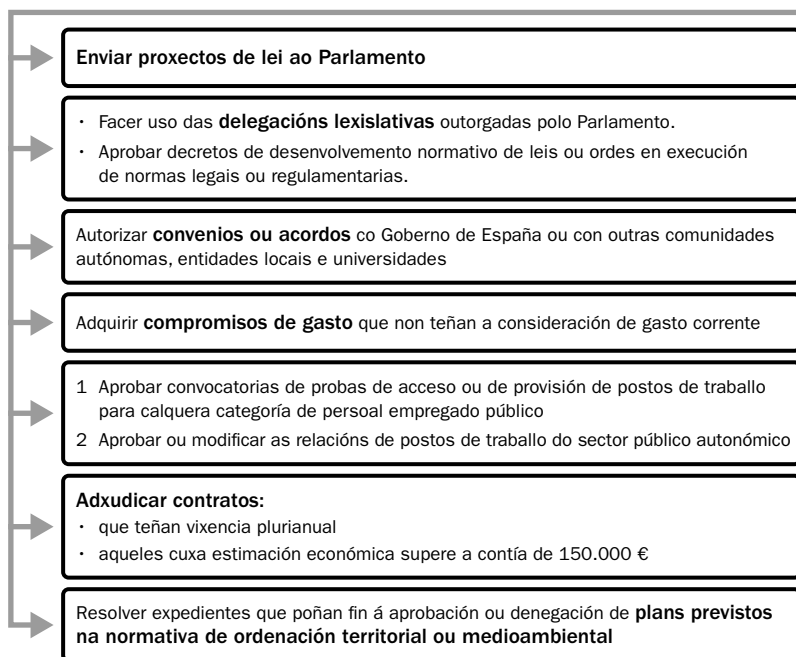
Nese sentido, durante a súa permanencia en funcións, e agás casos de urxencia ou cando existan razóns motivadas que o xustifiquen, o Goberno en funcións non poderá:

- a) Enviar proxectos de lei ao Parlamento.
- b) Facer uso das delegacións lexislativas outorgadas polo Parlamento, así como aprobar decretos de desenvolvemento normativo de leis ou ordes en execución de normas legais ou regulamentarias.
- c) Autorizar convenios ou acordos co Goberno de España ou con outras comunidades autónomas, entidades locais e universidades.
- d) Adquirir compromisos de gasto que non teñan a consideración de gasto corrente.
- e) Aprobar convocatorias de probas de acceso ou de provisión de postos de traballo para calquera categoría de persoal empregado público.
- f) Aprobar ou modificar as relacións de postos de traballo do sector público autonómico.
- g) Adxudicar contratos que teñan vixencia plurianual e, en todo caso, aqueles cuxa estimación económica supere a contía de 150.000 euros.

- h) Resolver expedientes que poñan fin á aprobación ou denegación de plans previstos na normativa de ordenación territorial ou ambiental.

Presno Illera entendeu para o caso estatal que a negativa de someterse, por parte do goberno en funcións, ao control parlamentario sobre as tarefas que asume durante ese período equivale a unha sorte de “filibusterismo gobernamental”; mais esta cuestión está aínda pendente de ser clarificada polo Tribunal Constitucional.

O Goberno en funcións non poderá:



56 QUE ACTUACIÓN DO GOBERNO EN FUNCIÓNS, EN RELACIÓN CO TRASPASO DE PODERES, É AXUSTADA AO BO GOBERNO?

Durante a súa permanencia en funcións, a Xunta cesante deberá tomar as medidas destinadas a garantir a subministración ao novo Goberno da información pertinente sobre o estado xeral da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e dos entes instrumentais do sector público galego. Nese sentido, cada consellería do Goberno en funcións deberá elaborar un informe

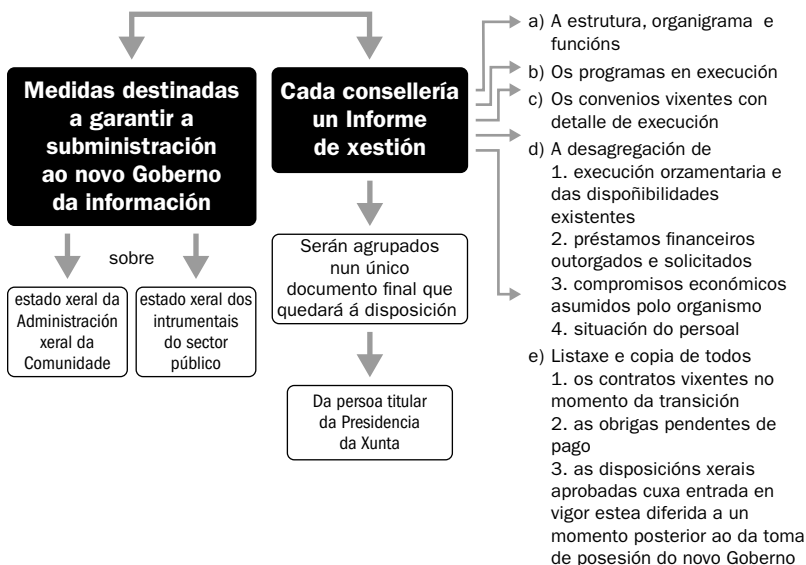
de xestión relativo tanto a ela mesma coma a aqueles entes instrumentais do sector público autonómico dependentes dela.

O contido do devandito informe de xestión desenvolverase regulamenteiramente e deberá recoller, cando menos:

- a) a estrutura, o organigrama e as funcións
- b) os programas en execución
- c) os convenios vixentes con detalle de execución
- d) o detalle da execución orzamentaria do exercicio en curso e das dispoñibilidades existentes
- e) o detalle de préstamos financeiros outorgados e solicitados
- f) o detalle de compromisos económicos asumidos polo organismo
- g) o detalle da situación do persoal
- h) a listaxe e copia de todos os contratos vixentes no momento da transición
- i) a listaxe e copia de todas as obrigas pendentes de pagamento
- j) a listaxe de todas as disposicións de carácter xeral aprobadas cuxa entrada en vigor estea diferida a un momento posterior ao da toma de posesión do novo Goberno

Unha vez confeccionados, os informes de xestión serán agrupados nun único documento final que quedará á disposición da persoa titular da Presidencia da Xunta.

Actuación do Goberno en funcións en relación co traspaso de poderes



57 QUE RÉXIME SANCIONADOR GARANTE O BO GOBERNO EN GALICIA?

O incumprimento das obrigas establecidas na Lei de bo goberno sancionárase consonte o previsto nela, sen prexuízo doutras responsabilidades que puidesen concorrer.

A potestade sancionadora respecto das infraccións tipificadas nesta lei exercerase de conformidade co disposto na Lei de transparencia e do bo goberno e na normativa en materia de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo sancionador.

O réxime sancionador disposto na Lei de transparencia e bo goberno non se aplica se:

- os feitos poden ser constitutivos de infracción penal;
- pode ser aplicable outro réxime de responsabilidade administrativa ou de natureza xurisdiccional, sempre que se dea tamén a identidade de suxeito e fundamento.

Cando, en calquera fase do procedemento sancionador, os órganos competentes consideren que existen elementos de xuízo indicativos da existencia doutra infracción para cuxa resolución non sexan competentes, comunicaran-llo ao órgano que consideren competente.

O disposto na Lei de transparencia e bo goberno enténdese sen prexuízo da existencia das demais responsabilidades a que houbese lugar. Para estes efectos, cando aparezan indicios doutras responsabilidades, ordenarase:

- Á Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia que valore o exercicio doutras posibles accións que poidan corresponder;
- Se procede, que poña os feitos en coñecemento do Ministerio Fiscal por se puidesen ser constitutivos de delito.

