

Disciplina e sustentabilidade orzamentarias.

Primeiro período de sesións do ano 2011 no Parlamento de Galicia

"A economía consiste en saber gastar e o aforro en saber gardar"
MARDEN, ORISON SWEET

Índice: I. *Introdución.* II. *Composición da cámara. Baixas e altas de deputados.* III. *Reunións dos órganos da cámara. Calendario de actividades.* IV. *Procedemento especial de carácter institucional. O debate anual de política xeral.* V. *Procedementos de natureza normativa.* VI. *Procedementos de control e impulso, e información.* VII. *Declaracións institucionais.* VIII. *Procedementos de control económico e orzamentario.* IX. *Procedementos relativos a outras institucións e órganos.*

I Introdución

Desde unha perspectiva institucional este período de sesións ten a especialidade da celebración da reunión da Conferencia de Presidentes y Presidentas de Parlamentos Autonómicos (COPREPA)¹, reunida en Pamplona os días 7 e 8 de marzo de 2011. Aprobou a seguinte Declaración institucional:

"Conscientes do momento de crise económica polo que atravesan España e o mundo, cos graves efectos que a mesma está provocando no seo das familias afectadas pola perda de emprego, e as preocupantes consecuencias que limitan fortemente a vida e o desenvolvemento dos mozos e dos sectores poboacionais máis débiles da armazón social.

¹ Para unha comprensión do alcance deste órgano de colaboración interparlamentaria pode consultarse o meu "Manual do parlamentario". Parlamento de Galicia. Santiago de Compostela. 2011.



Persuadidos polo convencemento firme de que desde as Cámaras de representación popular é imprescindible levantar a voz en defensa do papel da política como instrumento máis eficaz e insubstituíble para a resolución dos conflitos e das diferenzas de calquera tipo para a defensa das liberdades de toda a cidadanía.

Comprometidos coa obriga de responder ás demandas da cidadanía para que desde as Asembleas legislativas se ofrezan solucións e respostas aos problemas reais da sociedade, e de exercer a función parlamentaria con toda a plenitude democrática e participativa que as nosas funcións demandan.

Empeñados en defender o papel dos Parlamentos Autonómicos no proceso de construción da Unión Europea, respondendo ás previsións do Tratado de Lisboa para facer efectivo o principio de subsidiariedade.

Neste Día da Muller, sensibilizados coa gravidade da situación que padecen moitas mulleres en España e no mundo vítimas da discriminación polo seu sexo e da violencia de xénero, decididos a conseguir que no noso país se abra finalmente un escenario real á igualdade de oportunidades para mulleres e homes.

Os Presidentes e Presidentas dos Parlamentos Autonómicos (COPREPA) ACORDAN:

Primeiro: Apostar desde as institucións democráticas, e de maneira singular desde os Parlamentos autonómicos, en que se traballe cun impulso unánime para atopar solucións á crise económica. O futuro das nosas sociedades democráticas pasa por proporcionar unhas condicións de vida digna á totalidade da cidadanía, con garantía do dereito ao traballo protexido pola Constitución e os Estatutos de Autonomía.

Segundo: Dirixir a mirada e o empeño firme cara a situación que padece a poboación xuvenil, gravemente acosada polos efectos da crise, para deseñar políticas específicas que revirtan o colapso que os mozos atopan para a súa incorporación ao mundo laboral, de tal maneira que poidan alcanzar o seu pleno desenvolvemento persoal, vexan garantida a súa autonomía, o seu futuro e se favoreza a súa emancipación.

Terceiro: Promover desde os Parlamentos Autonómicos accións para a colaboración e cooperación nas políticas reguladoras da inmigración, de tal maneira que en todas as Comunidades Autónomas se alcance unha efectiva integración dos inmigrantes, evitando as situacións de exclusión e favorecendo a súa participación no proceso democrático en todos os lugares elixidos para a súa residencia, de acordo coa normativa vixente.

Cuarto: Reivindicar o papel dos Parlamentos Autonómicos na defensa dos valores democráticos e apostar polas vías democráticas para a consecución da delicada tarefa de cohesionar as relacións sociais así como a construción de proxectos que garantan o desenvolvemento dos nosos pobos onde non poden ter cabida a extorsión, as ameazas, nin ningún tipo de expresión da violencia.

Quinto: Manifestar o convencemento de que a través da política con maiúsculas é posible atopar as mellores vías de convivencia e os acordos que incidan na calidade de vida, a seguridade e o desenvolvemento persoal das cidadás e cidadáns do noso país.

Sexto: Proclamar a defensa do Estado social e democrático de Dereito, e do Estado Autonómico consagrados pola Constitución, como verdadeiros artífices do progreso e transformación social e da garantía das liberdades públicas alcanzados nos anos de vida democrática.

tica, e modelo imprescindible para asegurar o futuro desenvolvemento que entre todos, institucións e cidadanía, habemos de alcanzar desde a solidariedade e a confianza nas grandes posibilidades do pobo español.

Sétimo: Perseverar na loita contra a violencia de xénero que padecen moitas mulleres no noso país cun continuo e inadmisíbel goteo de vítimas mortais, mediante o impulso de actuacións efectivas de apoio ás mulleres que padecen acoso e persecución dos seus agresores, favorecendo a educación precisa para reverter a cultura sexista que favorece as agresións e malos tratos cara as mulleres.

Oitavo: Animar aos cidadáns e cidadás a participar nas convocatorias electorais que se celebrarán o 22 de maio próximo, facendo da expresión da súa vontade nas urnas o verdadeiro impulso democrático lexitimador das institucións parlamentarias e das decisións políticas que haberán de aplicarse no futuro.

Noveno: Reafirmar a aposta dos Parlamentos Autonómicos, como máximas institucións da representación popular das nosas Comunidades, por participar no procedemento de elaboración dos actos lexislativos da Unión Europea en aplicación do principio de subsidiariedade, e así garantir un maior achegamento das decisións comunitarias á cidadanía e preservar ao mesmo tempo a necesaria transparencia dos acordos que se adopten nos distintos niveis de decisión da Unión Europea.

Décimo: Insistir na vontade de todos os Parlamentos de aproximar a súa actividade á cidadanía ofrecendo instrumentos para favorecer un mellor coñecemento da vida parlamentaria como a Rede Parla, que agora impulsamos e na que nos comprometemos a ofrecer a máxima información ao servizo dos cidadáns e cidadás."

II Composición da cámara. Baixas e altas de deputados

Como adoita suceder, logo dos comicios municipais de maio produciuse un salientable número de renuncias a súa condición de deputado, coa conseguinte substitución polos deputados candidatos seguintes nas listas². Estes foron:

Nome da/o deputada/o que causou a BAIXA:	Nome da/o deputada/o que causou a ALTA:	Data (2011)	Partido	Circunscrición electoral
Carlos Negreira Souto	Antonio Ángel Fraga Sánchez	xuño	PP	A CORUÑA
Manuel Santos Ruíz Rivas	María de la Encarnación González Montemuiño	xuño	PP	A CORUÑA
José Antonio García López	María Lourdes Yáñez García	xuño	PP	LUGO
José Carlos López Campos	María Lorena López Rodríguez	xuño	PP	PONTEVEDRA
José Fervenza Costas	Jacobo Moreira Ferro	xuño	PP	PONTEVEDRA
M ^a del Mar Barcón Sánchez	Luis María Tojo Ramallo	xuño	PSOE	A CORUÑA
Rosendo Luís Fernández Fernández	Marta María Rodríguez-Vispo Rodríguez	xullo	PP	OURENSE
Ignacio Javier López Chaves Castro	D. ^a María de Fátima Iglesias Ferreira	xullo	PP	PONTEVEDRA

² En íntima relación con estes procesos están as regulacións sobre o estatus do sufraxio pasivo que estudei en: *Pensamiento republicano y derecho constitucional. El problema de la irrelegibilidad en las democracias contemporáneas.* "Reflexiones sobre inelegibilidad y pensamiento republicano: el problema de las limitaciones del derecho de sufragio en el derecho constitucional español". Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C. Outubro 2007.



III Reunións dos órganos da cámara. Calendario de actividades

A ordenación do traballo parlamentario e o calendario de actividades aprobouse na Mesa-Xunta de Portavoces de 25 de xaneiro de 2011 para o primeiro período ordinario, tal como se establece no artigo 67 do Regulamento do Parlamento de Galicia³.

Como resumo estatístico, este é o resultado global das reunións dos órganos da Cámara durante este período:

ÓRGANO	Núm. reunións	
MESA	28	
XUNTA DE PORTAVOCES	12	
PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN	6	
PLENO	11	
DEPUTACIÓN PERMANENTE		
	Comisión 1. ^a , Institucional, de Administración xeral, Xustiza e Interior	11
	Comisión 2. ^a , Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente e Servizos	9
	Comisión 3. ^a , Economía, Facenda e Orzamentos	9
	Comisión 4. ^a , Educación e Cultura	10
	Comisión 5. ^a , Sanidade, Política Social e Emprego	13
COMISIÓN	Comisión 6. ^a , Industria, Enerxía, Comercio e Turismo	8
	Comisión 7. ^a , Agricultura, Alimentación, Gandería e Montes	8
	Comisión 8. ^a , Pesca e Marisqueo	10
	Comisión do Regulamento	
	Comisión do Estatuto dos Deputados	2
	Comisión de Peticións	1
	Comisión de Control da CRTVG	5
	Comisión para as relacións co Consello de Contas	2
	Comisión de Asuntos Europeos	1
	Comisión de estudo sobre a seguridade Viaria en Galicia	3
	Comisión non permanente de estudo para a elaboración dun plan de dinamización demográfica de Galicia	11

IV Procedemento especial de carácter institucional.

O debate anual de política xeral

O debate de política xeral tivo lugar os días 15 e 16 de marzo de 2011, cumprido o trámite previo (artigo 48 da Lei 1/1983) de solicitude por parte do conselleiro da Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza a través de escrito presentado no Rexistro da Cámara con data 5 de febreiro de 2011 (doc. núm. 58840), de comparecencia do presidente da Xunta para informar e debater respecto da situación política da Comunidade Autónoma de Galicia⁴.

Tras a intervención do presidente pola mañá, e dos grupos parlamentarios pola tarde, e logo das intervencións dos correspondentes portavoces e de novo do presidente da

³ Explico os criterios xerais de funcionamento do Estado autonómico e dos seus órganos en "Temarios Dereito constitucional e autonómico grupos A1 A2". EGAP. 2011. <http://egap.xunta.es/fich/public216.pdf>

⁴ Para unha mellor comprensión do alcance dos procedementos gobernamentais no Parlamento teño escrito: "Técnica legislativa y control judicial". Na Revista Debate, publicación dixital da Asemblea Nacional de Panamá. http://www.asamblea.gob.pa/debate/DEBATE_No16/DEBATE-016-2009-ABRIL.pdf

Xunta, cumprindo as regulamentarias roldas de réplica e súplica, e logo da presentación no Rexistro xeral das propostas de resolución, a Mesa do Parlamento admitiu a trámite 218 propostas de resolución do Grupo Parlamentario Bloque Nacionalista Galego, 240 do Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia, e 37 do Grupo Parlamentario Popular. Do conxunto destas propostas, aprobáronse 37 resolucións a iniciativa do G.P. Popular, 16 resolucións do G.P. BNG e 20 do Grupo Parlamentario dos Socialistas. Pódense consultar no BOPG núm. 435 fasc. 2, do 22 de marzo de 2011.

V Procedementos de natureza normativa

Durante o primeiro período de sesións de 2011 presentáronse oito proxectos de lei.

1. Proxecto de lei de convivencia e participación da comunidade educativa.
2. Proxecto de lei de apoio á familia e á convivencia de Galicia.
3. Proxecto de lei de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira.
4. Proxecto de lei do patrimonio da Comunidade Autónoma de Galicia.
5. Proxecto de lei da área metropolitana de Vigo.
6. Proxecto de lei de mobilidade de terras.
7. Proxecto de lei do turismo de Galicia
8. Proxecto de lei do Plan galego de estatística.

No mesmo período aprobáronse catro proxectos de lei. Estes proxectos, xa convertidos en leis, son:

1. Lei 1/2011, do 28 de febreiro, reguladora do Consello Galego da Competencia
2. Lei 2/2011, do 16 de xuño, de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira.
3. Lei 3/2011, do 30 de xuño, de apoio á familia e á convivencia de Galicia
4. Lei 4/2011, do 30 de xuño, de convivencia e participación da comunidade educativa.

En relación coa Lei 2/2011, cómpre facer as seguintes reflexións, que serven para ubicar o novo contexto de tramitación orzamentaria cos cambios normativos adoptados:

En tempos de penurias e incertezas económicas todas as reflexións científicas, sexan de ámbitos económicos ou doutras ciencias sociais, e políticas diríxense a un reenfoque dos condicionantes que as Institucións e os procedementos xeran en relación co funcionamento da economía en xeral e da facenda pública en particular.

Nesta orde de cousas a procura da eficiencia na xestión dos recursos públicos atopa o seu lugar de estudo natural no que en sede doutrinal se denomina Dereito orzamentario, pois os orzamentos do sector público son nas modernas sociedades democráticas un instrumento fundamental de ordenación da economía e de equilibrio dos eventuais desaxustes do denominado sistema de mercado.