58 QUE INFRACCIÓNS E SANCIÓN EN MATERIA DE XESTIÓN ECONÓMICO-ORZAMENTARIA RECOLLE A LEI DE TRANSPARENCIA E BO GOBERNO?

As persoas que ocupen altos cargos estarán suxeitas ao réxime de infraccións e sancións en materia de xestión económico-orzamentaria recollido na normativa básica en materia de transparencia e bo goberno.

Considéranse infraccións moi graves:

- a) o incumprimento das normas sobre incompatibilidades, conflitos de intereses e abstencións cando se produza dano manifesto á Administración autonómica;

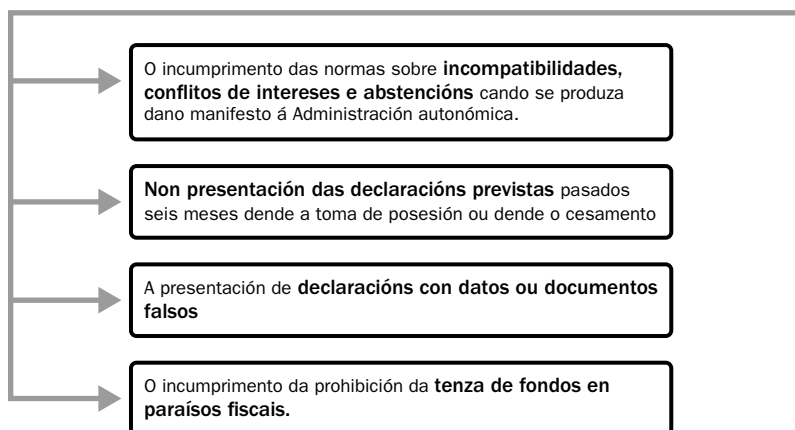
- b) a non presentación das declaracións previstas na lei, pasados seis meses dende a toma de posesión ou dende o cesamento;
- c) a presentación de declaracións con datos ou documentos falsos;
- d) o incumprimento da prohibición da tenza de fondos en paraísos fiscais.

Consideraranse infraccións graves:

- a) o incumprimento das normas sobre incompatibilidades, conflitos de intereses e abstencións, cando non se produza dano manifesto á Administración autonómica;
- b) a non presentación en prazo das declaracións previstas na lei cando non sexa emendada tras o prazo dun mes, logo do requirimento que se formule para o efecto, tanto tras o nomeamento coma tras o cesamento;
- c) a omisión de datos e documentos que deban ser presentados conforme o establecido na lei.

Considerarase infracción leve a non presentación no prazo establecido das declaracións previstas na lei, transcorrido o prazo previsto no requirimento que se formule para o efecto.

Infraccións moi graves en materia de incompatibilidades e conflito de intereses



59 QUE INFRACCIÓNS E SANCIÓN DISCIPLINARIAS RECOLLE A LEI DE TRANSPARENCIA E BO GOBERNO?

As persoas que ocupen altos cargos estarán suxeitas ao réxime de infraccións e sancións disciplinarias recollido na normativa básica en materia de transparencia e bo goberno.

Ademais, considerarase infracción grave o incumprimento reiterado das obrigas en materia de transparencia previstas na lei galega cando se produza un dano manifesto, e infracción leve o incumprimento das indicadas obrigas cando non sexa reiterado e non se produza dano manifesto.

O procedemento sancionador iníciase de oficio, por acordo do órgano competente, ben por iniciativa propia, ben como consecuencia de orde superior, petición razoada doutros órganos ou denuncia cidadá.

O órgano competente para ordenar a incoación será:

- a) o Consello da Xunta, para as infraccións de calquera tipo que afecten a membros do Goberno, por proposta da persoa titular da consellería competente en materia de administracións públicas;
- b) a persoa titular da consellería competente en materia de facenda, para as infraccións en materia de xestión económico-orzamentaria que afecten ás restantes persoas incluídas no ámbito de aplicación da lei;
- c) a persoa titular da consellería competente en materia de función pública, para as infraccións en materia de incompatibilidades e conflitos de intereses que afecten ás restantes persoas incluídas no ámbito de aplicación da lei;
- d) a persoa titular da consellería competente en materia de administracións públicas, para as infraccións disciplinarias.

O órgano competente para instruír o procedemento será:

- a) a persoa titular da secretaría xeral técnica da consellería competente en materia de facenda, para as infraccións en materia de xestión económico-orzamentaria;
- b) a persoa titular da secretaría xeral técnica da consellería competente en materia de función pública, para as infraccións en materia de incompatibilidades e conflitos de intereses;
- c) a persoa titular da secretaría xeral técnica da consellería competente en materia de administracións públicas, para as infraccións disciplinarias.

O órgano competente para a imposición das sancións será:

- a) o Consello da Xunta de Galicia en caso de sancións moi graves ou cando o alto cargo teña a condición de membro do Goberno;
- b) o órgano competente para a súa incoación en caso das sancións graves e leves.

60 CAL É O PROCEDEMENTO PARA SUBSTANCIAR AS RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE BO GOBERNO?

O órgano competente para a instrución, con anterioridade á iniciación de calquera expediente de responsabilidade, poderá realizar actuacións previas de carácter reservado co obxecto de:

- Determinar se concorren circunstancias que xustifiquen tal iniciación.
- Notificarlle o inicio de tales actuacións á persoa interesada.

Así mesmo, o devandito órgano encargarse das denuncias que sobre os presuntos incumprimentos da lei se poidan formular.

No caso de infraccións en materia de incompatibilidades e conflitos de intereses, a Oficina de Incompatibilidades, a través do centro directivo ao que estea adscrita, con anterioridade á iniciación de calquera expediente sancionador, poderá realizar de oficio as actuacións previas de carácter reservado para determinar se concorren circunstancias que xustifiquen tal iniciación. Así mesmo, a Oficina de Incompatibilidades encargarse das denuncias que se poidan formular sobre os presuntos incumprimentos en materia de incompatibilidades e conflitos de intereses. Unha vez realizadas estas actuacións previas, a Oficina de Incompatibilidades remitiralle ao órgano competente para a instrución o informe das actuacións previas realizadas.

Unha vez realizada a información previa, o órgano competente para a instrución elevará o informe das actuacións previas realizadas ao órgano competente para a incoación.

O procedemento:

- Tramitarse en expediente contradictorio e sumario conforme se determine regulamentariamente.
- No que non se regule especificamente, aplicarse a normativa de réxime xurídico e procedemento administrativo aplicable ás administracións públicas.

As persoas responsables dos ficheiros, arquivos e rexistros de carácter público proporcionaranlle ao órgano competente para a instrución, cando lle sexan requiridos, información, datos e colaboración na forma establecida na lexislación en materia de datos de carácter persoal.

De conformidade co previsto na lexislación de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, o órgano competente para resolver poderá adoptar en calquera momento, mediante acordo motivado, as medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar a eficacia da resolución que se poida ditar.

Concluída a instrución, o órgano instructor formulará unha proposta de resolución, na cal:

- Se fixarán de forma motivada os feitos, especificándose os que se consideren probados e a súa cualificación xurídica.
- Se determinarán a infracción e a persoa ou persoas que resulten responsables, especificándose a sanción que propón que se impoña e as medidas provisionais que se adoptaron, ou ben proporase a declaración de non existencia de infracción ou responsabilidade.

61 QUE SANCIÓN EN MATERIA DE INCOMPATIBILIDADES E CONFLITO DE INTERESES EXISTEN PARA GARANTIR O BO GOBERNO?

A sanción por infracción moi grave comprenderá:

- a) a destitución nos cargos públicos que ocupen, agás que xa cesasen nestes;
- b) a obriga de restituír, de ser o caso, as cantidades percibidas indebidamente na forma que se estableza regulamentariamente;
- c) a inhabilitación para ocupar un posto de alto cargo para as persoas que cometesen as infraccións tipificadas referidas a normas sobre incompatibilidades, conflitos de intereses e abstencións, cando produzan dano manifesto á Administración autonómica, durante un período de entre cinco e dez anos.

A inhabilitación para ocupar cargos públicos comportará a destitución do cargo público que ocupe, se non cesase nel;

- d) unha sanción pecuniaria por un importe entre un mínimo do 5% e un máximo do 10% do seu salario bruto mensual.

A sanción por infracción grave comprenderá:

- a) a obriga de restituír, de ser o caso, as cantidades percibidas indebidamente na forma que se estableza regulamentariamente;
- b) a inhabilitación para ocupar un posto de alto cargo das persoas que cometesen as infraccións tipificadas referidas a normas sobre incompatibilidades, conflitos de intereses e abstencións, cando non

produzan dano manifesto á Administración autonómica, durante un período de entre un e cinco anos;

A inhabilitación para ocupar cargos públicos comportará a destitución no cargo público que ocupe, se non cesase nel.

- c) unha sanción pecuniaria por un importe entre un mínimo do 2% e un máximo do 4% do seu salario bruto mensual

As infraccións leves serán sancionadas cunha amoestación por escrito.

Para a gradación das sancións aplicables en cada caso, teranse en conta:

- os criterios recollidos na normativa básica de procedemento administrativo e valorarase a existencia de prexuízos para o interese público
- a repercusión da conduta na cidadanía e, de ser o caso, a percepción indebida de cantidades polo desempeño de actividades públicas incompatibles

Cando as sancións comporten o pagamento e/ou a restitución de cantidades, estas depositaranse na Tesourería Xeral da Xunta de Galicia.

62 CAL É O RÉXIME XURÍDICO DA PRESCRICIÓN DE INFRACCIÓNS E SANCIÓNS EN MATERIA DE BO GOBERNO?

As infraccións e as sancións reguladas na lei prescribirán aos cinco anos, tres anos e un ano, segundo se trate de responsabilidades moi graves, graves ou leves, respectivamente.

Para o cómputo dos prazos de prescripción, así como para as causas da súa interrupción, observarase o disposto na normativa básica de procedemento administrativo.

63 CAL É O INFORME AO PARLAMENTO DE GALICIA QUE DEBE RENDER A XUNTA EN MATERIA DE BO GOBERNO?

A Xunta de Galicia deberalle remitir anualmente ao Parlamento de Galicia un informe sobre os expedientes tramitados en aplicación do réxime sancionador, coa inclusión de referencias aos procedementos iniciados, resolto e, de ser o caso, aos que fosen obxecto de recurso. Este informe farase público no Portal de Transparencia e Goberno Aberto.

Con carácter previo ao nomeamento dos presidentes ou das presidentas do Consello Económico e Social, do Consello da Cultura Galega ou doutros órganos que se poidan establecer por lei e cuxo nomeamento sexa realizado polo presidente ou pola presidenta ou polo Consello da Xunta, por un período de tempo determinado, porase en coñecemento do Parlamento de Galicia o nome das persoas propostas para estes cargos co fin de que poida

dispoñer a súa comparecencia ante a comisión correspondente da Cámara. A comisión parlamentaria examinará, de ser o caso, as candidaturas propostas. E os seus membros formularán as preguntas ou solicitarán as aclaracións que crean convenientes.

De igual maneira, comparecerán as candidatas ou os candidatos propostos para os cargos de director ou directora da Corporación Radio e Televisión de Galicia e Valedor do Pobo.

H A ACCIÓN EXTERIOR DA XUNTA DE GALICIA

1 POR QUE TEN PARTICULAR ALCANCE O PROBLEMA DAS RELACIÓNS INTERNACIONAIS NUN ESTADO DESCENTRALIZADO?

Unha das cuestións que tradicionalmente estiveron máis vinculadas ao principio de soberanía estatal é a relativa ás facultades dos poderes públicos en relación co trato a outros entes que contan con personalidade xurídica propia no ámbito internacional. Deste xeito, o artigo 149.1.3.º da Constitución española establece que o Estado ten competencia exclusiva, entre outras, sobre a materia de “relacións internacionais”. Tal proclamación, que non suscitaría problema ningún no caso dun Estado unitario, debe conciliarse, como sinalou López Portas (“... canto maior sexa a competencia autonómica xorde unha maior necesidade de preservar un certo espazo de participación política na configuración da normativa comunitaria”), coa plasmación tamén constitucionalizada do denominado “Estado das autonomías”, a partir do recoñecemento do dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que integran a nación española (artigo 2 da Constitución española).

2 CAL FOI A INTERPRETACIÓN INICIAL DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE A ACCIÓN EXTERIOR DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Dende a aprobación en 1978 do noso texto constitucional, produciuse un proceso de internacionalización da vida económica, social, política e cultural, que trouxo consigo, entre outras cousas, a incorporación de España á Unión Europea e á Organización do Tratado do Atlántico Norte. Este fenómeno globalizador esixe, nun Estado fortemente descentralizado como o noso, conxugar o deseño e exercicio das competencias estatais e autonómicas, tomando como punto de partida a idea de que a acción exterior é unha actuación que un poder público leva a cabo de modo eficaz fóra do ámbito territorial que lle é propio. Neste sentido, Luís Ortega sinalou que o proceso de integración europea se

manifestou no ordenamento xurídico español dunha forma complexa e plural e dentro dun marco respectuoso do pluralismo interno proclamado na Constitución española, e conforme a interpretación do Tribunal Constitucional.

A interpretación restritiva que do artigo 149.1.3 da Constitución fixo o Tribunal Constitucional nas súas primeiras sentenzas levaba a que, baixo ningún concepto, as comunidades autónomas españolas estarían lexitimadas para desenvolver actividades con transcendencia exterior, pois iso levaría consigo a sanción de inconstitucionalidade para tales actividades. Trataríase dunha concepción clásica da idea de soberanía tal e como os teóricos do absolutismo político, sinaladamente Jean Bodin, apuntaron cando se trataba de destacar os caracteres propios do soberano.

3 COMO MUDOU NA ACTUALIDADE O CRITERIO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO TOCANTE Á DELIMITACIÓN DAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN ACCIÓN EXTERIOR?

Esta formulación inicial do máximo intérprete da Constitución sufriu unha evolución no ámbito doutrinal tanto dos constitucionalistas coma dos internacionalistas. Tratouse de superar interpretacións restritivas distinguindo claramente dous ámbitos. Por un lado, o núcleo duro das relacións internacionais, que estaría claramente vinculado coa soberanía do Estado. Por outro, o recoñecemento de certa capacidade exterior das comunidades autónomas como consecuencia ineludible da potencialidade dos seus recoñecementos competenciais.

As contribucións do fundamento xurídico 117 da Sentenza do Tribunal Constitucional con relación ao Estatuto de Cataluña poñen de manifesto ata que punto a apertura na interpretación da participación autonómica é manifesta na actualidade.