Desde unha perspectiva parlamentaria a cuestión pode ser analizada tamén con ánimo de mellorar algo esencial cando de recursos públicos estamos falando: o perfeccionamento da participación das Cámaras na elaboración da lei de orzamentos e especialmente no seguimento posterior de como esta se executa e os resultados que con a devandita plasmación práctica se obteñen⁵.

⁵ A doutrina española é escéptica en relación a este obxectivo. Así Pedrós Abello, no seu estudo preliminar ao libro *El poder financiero del Parlamento*, Instituto de Estudos Fiscais, Madrid, 1981, páxina 11.



O punto de partida desta cuestión no noso Dereito é o artigo 134⁶ da Constitución que perfila unha regulación con dúas notas fundamentais:

- Preocúpase esencialmente da tramitación da lei de orzamentos e do seu contido e esquece o control posterior da súa execución polo Parlamento
- Atribúe un papel destacado ao Goberno en relación ao outorgado ao Parlamento en comparación ao que teñen no procedemento legislativo ordinario.

Cando o Tribunal Constitucional español⁷ analiza esta lei de orzamentos destaca tres obxectivos especialmente relevantes, os cales son:

- asegurar o control democrático do conxunto da actividade financeira pública (arts. 9.1 e 66.2, ambos os dous da CE),
- participar da actividade de dirección política ao aprobar ou rexeitar o programa político, económico e social que propuxera o Goberno e que os orzamentos representan, e
- controlar que a asignación dos recursos públicos se efectúe, como esixe expresamente o art. 31.2 CE, dunha forma equitativa,

Deste modo está recoñecendo que a formulación tradicional de singularizar a función orzamentaria á marxe das restantes das Cámaras perdeu sentido en pleno século XXI e cuns legislativos totalmente renovados tanto no seu funcionamento e relacións cos restantes poderes do Estado como no tratamento das cuestións orzamentarias.

A función de control parlamentario do Goberno presenta na actualidade aspectos novidosos que modifican a súa conceptualización tradicional dentro do Dereito constitucional. Como sinalaba Giuseppe de Vergottini a función de control nos parlamentos de fins do século XX evoca ante todo o sometemento do Goberno á superioridade parlamentaria e unifica o poder de dirección do Parlamento e o poder de verificación do respecto governamental das directivas parlamentarias⁸.

No ámbito da doutrina os profesores Montero e García Morillo definiron o control parlamentario como “a actividade parlamentaria encamiñada, a través dunha multiplicidade de mecanismos diversos, á comprobación da actividade do poder executivo e á verificación da súa actuación aos parámetros establecidos polo Parlamento, susceptible de producir diversas consecuencias entre as que convén destacar a responsabilización política do Goberno⁹. Como observamos, este sector doutrinal disocia o concepto de control e o de responsabilidade, de tal xeito que o exercicio do control parlamentario poderá levar con-

6 1. Corresponde ao Goberno a elaboración dos Orzamentos Xerais do Estado e ás Cortes Xerais o seu exame, emenda e aprobación.
2. Os Orzamentos Xerais do Estado terán carácter anual, incluírán a totalidade dos gastos e ingresos do sector público estatal e neles se consignará o importe dos beneficios fiscais que afecten aos tributos do Estado.
3. O Goberno deberá presentar ante o Congreso dos Deputados os Orzamentos Xerais do Estado polo menos tres meses antes da expiración dos do ano anterior.
4. Se a Lei de Orzamentos non se aprobara antes do primeiro día do exercicio económico correspondente, consideraranse automaticamente prorrogados os Orzamentos do exercicio anterior ata a aprobación dos novos.
5. Aprobados os Orzamentos Xerais do Estado, só o Goberno poderá presentar proxectos de Lei que impliquen aumento do gasto público ou diminución dos ingresos correspondentes ao mesmo exercicio orzamentario.
6. Toda proposición ou emenda que supoña aumento dos créditos ou diminución dos ingresos orzamentarios requirirá a conformidade do Goberno para a súa tramitación.
7. A Lei de Orzamentos non pode crear tributos. Poderá modificalos cando unha Lei tributaria substantiva así o prevega
8. Pode lerse esta doutrina en sentenzas como a 223/2006, do 6 de xullo, que ademais predicán este contido tamén para as relacións entre Goberno e Parlamento tanto no ámbito nacional como autonómico. (Así se contén no Fundamento xurídico 5º).
9. Tomado do seu traballo “*la funzione di controllo nei parlamenti alla fine del secolo*”. Ponencia presentada ao seminario sobre o control parlamentario, Madrid, 1995.
9. Tomado das páxinas 35-36 do seu libro *El control parlamentario*, Madrid, 1984.

sigo a existencia dunha responsabilidade política ou non, segundo o tipo de instrumentos utilizados ou as circunstancias políticas que se produzan.

Supón un principio xeralmente admitido o feito de que ao ser o Parlamento o que aproba e autoriza os ingresos e gastos ten o dereito de comprobar se as súas prescricións foron observadas. Deste modo, o control parlamentario implica, como subliñaron Le Guern, Message e Tessier¹⁰, tres esixencias fundamentais: o poder de información ao obxecto de verificar a pertinencia das opcións gobernamentais e o respecto ás autorizacións concedidas, a potestade de criticar e a de sancionar co rexeitamento a proposición de que se trate.

A un lado destas conceptualizacións teóricas do control e a súa transcendencia no ámbito financeiro, atópase a necesaria superación, ao noso xuízo, do principio xeralmente admitido de que a lei orzamentaria, e en xeral todas as materias atinentes ás finanzas públicas teñen o seu mellor tratamento en sede gobernamental. Como reclamou Cazorla Prieto “cómpre acabar coa trasnoitada idea de que o Goberno é o dono do orzamento, singularmente na súa fase de elaboración e execución”¹¹.

O noso máis alto tribunal reflexionou sobre a natureza dos créditos orzamentarios e a relación que garda a súa execución cos mecanismos de responsabilidade política nos Parlamentos na ilustrativa sentenza 223/2006, do 6 de xullo, na que expón a teoría sobre a dobre confianza na execución do orzamento:

“... Na súa condición de vehículo de dirección da política económica do Executivo o orzamento é un instrumento fundamental para a realización dos seu programa de goberno. As singularidades do seu procedemento de elaboración e aprobación fan del, ademais, unha expresión acreditada, no económico, da confianza parlamentaria sobre a que necesariamente ha de constituírse calquera Goberno.