Neste senso, a disposición adicional do Estatuto de autonomía para Cataluña prevé que “[s]e o Estatuto establece que a posición do Goberno da Generalitat é determinante para conformar un acordo co Goberno do Estado e este non a acolle, o Goberno do Estado debe motivalo ante a Comisión Bilateral Generalitat-Estado”. O Tribunal Constitucional argumentou que a propia dicción literal do precepto deixa ben ás claras que “posición determinante” non é equivalente a “posición vinculante”. Deste xeito, a disposición adicional segunda prevé unicamente unha forma de actuar para o caso de que o Estado decida non acoller a posición da Generalitat naqueles supostos nos que, de acordo co Estatuto, sexa determinante, é dicir, exclusivamente nos casos certos recollidos, entre outros, no artigo 186.3 EAC (participación na formación das posicións do Estado ante a Unión Europea cando afecten ás competencias exclusivas da Comunidade Autónoma, sempre que da proposta ou iniciativa

européas poidan derivarse consecuencias financeiras ou administrativas de especial relevancia para Cataluña).

4 COMO DEBE RESOLVERSE A DISPARIDADE DE CRITERIOS ENTRE O ESTADO E A COMUNIDADE AUTÓNOMA CANDO SE TRATA DUNHA MATERIA QUE AFECTA Á ACCIÓN EXTERIOR?

O noso Tribunal Constitucional entende que o deber de motivación ou exteriorización polo Goberno do Estado da discrepancia coa posición determinante da Generalitat nos casos devanditos en que expresamente aparece así cualificada pode configurarse, en principio, dados os xenéricos termos da disposición impugnada, como un mecanismo de colaboración (no seu momento, D. Lauroff puxo de manifesto que son o conxunto das competencias do Estado, do que forman parte integrante as comunidades autónomas, as que poden verse afectadas, conforme o artigo 93 da Constitución española, polos tratados internacionais) en supostos nos que resultan, ou poden resultar, especialmente afectados os intereses da Comunidade Autónoma, sen que de xeito ningún o Estado resulte vinculado na decisión que deba adoptar no exercicio das súas competencias. Polo demais, o Estatuto de autonomía, en tanto que norma institucional básica da Comunidade Autónoma, non é unha sede normativa inadecuada, cunha perspectiva constitucional como no seu día sinalou Remiro Brotóns, para prever, coa xeneralidade con que se fai na disposición contra a que se recorreu, este tipo de mecanismos; revestindo neste extremo un carácter meramente retórico a impugnación dos recorrentes, que ningunha argumentación ofrecen ao respecto, nin sequera a cita do precepto constitucional supostamente vulnerado. En consecuencia, desestima a impugnación da disposición adicional segunda EAC.

5 EN QUE SE DIFERENCIAN A ACCIÓN EXTERIOR DIRECTA E INDIRECTA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Esta cuestión pode ser sometida a moi diversos enfoques, pero tendo en conta o carácter de entes territoriais subestatais, parece oportuno distinguir, na alínea apuntada por Martín Pérez, entre unha acción exterior de carácter directo, que sería a que levan a cabo as propias institucións autonómicas, especialmente os executivos, e outra de carácter indirecto, que vén dada pola participación das comunidades autónomas no exercicio da política exterior do Estado e incluso na negociación de acordos internacionais.

6 COMO INTERPRETOU NUN PRIMEIRO MOMENTO O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL O ALCANCE DA ACCIÓN EXTERIOR DIRECTA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Esta formulación previa de carácter doutrinal tivo as súas consecuencias na evolución do posicionamento do noso Tribunal Constitucional español. Deste xeito, nunha primeira fase, que poderemos cualificar de moi restritiva, o Tribunal entendeu que toda actuación autonómica con transcendencia internacional ou exterior, con independencia do contido concreto da mesma, invadiría un ámbito competencial propio do Estado, sendo inconstitucional.

A deriva destas ideas iniciais do Tribunal Constitucional vén recollida noutros pronunciamentos que remarkan o carácter exclusivo a favor do Estado. Neste senso, a Sentenza do Tribunal Constitucional núm. 137, de 1989, seguindo ideas xa contidas na núm. 252, de 1988, en relación cun comunicado de colaboración entre a Xunta de Galicia e o Goberno de Dinamarca, entendeu que se trataba dun “acto ilexítimo”, se ben os votos particulares que acompañan esta sentenza son a orixe dun cambio de interpretación posterior do Tribunal Constitucional.

7 EN QUE CONSISTIU A EVOLUCIÓN DA XURISPRUDENCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE A ACCIÓN EXTERIOR DIRECTA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

O escenario máis autonomista na doutrina constitucional ten lugar a partir da Sentenza núm. 165, de 1994. Nela admítase un marco de actuación exterior das comunidades autónomas que vai máis ala do territorio do Estado. Esta idea non descoñece que as comunidades autónomas carecen de *ius ad tractatum*. É dicir, non poden concertar tratados con estados soberanos e organizacións internacionais gobernamentais. O Tribunal establece unha serie de requisitos para que unha actividade autonómica con proxección exterior sexa constitucional; en concreto, enuméranse ata un total de cinco.

En primeiro lugar, debe tratarse dunha actividade necesaria ou conveniente para o exercicio das competencias autonómicas. Esta idea como ocorre comunmente no ámbito xurídico resulta de fácil contraste en casos extremos, pero sumamente indefinida cando a competencia autonómica tampouco está totalmente delimitada.

En segundo lugar, a actividade autonómica non poderá implicar en ningún caso o exercicio do *ius contrahendi*, cuestión que en principio será facilmente contrastable dende o punto de vista formal se nos atopamos ante un acordo que se subscribe de conformidade co convenio de Viena, regulador do Dereito dos tratados internacionais.

En terceiro lugar, a actuación da Comunidade Autónoma non debe orixinar obrigas inmediatas e actuais fronte a poderes públicos estranxeiros. A razón de ser desta limitación está na personalidade única do Estado español no plano do Dereito Internacional Público, de tal xeito que calquera posición xurídica da Comunidade Autónoma estaría chamada a repercutir nos ámbitos obrigacionais do Estado.

O cuarto requisito que, de forma xeral, reconece o máximo intérprete da Constitución ten que ver con que a actividade autonómica con proxección exterior non incida na política exterior do Estado. Esta limitación entendo que debe ser interpretada de xeito restritivo, de tal maneira que só aquelas actuacións autonómicas que vaian en contra das alíneas estratéxicas que fixa o Estado español nas súas relacións internacionais ou nas que se vexa vinculado como consecuencia polas decisións tomadas no ámbito da Unión Europea, limitarían as actuacións autonómicas. Neste orde de cousas, Montilla Martos reflexionou sobre os títulos competenciais que habilitan a participación autonómica e os do Estado que o habilitan para establecer as bases necesarias para a coordinación estatal.

Por último, a actividade autonómica con proxección exterior é constitucional se non xera responsabilidade do Estado español fronte a outros estados ou organizacións supranacionais.

8 QUE PODE FACER O ESTADO EN RELACIÓN COAS COMPETENCIAS EXERCIDAS POLAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ACCIÓN EXTERIOR DIRECTA?

O contido da Sentenza do Tribunal Constitucional núm. 165, de 1994, atribúe ao Estado a posibilidade de establecer medidas que regulen e coordinen as actividades das comunidades autónomas. Forma parte da razoabilidade da actuación do Estado que non se produzan solapamentos ou contradicións entre as decisións no ámbito da acción exterior que adopten pola súa conta cada unha das comunidades autónomas entre si e, mesmo, como quedou anteriormente referido, en relación con decisións do poder central.

Estas reflexións acerca do alcance do dereito de perfeccionar tratados internacionais deben completarse á luz do fundamento xurídico 126 da Sentenza do Tribunal Constitucional en relación co Estatuto de Cataluña.

O art. 195 EAC prevé que “[a] Generalitat, para a promoción dos intereses de Cataluña, pode subscribir acordos de colaboración no ámbito das súas competencias. Para tal fin, os órganos de representación exterior do Estado prestarán o apoio necesario ás iniciativas da Generalitat.”

Os recorrentes estimaban que o precepto é compatible coa Constitución se se deixa claro que non afecta ao *ius contrahendi*, que corresponde ao Estado.

O Tribunal Constitucional advirte, fronte á formulación que se efectúa na demanda, que o precepto non contén en si mesmo nada que permita apreciar que se traspasen os límites das actividades con proxección exterior das comunidades autónomas. Iso porque a facultade que se recoñece á Generalitat para subscribir acordos de colaboración con proxección exterior se circunscribe sempre, segundo reza o propio precepto, ao ámbito de competencias da Comunidade Autónoma e para a promoción dos seus intereses, o que resulta ademais coherente coa concepción dominante na doutrina respecto da política exterior (así, Lawrence Ziring, quen a define como unha estratexia ou curso planeado de acción, desenvolvido polos tomadores de decisión nun Estado fronte a outros estados ou entidades internacionais para alcanzar determinadas metas, definidos en termos de interese nacional). Da redacción do precepto, a xuízo do máximo intérprete da Constitución, de ningún xeito cabe deducir que a devandita facultade:

- implique o exercicio dun *ius contrahendi*
- que orixine obrigas fronte a poderes públicos estranxeiros
- que incida na política exterior do Estado
- nin, en fin, que xere responsabilidade deste fronte a estados estranxeiros ou organizacións inter ou supranacionais

Ámbitos estes reservados ao Estado *ex art.* 149.1.3 CE e que a Comunidade Autónoma debe respectar en todo caso no exercicio da facultade que lle recoñece o art. 195 EAC (neste senso, apunta o Tribunal, non pode deixar de recoñecerse que o art. 193.1 EAC, precepto de cabeceira do capítulo III deste título V, que non foi impugnado, prescribe que a acción no exterior da Generalitat se exerce “respectando a competencia do Estado en materia de relacións exteriores”).

Sinala o Tribunal, ademais, que o inciso final do precepto impugnado recolle unha medida de cooperación dos órganos de representación exterior do Estado coas iniciativas da Generalitat para a subscripción dos referidos acordos de colaboración, que se limita a prestar o apoio necesario ás mesmas. Este enunciado, coa xeneralidade que se formula, cabe, a criterio do noso máis alto Tribunal, no Estatuto de autonomía, en canto mecanismo de cooperación entre o Estado e a Comunidade Autónoma, nun ámbito, o exterior, sobre o que poidan proxectarse, nos termos xa indicados, que implican a coordinación do Estado, as actividades daquela (medida, polo demais, xa recollida no artigo art. 36.7 da Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado, que prevé que a Administración xeral do Estado no exterior, en cumprimento das funcións que teñen encomendadas e tendo en conta os obxectivos e intereses da política exterior de España, colabore con todas as institucións e organismos españois que actúen no exterior e, en especial, coas oficinas das comunidades autónomas).

9 É CONFORME Á CONSTITUCIÓN A CREACIÓN DE OFICINAS AUTONÓMICAS NO ÁMBITO DA UNIÓN EUROPEA?

O Tribunal Constitucional admite a existencia de oficinas autonómicas no ámbito da Unión Europea (*ius legationis*) e interpreta que estas delegacións autonómicas non vulneran a competencia exclusiva do Estado do artigo 149.1.3.º da Constitución. A acción internacional autonómica ten un carácter instrumental, posto que se reconece a prol dun mellor exercicio das competencias sectoriais que as comunidades asumen nos seus estatutos de autonomía e que teñen que ver coas diferentes políticas públicas que se lles atribúen (sanidade, educación, sector primario, entre outros).

10 CALES SON OS ASPECTOS ESENCIAIS DA COMPETENCIA EN RELACIÓNS INTERNACIONAIS QUE SEGUNDO O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LLE DEBEN SER RESERVADOS AO ESTADO?

Pola contra, o Tribunal Constitucional entende que o Estado é o titular do “núcleo duro” das relacións internacionais. Trátase de deixar incólume o *treaty making power*, isto é, a capacidade para subscribir tratados ou convenios internacionais con outros suxeitos de Dereito Internacional, que habitualmente tamén terían carácter estatal. Ademais, o Estado tamén se reservará o contido pleno do *ius legationis*, que supón a capacidade para designar delegacións ante organizacións internacionais ou ante outros estados. En definitiva, destácase ante todo que o suxeito de responsabilidade no ámbito internacional é por antonomasia o Estado español e por iso existen diversas limitacións cando as comunidades autónomas tratan de avanzar o seu protagonismo no plano da acción exterior.

11 QUE ASPECTOS DA ACCIÓN EXTERIOR ESTÁN MÁIS VINCULADOS Á SOBERANÍA DO ESTADO?

Con esta concepción, facilmente colíxese que o núcleo duro das relacións internacionais que se atribúe á Administración central do Estado se refire directamente aos ámbitos próximos á soberanía (Brunet i Núñez, L., Grau i Seguí, M. e Stavridis, S. puxeron de manifesto que as concepcións actuais da soberanía e a súa afección polas organizacións internacionais establecen limitacións ao poder dos estados que non necesariamente redundan en incremento de poder para outros, pero si posibilitan a incorporación de novos actores ao proceso decisional), tales como a declaración de guerra, a sinatura da paz, a dirección da política exterior, a garantía do cumprimento das obrigas internacionais ou a posibilidade de establecer normas coordinadoras das actividades internacionais que leven a cabo os entes territoriais. Este elenco de actividades podería ser engadido dentro das denominadas, no seu día, por Eduardo García

Enterría, como competencias exclusivas “absolutas”, respecto das que, en todo caso, a participación autonómica será nula.

12 CALES SON AS RAZÓNS ÚLTIMAS DA RESERVA DE COMPETENCIAS ESTATAIS EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR?

Na filosofía última desta concepción da acción exterior atópanse certos elementos teleolóxicos. En primeiro lugar, ante todo, alégase a necesidade de que o sistema funcione correctamente. Para iso, faise necesario que a fórmula de repartimento competencial operada *ad intra* polo bloque da constitucionalidade non prexudique *ad extra* o principio de unidade da política exterior de España. Paralelamente, trátase de establecer mecanismos de información entre o Estado e as comunidades autónomas para evitar conflitos e friccións na xestión.

Estes razoamentos están tamén no fondo das argumentacións do Tribunal Constitucional na Sentenza 31/2010, cando no seu fundamento xurídico 118 admite a constitucionalidade das previsións do capítulo II, “Relacións da Generalitat coa Unión Europea”, do título V do Estatuto de autonomía de Cataluña.

Os recorrentes contra os citados artigos formularon diversas infraccións constitucionais de carácter xeral que se reiteran nas alegacións fronte aos preceptos impugnados (arts. 184, 185.1, 186, 187.1, 2 e 3, 188, 189.2 e 3, e, 191 EAC). A primeira impugnación diríxese contra o seu precepto de cabeceira, o art. 184 EAC, que, baixo a rúbrica “Disposición xeral”, prescribese que “[a] Generalitat participa, nos termos que establecen o presente Estatuto e a lexislación do Estado, nos asuntos relacionados coa Unión Europea que afecten ás competencias ou aos intereses de Cataluña”.