A execución dun orzamento en curso supón a verificación de dúas confianza: dun lado a obtida polo Goberno coa investidura do seu Presidente; doutro a concedida especificamente pola Cámara ao seu programa anual de política económica. Así como a primeira só se perde nos casos expresamente establecidos (co éxito dunha moción de censura ou o fracaso dunha cuestión de confianza), a segunda consérvase ao longo do período de vixencia natural (ou prorrogada) do orzamento, de sorte que o Goberno pode pretender lexitimamente que as previsións económicas nel contidas se observen rigorosamente no curso da súa execución. Pode pretender, en definitiva, que só sexa relevante a oposición ao seu programa de goberno traducida nunha retirada formal da confianza obtida coa investidura e que, constante esa confianza, non se dificulte a execución do programa do Goberno facéndoo impracticable coa desnaturalización do programa económico sobre o que asenta. Este é o fundamento da facultade que se lle recoñece ao Executivo para opoñerse á tramitación de iniciativas lexislativas que poidan desvirtuar o instrumento económico da súa acción de goberno.” (Fundamento xurídico 5º).

Como xa subliñou a Constitución española ademais de singularizar no artigo 66 a aprobación dos orzamentos da función lexislativa ordinaria, dedica expresamente un precepto, o artigo 134 incluído dentro do Título rubricado “Economía e Facenda” a esta tarefa das Cortes Xerais.

¹⁰ Le Guern, H-Message, H-Tessier, A. “Le controle parlementaire du Budget de l’Etat. Le role de l’Assanblée nationale 1983-1987” en *Revue française de finances publiques* núm. 18 (1987).

¹¹ Vid. o seu traballo “El procedimiento presupuestario: control parlamentario de la ejecución del presupuesto”. Ponencia presentada no seminario sobre dereito parlamentario celebrado en Vitoria- Gasteiz, marzo de 1990.



O noso máis alto Tribunal perfilou nunha xa antiga sentenza 76/1992 o alcance da lei anual de orzamentos dentro das categorías tradicionais das funcións das Cámaras, ao afirmar no seu fundamento xurídico 4º que:

“... Tratándose dunha lei que non é só un conxunto de previsións contables (STC 65/1987, fundamento xurídico 4.), senón un vehículo de dirección e orientación da política económica que corresponde ao Goberno, non só pode -e debe- conter a previsión de ingresos e as autorizacións do gasto, senón que tamén pode establecer «disposicións de carácter xeral en materias propias da lei ordinaria estatal (con excepción do disposto no apartado 7. do art. 134 C.E.) que gardan directa relación coas previsións de ingresos e as habilitacións de gastos dos Orzamentos ou cos criterios de política económica xeral en que se sustentan» (STC 63/1986, fundamento xurídico 12).

Así pois, as leis anuais de Orzamentos teñen un contido mínimo, necesario e indispoñible (STC 65/1987, fundamento xurídico 4.), constituído pola expresión cifrada da previsión de ingresos e a habilitación de gastos, e un contido posible, non necesario e eventual que pode afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituído pola previsión de ingresos e a habilitación de gastos.”

A Constitución española no seu artigo 134.1 e o Estatuto de Autonomía para Galicia, no seu artigo 10, apartado. 1º, letra b), atribúen ao Parlamento a función de aprobar os orzamentos, o que é plenamente coherente co réxime parlamentario que dimana do esquema institucional dos artigos 66 e 152 da Carta Magna. Desde a perspectiva xurídica esta é a primeira posibilidade que teñen as Cámaras de condicionar e, polo tanto, controlar a actividade financeira do executivo¹².

A elaboración dos orzamentos xerais do Estado español descríbese na lei Xeral Orzamentaria 47/2003 de 26 de novembro e na Comunidade Autónoma atopa a súa norma reguladora na Lei 11/1992, do 7 de outubro, de réxime financeiro e orzamentario de Galicia¹³. O título III desta última Lei ocúpase desta materia, dispoñendo cal é a tramitación oportuna que debe seguir o anteproxecto de lei de orzamentos xerais da comunidade autónoma dun modo polo demais moi semellante ao disposto na normativa do Estado para os Orzamentos Xerais. Nesta orde de cousas preséntase máis correcta, desde o punto de vista técnico, á hora de enumerar as competencias parlamentarias na elaboración dos orzamentos xerais, a prescrición do artigo 31, apdo. 2º da Lei de principios ordenadores da Facenda Xeral do País Vasco¹⁴ ao explicitar que é función do parlamento a aprobación do seu propio orzamento, que se integrará, para os efectos da debida orde, nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Euskadi. Esta autonomía recoñecida con carácter case universal ás Cámaras está sendo aconsellada pola mellor doutrina que se ocupou do problema dos orzamentos dos Parlamentos.¹⁵

En sintonía co previsto no artigo 88 da Constitución¹⁶ o proxecto de orzamentos deberá ir acompañado dunha exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para poderse

¹² En palabras do Mestre Sainz de Bujanda: “a aprobación do orzamento é por esencia a manifestación suprema e sintética do poder financeiro do Parlamento”. Tomado do seu traballo: “El poder financiero de las Cortes Generales: aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado”, en *Las Cortes Generales*, vol. I, IEF, 1987.

¹³ Publicada no DOG núm. 200, do 14 de outubro de 1992.

¹⁴ Manexamos a edición do Parlamento vasco na colección: traballos parlamentarios 2. Nela pódese consultar a completa tramitación parlamentaria da lei coas distintas modificacións que lle foron incorporadas ao proxecto orixinal.

¹⁵ Así Carlo Finzi: *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*. Camera dei deputi. Secretaria Generale. Roma, 1980. Para as Cortes Xerais resulta de interese o traballo de Salvador Montejo Velilla: “El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera”, contido no libro colectivo: *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*.

¹⁶ e no artigo 111 do Regulamento do Parlamento de Galicia.

pronunciar. Este mandato constitucional incumpríase no pasado no caso de Galicia, de xeito xeralizado nos proxectos de lexislación común, no tocante aos antecedentes necesarios que deben acompañar ás iniciativas governamentais. É precisamente o proxecto anual de orzamentos a única laudable excepción que se someteu, cando menos formalmente¹⁷, aos requisitos documentais que posibilitan a necesaria información previa dos parlamentarios, para o debate e eventual aprobación do seu texto. Neste sentido, o artigo 52 da Lei 11/1992 para o caso galego establece unha garantía complementaria, como é a obrigatoriedade da remisión da citada documentación ao Parlamento antes do 20 de outubro, coa que queda claramente periodificado o inicio do ciclo orzamentario no seo da Cámara autonómica. A fixación deste prazo no empece, ao noso xuízo, a perfecta constitucionalidade dos orzamentos tramitados co seu incumprimento, pois atopámonos ante unha mera irregularidade que no seu caso daría lugar exclusivamente aos eventuais controis de carácter político que a Cámara tivese a ben realizar¹⁸.

A aparición no Dereito orzamentario español por imperativo do Plan de Estabilidade e Crecemento aprobado no seu día pola Unión Europea da restrición do déficit orzamentario supuxo tamén modificacións normativas con consecuencias parlamentarias. Deste modo podemos traer a conto o artigo 8 do Real Decreto legislativo 2/2007 do 28 de decembro polo que se aproba o texto refundido da lei de Estabilidade orzamentaria no que se dispón respecto do establecemento do obxectivo de estabilidade orzamentaria o seguinte:

- No primeiro semestre de cada ano, o Goberno, mediante acordo do Consello de Ministros, a proposta do Ministerio de Economía e Facenda e previo informe do Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas e da Comisión Nacional de Administración Local en canto ao ámbito das mesmas, fixará o obxectivo de estabilidade orzamentaria referido aos tres exercicios seguintes, tanto para o conxunto do sector público, como para cada un dos grupos de axentes comprendidos no ámbito de aplicación da lei. O devandito obxectivo estará expresado en termos porcentuais do Produto Interior Bruto nacional.
- A proposta de fixación do obxectivo de estabilidade estará acompañada dun informe no que se avalía a fase do ciclo económico que se prevé para cada un dos anos contemplados no horizonte temporal de fixación do devandito obxectivo. Este informe será elaborado polo Ministerio de Economía e Facenda, previa consulta ao Instituto Nacional de Estatística e ao Banco de España sobre a posición cíclica da economía española, e tendo en conta as previsións do Banco Central Europeo e da Comisión Europea. Conterá o cadro económico de horizonte plurianual e terá en conta, entre outros, os seguintes parámetros de referencia: a previsión de evolución do Produto Interior Bruto nacional e diferencial respecto ao seu potencial de crecemento, comportamento esperado dos mercados financeiros, do mercado laboral e do sector exterior, previsións de inflación, necesidades de endebedamento, as proxeccións de ingresos e gastos públicos en relación co Produto Interior Bruto e a análise de sensibilidade da previsión.

Respecto da tramitación parlamentaria nas Cortes Xerais do citado instrumento a lei dispón que o acordo do Consello de Ministros no que se conteña o obxectivo de estabilidade

17 Martínez Lago é moi crítico con este cumprimento formal da remisión dos antecedentes pois entende que a situación actual provoca que o debate parlamentario conte con amplas zonas de obscuridade e fortes impedimentos para o pleno coñecemento do alcance da lei que se aproba. "El control parlamentario sobre el presupuesto público", *Presupuesto y Gasto Público*, 48/2007. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, Páxina 131.

18 O incumprimento do mandato temporal previsto na lei orzamentaria é habitual nos anos nos que se produce unha convocatoria electoral, pois o executivo xurdido das urnas non dispón do tempo necesario para a preparación dun proxecto tan complexo como é o orzamentos.



orxamentaria remitírase ás Cortes Xerais acompañado do informe ao que se refire o apartado anterior. En forma sucesiva e tras o correspondente debate en Pleno, o Congreso dos Deputados e o Senado pronunciaranse aprobando ou rexeitando o obxectivo de estabilidade proposto polo Goberno.

Se aprobado o obxectivo de estabilidade polo Congreso dos Deputados o mesmo fose rexeitado polo Senado, o obxectivo someterase a nova votación do Congreso, aprobándose se este o ratifica por maioría simple.

Aprobado o obxectivo de estabilidade polas Cortes Xerais, a elaboración do proxecto de Lei de Orzamentos Xerais do Estado haberá de acomodarse a ese obxectivo. Se é rexeitado, o Goberno, no prazo máximo dun mes, remitirá un novo acordo que se someterá ao mesmo procedemento.

Este procedemento suscitou no seu día serias reservas para autores como Jiménez Díaz en relación a posibles superposicións de debates, indefinición nos casos de discrepancias entre as Cámaras o rexeitamento das propostas presentadas. En tales casos suscítase mesmo a necesaria solución mediante a participación do Tribunal Constitucional¹⁹.

Son moi variadas as problemáticas suscitadas desde o punto de vista do control parlamentario á hora da elaboración dos orzamentos. Deterémonos aquí en tres que seguen mantendo a súa relevancia na actualidade: o contido natural da lei de orzamentos, o tratamento das emendas orxamentarias e a prórroga automática dos orzamentos.

O primeiro destes problemas foi resolto inicialmente pola Sentenza do Tribunal Constitucional núm. 76/1992 que perfilou de forma clara o contido estrito das leis de orzamentos proscribindo a defectuosa técnica lexislativa de incluír materias heteroxéneas no seo da lei orxamentaria anual. Esta práctica viña sendo habitual nas leis autonómicas de orzamentos xerais nas que non era insólito atopar modificacións de leis alleas aos estados de ingresos e gastos, como a de función pública ou a de patrimonio. Problemática que non é nova, pois xa en tempos da II República, e referíndose ao artigo 116 da Constitución do 9 de decembro de 1931, autores como Fábregas del Pilar ou Gutiérrez del Álamo criticaron a situación, se ben con escasos froitos. Na actualidade o Tribunal Constitucional parte da concepción da lei de orzamentos como instrumento ou como “vehículo de dirección e de orientación da política económica que corresponde ao Goberno” (STC, do 20 de xullo de 1981, Fundamento Xurídico 2º; STC 65/1987, do 21 de maio, Fundamento Xurídico 4º) e deste modo o Tribunal conclúe que é perfectamente posible que a lei que aprobe os orzamentos estableza outras disposicións de carácter xeral en materia propia de lei común se “gardan directa relación coas previsións de ingresos e as habilitacións de gastos dos orzamentos ou cos criterios de política económica xeral nos que se sustenta” (STC 63/1986, Fundamento Xurídico 12; STC 65/1987, Fundamento Xurídico 4º; STC 134/1987, Fundamento Xurídico 6º).

Lege ferenda sería aconsellable, desde o punto de vista da técnica normativa, a ubicación independente daqueles artigos que tendo unha conexión directa coa materia orxamentaria non afecten de maneira directa ás previsións de ingresos e habilitacións de gastos, basicamente pola dose de seguridade xurídica que se aportaría aos distintos operadores encargados de aplicar o noso Dereito²⁰.

19 “La ley general de estabilidad presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 8, xuño 2003, Páxina 212.

20 Nesta liña tamén Ángel Avilés no seu comentario: “La significación de la ley de presupuestos en el ordenamiento financiero” incluído no volume colectivo “Jurisprudencia del Tribunal constitucional en materia financiera y tributaria” (1981-1989). Editorial Tecnos, Madrid, 1990. Páxs. 266 a 272.