Os deputados que presentaron o recurso fundaron a súa pretensión impugnatoria en que o precepto recolle dunha maneira excesivamente ampla a participación da Generalitat nos asuntos relacionados coa Unión Europea, ao utilizar como criterio de conexión, ademais do das competencias autonómicas, os “intereses de Cataluña”, noción esta última, ao seu xuízo, distinta e de maior amplitude cá de competencias da Comunidade Autónoma, o que desborda o marco constitucional. O Tribunal advirte:

En primeiro termo, a xeneralidade do motivo impugnatorio, no que nin sequera se cita a vulneración de ningún precepto constitucional reveladora dese denunciado desbordamento constitucional.

En segundo termo, resalta que, en puridade, os recorrentes tampouco cuestionan a participación da Generalitat nos asuntos relacionados coa Unión Europea, senón, máis limitadamente, o seu alcance ou extensión sobre a xenérica e indeterminada argumentación de que o art. 184 EAC emprega a expresión “intereses de Cataluña”, que consideran distinta e máis ampla que

a “das competencias que a mesma ten atribuídas” (na doutrina do noso Tribunal Constitucional, a noción de “intereses” coa perspectiva da organización territorial do Estado, non só non é inapropiada, senón absolutamente irreprochable en termos constitucionais, como revela a simple lectura do art. 137 CE, e ademais, como o avogado do Estado pon de manifesto no seu escrito de alegacións, o Tribunal vinculou as nocións de intereses e competencias das comunidades autónomas ao enmarcar aqueles as competencias e definir estas, pola súa vez, os intereses (SSTC 4/1981, do 2 de febreiro, f.x. 3; 25/1981, do 14 de xullo, f.x. 3), o que revela a interrelación entre o ámbito competencial e os intereses das comunidades autónomas).

13 RESULTA O ESTATUTO DE AUTONOMÍA SER O LUGAR DEFINITORIO DA COMPETENCIA AUTÓNOMICA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN DIRECTA NA ACCIÓN EXTERIOR?

Aínda que para o Tribunal Constitucional as consideracións expostas son por si mesmas suficientes para desestimar a impugnación dos recorrentes, advirte, dunha banda, a condición do art. 184 EAC de disposición xeral do capítulo II, polo que debe terse presente ao axuizar o resto dos artigos que forman parte deste capítulo. Doutra, que a participación da Generalitat nos asuntos relacionados coa Unión Europea que afecten ás competencias ou intereses de Cataluña terá lugar “nos termos que establecen o presente Estatuto e a lexislación do Estado”. Iso supón que, á marxe das previsións xenéricas do Estatuto sobre a devandita participación contidas nos preceptos que forman parte daquel capítulo, é á lexislación do Estado á que corresponde libremente determinar os concretos supostos, termos, formas e condicións desa participación.

14 QUE ALCANCE TEN A ACCIÓN EXTERIOR INDIRECTA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Baixo esta epígrafe referímonos a aqueles casos nos que as comunidades autónomas levan a cabo unha provocación da actuación doutros ámbitos administrativos ou gobernamentais para o logro de determinadas actuacións no plano exterior do Estado.

Neste senso, hai que deixar constancia da posibilidade de que as comunidades autónomas soliciten do Goberno de España a celebración dun tratado ou convenio internacional que afecte aos intereses autonómicos. Así o recollen os artigos 7.2 e 35.3 do Estatuto de autonomía de Galicia en relación cos emigrantes e co establecemento de lazos culturais con países relacionados coa Comunidade Autónoma. Gran paralelismo garda con esta previsión a constitucionalidade declarada polo noso Alto Tribunal en relación cos mecanismos de información que recolle o Estatuto catalán e así o expresa a Sentenza,

no seu fundamento xurídico 119, en relación co art. 185.1 EAC, que dispón que “[a] Generalitat (sinala Alberto-Delfín Arrufat Cárdua que en termos xerais a participación subestatal nos procedementos de formación da vontade exterior do Estado e nas actuacións da política exterior adoita producirse por interacción entre o Goberno da nación e os executivos subestatais) debe ser informada polo Goberno do Estado:

- das iniciativas de revisión dos tratados da Unión Europea
- dos procesos de subscrición e ratificación subseguintes

O Goberno da Generalitat e o Parlamento deben dirixir ao Goberno do Estado e ás Cortes Xerais as observacións que estimen pertinentes para tal efecto.”

15 PODEN TER PARTICIPACIÓN AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NA NEGOCIACIÓN DOS TRATADOS INTERNACIONAIS?

Como o Tribunal afirmou reiteradamente, aínda que o *ius contrahendi* é unha competencia exclusiva do Estado en virtude do art. 149.1.3 CE, a nosa Constitución non impide que a cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas se proxecte en relación cos tratados internacionais, condición da que participan os tratados da Unión Europea. Así, admitiuse que as comunidades autónomas poidan exercer certas facultades limitadas respecto ao proceso de elaboración dos tratados (capacidade de instar a súa celebración, recepción de información, entre outras), sempre que non poñan en cuestión as competencias do Estado para a súa celebración e formalización (STC 137/1989, do 20 de xullo, f.x. 4).

16 É POSIBLE NO NOSO ORDENAMENTO XURÍDICO QUE UNHA COMUNIDADE AUTÓNOMA PRESENTE OBSERVACIÓNS AO ESTADO NA TRAMITACIÓN DUN TRATADO INTERNACIONAL?

A cuestión relativa aos mecanismos de información responde ao mesmo criterio, xa que os dereitos á información e a presentar observacións que nel se recollen están desprovistos de efectos lesivos para a competencia estatal derivada do art. 149.1.3 CE (STC 165/1994, do 26 de maio, f.x. 8) e, de acordo coa previsión do art. 184 EAC, a participación da Generalitat vincúlase a que se atopen implicados os intereses ou as competencias de Cataluña. Nin o contido do precepto penetra na reserva estatal do art. 149.1.3 CE, pois compete exclusivamente ao Estado a revisión, subscrición e ratificación dos tratados da Unión Europea, nin cabe albiscar vulneración ningunha do art. 93 CE (fundamento último da nosa incorporación ao proceso de integración europea e da nosa vinculación ao Dereito Comunitario, ao que *in extenso* se refire a Declaración 1/2004, do 13 de decembro).

No plano parlamentario, é habitual que esta instancia política participativa se produza mediante a aprobación de mocións plenarias ou proposicións non de lei en pleno ou en comisión, mediante as que a Cámara autonómica manifesta a súa vontade de que o Goberno do Estado leve a cabo certa actuación internacional ou ben mediante as que se demanda ao Goberno autonómico que se dirixa ao Goberno estatal en tal sentido.

17 É POSIBLE NO NOSO ORDENAMENTO XURÍDICO QUE UNHA COMUNIDADE AUTÓNOMA SOLICITE INFORMACIÓN AO ESTADO SOBRE A TRAMITACIÓN DUN TRATADO INTERNACIONAL?