Sen dúbida a limitación máis transcendente que os parlamentarios atopan á hora de controlar a elaboración dos orzamentos é a contida no artigo 133.3 do Regulamento do Congreso dos deputados, para o caso galego no artigo 129 do Regulamento do Parlamento de Galicia nos seus apartados 3 e 4. Precísase nesta sede que as emendas ao proxecto de lei de orzamentos que supoñan un aumento de créditos nalgún concepto unicamente poderán ser admitidas a trámite se ademais de cumprir os requisitos xerais, propoñen unha baixa igual na contía da mesma sección²¹. Esta limitación trae de actualidade o requisito xeral esixido aos deputados para a presentación das emendas, a saber a necesidade de contar coa sinatura do portavoz do grupo parlamentario no que se integran. A pesar de que este requisito se contempla nos regulamentos parlamentarios “aos efectos de mero coñecemento” a práctica parlamentaria do caso galego inclinouse pola inadmisión das emendas que non cumpran esta formalidade, nunha liña que presenta, ao noso xuízo, serias dúbidas de constitucionalidade. Non podemos descoñecer como apunta Carmelo Ursino²² que o poder de proposta de emenda é o único instrumento que se consinte ao deputado individual de poder contribuír á definición da disciplina dunha materia legislativa.

A un lado desta problemática xeral suscítase o grao de adecuación dos regulamentos parlamentarios ás técnicas de orzamentación por programas e obxectivos, debéndose resolver o papel que cumpre o concepto de “sección”²³ na tramitación do proxecto de lei de orzamentos xerais. Neste sentido, pode aconsellarse, como opina Fernández-Carnicero unha adecuación dos regulamentos parlamentarios ás novas técnicas orzamentarias superando esquemas facendísticos existentes no momento da elaboración dos estatutos parlamentarios²⁴.

Unha limitación complementaria ao dereito de emenda dos parlamentarios é a que afecta a aquelas que supoñen unha minoración de ingresos para as que se esixe a súa remisión ao Goberno, no caso galego á Xunta de Galicia, para que emita informe favorable ás mesmas no prazo de 15 días. José Antonio Víboras considera que esta limitación se presenta como unha importante restrición ao principio de competencia orzamentaria das Cámaras, xa que o requisito da conformidade do Goberno pode supoñer, na práctica, unha verdadeira anulación do poder decisorio das mesmas²⁵. De modo coherente coa interpretación que argumentaremos no tocante ás emendas que afecten a un proxecto de lei e que teñan efectos orzamentarios, deberase interpretar que a diminución de ingresos tomará como punto de referencia os fondos públicos vixentes no momento da tramitación do proxecto de lei de orzamentos e non o nivel de ingresos do proxecto de lei de orzamentos que se está discutindo. Como apuntou Cazorla Prieto outra interpretación “conduce a cercenar as facultades de control parlamentario e é prexudicial para que a Cámara poida desenvolver debidamente o seu cometido de control orzamentario nun dos aspectos que cobra día a día máis importancia”.

21 A doutrina constitucional sobre estas limitacións do dereito de emenda dos parlamentarios está contida, entre outras, nas SSTC 223 e 242/2006, do 6 e 24 de xullo, respectivamente.

22 Carmelo Ursino. Spunti per una riforma del parlamento. Democrazia e diritto. Nº 3.4. Edizioni Scientifiche Italiane. 1996.

23 Lucena Betriu móstrase a favor do abandono das clasificacións orgánica e económica na tramitación parlamentaria. *La transparencia presupuestaria. Problemas y soluciones*, Fundación Alternativas, Madrid.

24 Citado por Miguel Ángel Martínez Lago, Manual de derecho presupuestario. Editorial Colex. Madrid, 1992. Páxs. 91 a 93. Nesta orde de cousas, convén ter presente a introdución en España da técnica de orzamentación por programas, cando noutros países pioneiros nestas materias (Estados Unidos por exemplo) xa se abandonaron.

25 Pódese consultar neste sentido o seu traballo: “Limitaciones de los Parlamentos de Comunidades Autónomas en el debate presupuestario”, publicado no volume colectivo: *El parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*.



Unha vez aprobada a lei anual de orzamentos xorden inevitables circunstancias que provocan as coñecidas modificacións orzamentarias, respecto das que o Parlamento debe manter o necesario control aínda que autores como Corcuera²⁶ manteñen que son precisamente un claro exemplo de como a supremacía parlamentaria en materia de orzamentos é unha entelequia hoxe en día. Entre todas elas destacan os créditos extraordinarios e suplementos de crédito que se corresponden a aqueles gastos que non poidan demorarse ata o exercicio seguinte, e respecto dos que non exista crédito no estado de gastos ou sexa insuficiente. Estes créditos extraordinarios requiren a tramitación dun proxecto de lei e polo tanto a oportuna aprobación parlamentaria, someténdose pois ao máis ríxido control parlamentario²⁷ que supón o pronunciamento da Cámara a través da canle do procedemento legislativo.

Sen embargo esta concepción tradicional cambiou co artigo 55.3 da lei xeral orzamentaria de 2003 na que se dispón que o Consello de Ministros autorice os créditos extraordinarios para atender obrigas do exercicio corrente, así como os suplementos de crédito cando se financien con baixa no Fondo de Continxencia. Esta excepción foi duramente criticada pola doutrina que considera que nos atopamos ante unha limitación, non prevista constitucionalmente, das facultades das Cortes Xerais sobre o gasto público, xa que as Cámaras deixan de aprobar a modificación que lles propoñería o Goberno por medio dun proxecto de lei e pasan a recibir simplemente información do emprego dado polo executivo ao fondo de continxencia²⁸.

A actividade de control desenvolvida pola Comisión parlamentaria competente, no caso galego a de Economía, Facenda e Orzamentos, afecta ao seguimento das modificacións orzamentarias, e deste modo o artigo 65 da Lei 11/1992 prevé no seu apartado 2º que de cada modificación orzamentaria consistente nunha transferencia de crédito o consello da Xunta deberá dar conta, de maneira singular, no prazo máximo de 20 días, á Comisión de Economía, Facenda e Orzamentos, coa remisión da copia do correspondente expediente. De igual xeito as incorporacións de créditos previstas no artigo 71 da Lei citada deberán ser coñecidas pola comisión parlamentaria para os debidos efectos de control. Como subliñou Cazorla Prieto, “a acentuación deste control orzamentario en sede parlamentaria é unha imposición decidida dos tempos que corren e das circunstancias que imperan hoxe”²⁹.

Esta actividade da Comisión parlamentaria de control ven sendo das máis destacadas dentro das comisións permanentes. Esta situación non é exclusiva don noso legislativo autonómico, e deste modo atopamos datos das Cámaras federais de Ontario e Québec nas que se pode comprobar como as comisións de orzamentos e finanzas e asuntos económicos

26 Corcuera Torres, A.: *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*, McGraw-Hill, Madrid, 1996

27 Desta maneira se regulan no artigo 62 na Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia e se aprobaron varias leis afectantes ao réxime retributivo dos funcionarios ou para atender os gastos das eleccións ao Parlamento de Galicia. Neste sentido pódese consultar o noso traballo: “Crónica parlamentaria de final de legislatura del Parlamento de Galicia” 1º. Período de sesións, 1993. Revista das Cortes Xerais núm. 29, 2º cuatrimestre de 1993.