Distinta natureza ten o coñecido como dereito de información das comunidades autónomas, que as faculta para recibir do Estado datos ou informes sobre a celebración de tratados ou convenios internacionais que poidan afectar ao seus intereses. Tamén aquí as cámaras parlamentarias autonómicas xogaron un papel destacado, non sendo estraño que se formulase a solicitude desta información a través de instrumentos parlamentarios de impulso do Executivo autonómico. Esta función foi analizada, na súa recepción normativa producida por parte do Estatuto catalán, polo noso Tribunal Constitucional, que concluíu que a previsión do art. 186 EAC, no seu apartado 4, no que se establece que “[o] Estado informará á Generalitat de forma completa e actualizada sobre as iniciativas e as propostas presentadas ante a Unión Europea. O Goberno da Generalitat e o Parlamento de Cataluña deben dirixir ao Goberno do Estado e ás Cortes Xerais, segundo proceda, as observacións e as propostas que estimen pertinentes sobre as devanditas iniciativas e propostas”, é conforme á Constitución (o precepto recolle un mecanismo de información do Estado á Generalitat e a facultade do Goberno e do Parlamento de Cataluña de formular propostas e observacións que claramente se perfilan, unhas e outras, como manifestacións do principio de cooperación entre o Estado e a Comunidade Autónoma en asuntos, como os europeos, nos que resultan especialmente afectados competencias e intereses autonómicos). Polo demais, ningunha obxección cabe facer, como sostén o Tribunal Constitucional respecto a preceptos de similar teor, á inclusión de previsións desta índole no Estatuto de autonomía).

18 EXISTEN DEBERES RECÍPROCOS PARA AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NA SÚA PARTICIPACIÓN NA ACCIÓN EXTERIOR DO ESTADO?

Todas as comunidades autónomas posúen un Dereito e tamén contan coa obriga institucional de executar os tratados e convenios internacionais que afecten á súa esfera competencial. Esta potestade é coherente coa idea xeral de que a asunción de obrigas internacionais por parte do Estado español non

debe afectar ao repartimento de competencias interno que a Constitución e os estatutos de autonomía establecen. En todo caso, esta participación autonómica na execución do Dereito da Unión Europea foi analizada tamén polo noso Tribunal Constitucional na citada Sentenza do 2010, no fundamento xurídico número 123, nos seguintes termos: ante a posición dos deputados recorrentes que impugnaron o art. 189.2 e 3 EAC, precepto que ten por obxecto, como indica a súa rúbrica, o desenvolvemento e aplicación do Dereito da Unión Europea, o Tribunal argumenta a favor da constitucionalidade dos mesmos. O art. 189.2 EAC dispón que “[s]e a execución do Dereito da Unión Europea require a adopción de medidas internas de alcance superior ao territorio de Cataluña que as comunidades autónomas competentes non poden adoptar mediante mecanismos de colaboración ou coordinación:

- O Estado debe consultar á Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten as devanditas medidas.
- A Generalitat debe participar nos órganos que adopten as devanditas medidas.
- Se esta participación non é posible, debe emitir un informe previo”

19 POR QUE O ESTADO PODE EXECUTAR O DEREITO EUROPEO DIRECTAMENTE EN CERTOS CASOS?

O precepto parte do recoñecemento da competencia do Estado para a adopción de medidas internas en execución do Dereito europeo cando aquelas teñan un alcance superior ao do territorio de Cataluña e as comunidades autónomas competentes non as poidan adoptar nos seus respectivos ámbitos territoriais a través de mecanismos de colaboración e cooperación (Sánchez Amor valorou con reticencia as comisións bilaterais de Asuntos Europeos creadas entre o Goberno e distintas comunidades autónomas, por entender que nunca foron un ámbito no que estas cuestións se tratan habitualmente). Para estes casos, por incidir e afectar ás medidas que adoptar polo Estado nas competencias autonómicas, o precepto límitase a recoller unhas medidas ou instrumentos de colaboración —consulta á Generalitat, a súa participación nos órganos estatais que deban adoptar aquelas medidas ou, se isto non fose posible, informe previo, pero non vinculante, da Comunidade Autónoma— que nin impiden nin menoscaban o exercicio da competencia estatal.

20 A EXECUCIÓN DO DEREITO COMUNITARIO POLO ESTADO É INCONDICIONADA?

En todo caso, en canto á posible participación en órganos estatais, hai que lembrar que a devandita participación ha de respectar tres requisitos:

- Que non pode producirse en órganos de carácter decisorio.

- Que debe deixar a salvo a titularidade das competencias estatais.
- Que debe deixar a salvo a perfecta liberdade que no seu exercicio corresponde aos órganos do Estado.

Pola súa parte, o art. 189.3 EAC dispón que “[e]n caso de que a Unión Europea estableza unha lexislación que substitúa á normativa básica do Estado, a Generalitat pode adoptar a lexislación de desenvolvemento a partir das normas europeas”. De acordo cunha reiterada e coñecida doutrina constitucional (STC 148/1998, do 2 de xullo, f.x. 4), non existe razón ningunha para obxectar que a Comunidade Autónoma execute o Dereito da Unión Europea no ámbito das súas competencias, tal como dispón con carácter xeral o art. 189.1 EAC, e, en consecuencia, tampouco, en principio, para que poida adoptar, cando iso sexa posible, lexislación de desenvolvemento a partir dunha lexislación europea que substitúa a normativa básica do Estado nunha materia. Agora ben, unha concepción constitucionalmente adecuada do precepto implica sempre a salvagarda da competencia básica do Estado no seu caso concernida, que non resulta desprazada nin eliminada pola normativa europea, de xeito que o Estado pode ditar futuras normas básicas no exercicio dunha competencia constitucionalmente reservada, pois, como sinalou o avogado do Estado, a substitución dunhas bases polo Dereito europeo non modifica constitutivamente a competencia constitucional estatal de emanación de bases.

21 PODEN AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARTICIPAR NAS DELEGACIÓNS INTERNACIONAIS DO ESTADO ESPAÑOL?

Dun tempo a esta parte —Acordo do 9 de decembro de 2004 sobre a Consellería para Asuntos Autonómicos na Representación Permanente de España ante a Unión Europea (BOE n.º 64, 16 de marzo de 2005)—, introduciuse unha nova vía para a acción exterior indirecta das comunidades autónomas. Consiste no dereito a participar nas delegacións negociadoras do Estado español por parte de certos representantes autonómicos. Era unha vella demanda das comunidades autónomas que alegaban reiteradamente a súa utilización por parte doutros estados de estrutura composta como Alemaña ou Austria. Supón a posibilidade de estar presente nas formacións do Consello da Unión cando o asunto que se vaia debater teña unha relación principal coa Comunidade Autónoma que se integra na delegación española que asiste ao Consello. A constitucionalidade desta cuestión está tamén resolta polo noso Tribunal Constitucional con motivo da sentenza do Estatuto catalán cando, no seu fundamento xurídico 120, analiza a previsión do art. 186 EAC, que fora impugnado nos seus catro apartados.

O apartado 1 dispón que “a Generalitat participa na formación das posicións do Estado ante a Unión Europea, especialmente ante o Consello de Ministros, nos asuntos relativos ás competencias ou aos intereses de Cataluña,

nos termos que establecen o Estatuto e a lexislación sobre esta materia”. As tachas de inconstitucionalidade que na demanda se dirixen a este apartado céntranse:

- Por unha banda, en que, igual que os recorrentes xa sostiveron en relación co art. 184 EAC, a participación da Generalitat se desborda ao estendela, ademais de ás competencias, aos asuntos relativos aos intereses de Cataluña.
- Por outra, en que a Generalitat non pode atribuírse unha participación unilateral na formación das posicións do Estado, sen explicitar, ademais, que “a lexislación sobre esta materia” ha de ser, en todo caso, a normativa estatal.