Algún autor como Alberto Figueroa Laraudogoitia inclúe dentro das funcións de control do Parlamento aquelas que se refiren ás autorizacións patrimoniais e financeiras que a Cámara ten atribuídas, conforme ás previsións que a lei vasca 14/1983, sobre patrimonio de Euskadi fai ao respecto. Vid. o seu libro: “El Parlamento vasco”. Instituto vasco de Administración Pública. Cuadernos autonómicos nº 17. Páxinas 113 e 114.

28 A estas críticas autores como Orón Moratal suman o problema engadido da posibilidade de creación de créditos novos a través de transferencias de créditos, previstas no artigo 52.1 da lei xeral orzamentaria, o que devalúa notablemente a intervención parlamentaria aprobatoria do plan financeiro estatal, a favor da competencia governamental durante a execución orzamentaria. “Prólogo a la tercera edición” da obra *Legislación presupuestaria*. 3ª edición, Tecnos, Madrid.

29 Tomado do seu traballo “El procedimiento presupuestario: control parlamentario de la ejecución del presupuesto”. Ponencia presentada ao Seminario sobre o dereito parlamentario, Vitoria-Gasteiz. Marzo, 1990.

supoñen unha porcentaxe moi importante, e en todo caso maioritario, das reunións mantidas polas respectivas comisións parlamentarias³⁰.

Deste xeito paralelo á información relativa ás modificacións orzamentarias é necesario prever unha dación de conta periódica por parte dos responsables gobernamentais do Estado de execución orzamentaria³¹. O artigo 135 da lei xeral orzamentaria de 2003 dispón baixo o epígrafe de "Información a remitir ás Cortes Xerais" o seguinte: "Sen prexuízo da facultade das Cortes Xerais de solicitar do Goberno a información que estimen oportuna, a Intervención Xeral da Administración do Estado, con periodicidade mensual, porá a disposición das Comisións de Orzamentos do Congreso dos Deputados e do Senado información sobre a execución dos orzamentos. Coa mesma periodicidade, a Intervención Xeral da Seguridade Social remitirá ás devanditas Comisións información sobre a execución dos orzamentos das entidades que integran o sistema da Seguridade Social."

Opinamos, de acordo con Pulido Quecedo, que un bo mecanismo para o control de execución orzamentaria é o establecido polas oficinas de control orzamentario que permiten un asesoramento técnico dos órganos da Cámara e dos deputados en relación coa aprobación e execución dos orzamentos xerais e con aqueles aspectos da actividade parlamentaria que teñan repercusión nos ingresos e nos gastos públicos³².

Na IX lexislatura das Cortes Xerais³³ iniciouse un trámite parlamentario coa presentación dunha proposición de lei do grupo parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds pola que se crea a Oficina de Xestión e Control Orzamentario. As emendas presentadas polos distintos grupos tratan de configurar unha Oficina técnica fuxindo da redacción inicial que deseña un órgano máis semellante a unha comisión parlamentaria ad hoc. As dúbidas na súa configuración non auguran unha rápida constitución deste instrumento parlamentario xa anunciado polas leis orzamentarias decenios atrás.

O ciclo orzamentario complétase como ben é sabido coa tramitación da conta xeral da comunidade prevista nos artigos 118 e seguintes da nosa lei orzamentaria. Como apuntou Fernández-Carnicero a Conta xeral é o núcleo esencial do control orzamentario da execución do orzamento³⁴. A conta xeral da comunidade de cada ano debe formarse, no caso galego, antes do 31 de agosto do ano seguinte e remitirse despois de acordo do Consello da Xunta ao Consello de Contas de Galicia e ao Tribunal de Contas dentro dos dous meses seguintes á súa formación. En todo caso, a conta xeral deberá ser aprobada polo Parlamento de Galicia para dar cumprimento ao disposto no apartado b) do artigo 10 do Estatuto de Autonomía.

30 Neste sentido, pódese consultar o traballo: "Les commissions parlementaires au Québec et en Ontario" do nº 1 do volume 19 da Revue parlementaire canadiense. 1996. Con carácter xeral os organismos internacionais especializados valoran singularmente nos seus esquemas de avaliación institucional o grao de participación que os parlamentarios teñen no control da execución do orzamento. Así o estudo *Evaluar un Parlamento*, publicado pola Unión Interparlamentaria, Ginebra, 2008, páxina 19 entre outras.

31 Deste modo, en Galicia o artigo 117, apartado. 3º da Lei 11/1992, obriga ao conselleiro de Economía e Facenda a comparecer trimestralmente ante a Comisión 3ª do Parlamento de Galicia, de Economía, Facenda e Orzamentos para os citados efectos.

32 Conforme ao seu traballo "Las comisiones de presupuestos" presentado ao Seminario sobre "Las comisiones parlamentarias" organizado polo Parlamento vasco en outubro de 1993. Segundo o traballo de Valverde Navarro e Ordóñez Domínguez a experiencia das oficinas orzamentarias parlamentarias alcanzou certo éxito nas Comunidades autónomas de Madrid, Canarias, Andalucía e Murcia. "La Oficina de control presupuestario", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 8 xuño 2003, páxina 347 e seguintes. A importancia do papel das comisións parlamentarias no control do goberno, así como a necesidade de mellorar os medios persoais e materiais cos que contan foi sinalada por Francisco J. Visiedo Mazón na súa ponencia: "Auxilio técnico a las Comisiones" presentada ao Seminario antes citado.

33 Pode consultarse o Boletín Oficial das Cortes Xerais de 25 de abril de 2008, Serie B: Proposicións de lei, número 90-1 e o de 9 de marzo de 2010 número 90-36.

34 Vid. "La cuenta general del Estado ante el Tribunal de Cuentas y ante el Parlamento", en AAVV, *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1985. Páx. 249.



Non debemos perder de vista, como subliña Arce Janáriz, que o Parlamento pode requirir tamén do órgano de control externo, no caso de Galicia denominado Consello de Contas, ademais do relativo á conta anual, outros informes sobre cuestións de ámbito financeiro máis limitadas³⁵, se ben a práctica galega neste extremo resulta pouco esperanzadora, xa que a maioría parlamentaria non é xeralmente proclive á solicitude destes informes especiais.

Respecto da materia da prórroga automática dos orzamentos o punto de partida constitucional é o artigo 134.4 que dispón:

“Se a Lei de Orzamentos non se aprobara antes do primeiro día do exercicio económico correspondente, consideraranse automaticamente prorrogados os Orzamentos do exercicio anterior ata a aprobación dos novos”.