O Tribunal entende, nunha alínea que no seu día defendeu Susana Beltrán, que ningún dos reproches pode prosperar. En canto ao posible desbordamento constitucional polo emprego da noción de intereses, o precepto prevé a participación da Generalitat na formación das posicións do Estado ante a Unión Europea respecto a asuntos relacionados, como non podía ser doutro xeito, coas competencias ou os intereses da Cataluña, o que obviamente non supón nin pode significar que se atribúa á Comunidade Autónoma unha participación unilateral na formación das devanditas posicións, excluínte da participación doutras comunidades autónomas en asuntos relacionados coas competencias ou intereses destas. Máis aínda, cando o Estado asuma compromisos coa Unión Europea, debe contar co máximo consenso posible das comunidades autónomas (STC 128/1999, do 1 de xullo, f.x. 10). Como no seu día sinalou Saavedra Inajara, as peculiaridades rexionais xustifican a coexistencia de mecanismos multilaterais e bilaterais na participación das comunidades autónomas na posición estatal.

22 CALES SON OS LÍMITES QUE MARCAN O ÁMBITO DO DEREITO A PARTICIPAR DAS COMUNIDADES AUTÓNOVAS?

En fin, a participación á que se refire o art. 186.1 EAC ha de ter lugar nos termos que se establecen no propio Estatuto de autonomía e na lexislación sobre a materia, que non pode ser outra que a que o Estado estableza ao abeiro das diferentes competencias que lle atribúe o art. 149.1 CE e que se corresponden coas diferentes políticas comunitarias, ao tratarse, precisamente, do proceso de formación das posicións do Estado ante a Unión Europea.

A inconstitucionalidade do art. 186.2 EAC estribaría, en opinión dos recorrentes, en que impón a participación bilateral da Generalitat en asuntos europeos que lle afecten exclusivamente, sen que nin sequera se faga referencia á lexislación estatal sobre esta materia. Dous son os incisos que deben ser analizados:

- No primeiro establece a participación da Generalitat “de forma bilateral na formación das posicións do Estado nos asuntos europeos que lle afecten exclusivamente”
- No segundo inciso dispón que, “[n]os demais casos, a participación realízase no marco dos procedementos multilaterais que se establezan”. O precepto enuncia de maneira xeral e abstracta a forma e os procedementos a través dos que se articula a participación da Generalitat na formación das posicións do Estado atendendo ao criterio de que os asuntos europeos lle afectan ou non exclusivamente, tratándose no primeiro caso dunha participación de forma bilateral e levándose a cabo no segundo a través de procedementos multilaterais.

Di o noso Tribunal Constitucional que, en principio, non pode formularse ningunha obxección constitucional a que no Estatuto de autonomía, en tanto que norma institucional básica da Comunidade Autónoma, se recolla, coa xeneralidade e abstracción coa que o fai o art. 186.2 EAC, unha proclamación tan xenérica sobre a forma de participación desta no proceso de formación das posicións do Estado ante a Unión Europea nos asuntos que lle afecten, atendendo aos criterios de exclusividade ou non desa afección, dada a relevancia, que destacou no seu día Fernández Segado, das actuacións das institucións europeas no exercicio das competencias das comunidades autónomas e o interese destas nas devanditas actuacións, sendo evidentemente ao lexislador estatal a quen compete concretar os supostos, termos, formas e condicións desa participación (fundamentos xurídicos 111 e 115).

23 O CRITERIO DA COMUNIDADE AUTÓNOMA É DETERMINANTE OU VINCULANTE PARA O ESTADO CANDO NEGOCIA INTERNACIONALMENTE?

Tampouco o Estatuto de autonomía, en canto norma institucional básica da Comunidade Autónoma, é sede normativa impertinente para cualificar de determinante a posición expresada pola Generalitat para a formación da posición estatal “se afecta ás súas competencias exclusivas e se da proposta ou iniciativa europeas se poden derivar consecuencias financeiras ou administrativas de especial relevancia para Cataluña”. Dúas condicións que non son alternativas ou separables, senón acumulativas, é dicir, que han de darse unidas necesariamente. De acordo co establecido na disposición adicional segunda do Estatuto, á que se remiten os actores ao referirse ao art. 186.3 EAC, a posición da Generalitat, pese á súa definición como determinante, non vincula o Estado, que pode libremente acollela ou non, se ben debe motivar, de ser o caso, o non acollemento da posición autonómica ante a Comisión Bilateral Generalitat-Estado, configurándose a exteriorización polo Estado da súa discrepancia con aquela posición determinante como un mecanismo de colaboración e cooperación nun suposto no que resultan especialmente afectadas

as competencias e os intereses da Comunidade Autónoma (en fin, o carácter non vinculante desta posición definida como determinante exclúe a suposta imposibilidade, á que se alude na demanda, de que o Estado poida fixar e facer valer a súa posición no caso de que, xeneralizada esta previsión estatutaria, dúas ou máis comunidades autónomas mantivesen posicións diverxentes).

24 QUE ALCANCE TEÑEN AS COMISIÓNS BILATERAIS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Máis tradición teñen as comisións bilaterais que as comunidades autónomas constitúen co Estado en relación con asuntos da Unión Europea. Estas comisións son un foro de grande utilidade para que o Estado sopesa de primeira man as demandas autonómicas en relación con cuestións que ha de defender posteriormente en foros da Unión Europea, e iso a pesar das enormes reticencias que unha parte da doutrina expresa ao respecto, sobre todo fronte a autores como Cardona Lloréns, que acoden ao argumento do “feito diferencial” para fundamentar a súa existencia.

25 QUE SENTIDO TEÑEN AS OFICINAS AUTONÓMICAS NA CAPITAL DA UNIÓN EUROPEA?

As oficinas das comunidades autónomas en Bruxelas son unha canle de representación destas ante as institucións europeas, se ben se caracterizaron fundamentalmente pola realización dunha función *lobby* e, paralelamente, como vía para manter informado en tempo real o Goberno autonómico das actuacións previas que sobre todo a Comisión Europea leva a cabo antes de adoptar normativas que afectan ás comunidades autónomas españolas. Salinas Alcega afirma que a crítica economicista á existencia desta oficinas autonómicas en Bruxelas é infundada e se contradí facilmente cos beneficios que achegan ás comunidades.

Nesta faceta, como en moitas outras, a Cámara Alta das Cortes Xerais españolas está chamada a desempeñar un papel relevante. O Senado, como Cámara de representación territorial, podería servir de foro no cal as distintas comunidades autónomas consensuasen ou, cando menos, puxesen en común os seus posicionamentos acerca daqueles aspectos da acción exterior estatal que lles poidan afectar. Sen necesidade de instrumentar o Pleno da Cámara Alta, a existencia dunha comisión xeral da comunidade autónoma é un instrumento que debe ser explorado para a optimización das canles parlamentarias do Estado nesta materia.

Bibliografía xeral sobre Dereito público galego

- CARBALLEIRA RIVERA, M. T., *Relaciones interadministrativas. Fundamentos de derecho urbanístico*, coord. por Luis Martín Rebollo, Roberto O. Bustillo Bolado, Vol. 1, 2009.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Madrid, MAP, 1991.
- DÍAZ OTERO, A., “El valor jurídico del paisaje en el derecho público galego”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 21, 2009.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 310, 2009.
- MÍGUEZ MACHO, L. *et alii*, *A provincia a través da historia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1997.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Galicia e o Tratado de Maastricht”, *ECO*, Revista do Arco Atlántico, abril de 1994.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M., *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2007.
- RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S., “La calidad administrativa”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense* n.º 1, 2002.
- SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., *Manual de dereito constitucional: prácticas para o estudo comprensivo da materia*, Universidade de Vigo, Servizo de Publicacións, 2010.
- VILAS NOGUEIRA, X. *et alii*, *O Sistema Político de Galicia. As Institucións*, Xerais, Vigo, 1994.