Tal previsión constitucional³⁶ veu a ser interpretada no seu alcance pola Sentenza 3/2003 do 16 de xaneiro. No seu fundamento xurídico 5º afirmase:

“...a propia Constitución establece no seu art. 134.4 a posibilidade de que esa vixencia resulte temporalmente prorrogada no suposto de que “a Ley de Orzamentos non se aprobase antes do primeiro día do exercicio económico correspondente”, en cuxo caso “se considerarán automaticamente prorrogados os Orzamentos do exercicio anterior ata a aprobación dos novos”. No mesmo sentido, o art. 56.1 LGP dispón que “se a Lei de Orzamentos non se aprobase antes do primeiro día do exercicio económico correspondente, consideraranse automaticamente prorrogados os orzamentos do exercicio anterior ata a aprobación e publicación dos novos no Boletín Oficial do Estado”. En consecuencia, tendo a autorización de gastos prevista na Lei de orzamentos un carácter anual, é evidente que a prórroga dos créditos autorizados constitúe, como amosa a experiencia do Dereito comparado nas democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional que opera en bloque e exclusivamente naqueles casos en que, rematado o exercicio orzamentario, aínda non foi aprobada a nova Lei. A prórroga opera, ademais, como un mecanismo automático, ex Constitutione, sen necesidade dunha manifestación de vontade expresa en tal sentido, durante o tempo que medie entre o inicio do novo exercicio orzamentario e “ata a aprobación dos novos”.”

Esta concepción do noso Alto tribunal levou a autores como Moreno González a expoñer os numerosos problemas que no ámbito do control se suscitan respecto aos orzamentos prorrogados, algúns deles derivados da lacónica regulación constitucional da institución que transmite dúbidas mesmo sobre os tipos de gastos sobre os que cabe entender operada a prórroga³⁷.

En canto ás proposicións de lei, presentáronse catro:

1. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. do BNG, de modificación da Lei 9/2010, do 4 de novembro, de augas de Galicia.
2. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. do BNG e G.P. dos Socialistas de Galicia, de modificación da Lei de modificación da Lei 5/2001, do 28 de xuño, de réxime xurídico das concesións na illa de Ons.

35 Vid. A súa análise detida acerca dos órganos lexitimados para a solicitude destes informes nas comunidades que dispoñen de Sindicatura de Contas propia e aquelas nas que non existe no seu traballo: “La distribución del control parlamentario entre los órganos de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas”. Seminario VI Xornadas: Problemas actuales del control parlamentario, Madrid, 1995.

36 Que no ámbito autonómico non sempre conta coa constatación nos Estatutos de Autonomía e se introduce por vía legal, como ocorre no caso galego.

37 “Algunas consideraciones sobre el concepto y contenido de la Ley de Presupuestos. La Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, do 16 de enero”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 269, 2003, páxina 590.

3. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. do BNG, reguladora do servizo público audiovisual e da autoridade audiovisual de Galicia.
4. Proposición, a iniciativa dos GG.PP. Popular de Galicia e dos Socialistas de Galicia, dos medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia.

Non superaron o trámite de toma en consideración, e polo tanto foron rexeitadas seis proposicións de lei:

1. Proposición de lei, a iniciativa do Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego, de normalización da onomástica de Galicia.
2. Proposición de lei, a iniciativa do Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia, reguladora da participación das entidades locais nos tributos da Comunidade Autónoma de Galicia.
3. Proposición de lei, a iniciativa do Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego, Galega de fomento da corresponsabilidade.
4. Proposición de lei, a iniciativa do Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego, de modificación da Lei 9/2010, do 4 de novembro, de augas de Galicia.
5. Proposición de lei, a iniciativa do Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego e Grupo Parlamentarios dos Socialistas de Galicia, de modificación da Lei de modificación da Lei 5/2001, do 28 de xuño, de réxime xurídico das concesións na illa de Ons.
6. Proposición de lei, a iniciativa do Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego, reguladora do servizo público audiovisual e da autoridade audiovisual de Galicia.

Tamén durante este período se presentaron dúas proposicións de lei de iniciativa lexislativa popular:

Proposición de lei, de iniciativa lexislativa popular, para a mellora da convivencia e o desenvolvemento saudable do ocio nocturno galego, que posteriormente decaeu.

Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular relativa á regulación das garantías hipotecarias, que *non foi admitida a trámite* por falta de requisitos legais.

Lembrar que se atopa en trámite unha proposición de lei proveniente da anterior lexislatura: Proposición de lei iniciativa lexislativa popular para a creación e regulación da Área Metropolitana de Vigo.

Ponencia conxunta

Actualmente está constituída unha Ponencia conxunta para a elaboración dunha proposición de lei de fomento da cultura da paz de Galicia.

Desde o Executivo comunicouse ao Parlamento o acordo do Consello da Xunta de Galicia de aprobación de oito Convenios e acordos de cooperación con outras comunidades autónomas, que foron ratificados pola Cámara:

1. Convenio de colaboración entre a Comunidade Autónoma de Galicia e outras comunidades autónomas en materia de xuventude, para coordinación das súas actividades e instalacións.
2. Convenio de colaboración entre a Comunidade Autónoma de Galicia e outras comunidades autónomas en materia de Prevención e extinción de incendios forestais.



3. Convenio de colaboración entre a Comunidade Autónoma de Galicia e outras comunidades autónomas en materia de Protección civil e xestión e emerxencias.
4. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para o recoñecemento recíproco dos certificados de formación dos aplicadores de tatuaxes, piercings e micropigmentacións.
5. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para a execución que lles correspondan das medidas de internamento e medio aberto previstas no artigo 7.1 da Lei orgánica 5/2000, do 12 de xaneiro, reguladora da responsabilidade penal dos menores.
6. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para o intercambio de información sobre as licenzas de funcionamento aos fabricantes de produtos sanitarios a medida.
7. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para a coordinación das súas redes de centros de acollida á muller vítima de violencia de xénero.
8. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para o intercambio de información sobre a identidade de persoas inscritas nos rexistros de parellas de feito ou de similar natureza.

VI Procedementos de control e impulso e información

Como xa reflectín na crónica do primeiro ano de actividade do Parlamento da presente lexislatura, a función de control e impulso do Executivo é unha dos labores máis relevantes. A través de proposicións non de lei e mocións, os grupos parlamentarios instan á Xunta a realizar accións concretas³⁸.

Durante o primeiro período do ano 2011 presentáronse 297 proposicións non de lei en pleno; foron rexeitadas 31, aprobadas con modificación 17, aprobadas sen modificacións 6 e retiradas 10.

En Comisión presentáronse 402 proposicións non de lei, das que 78 foron rexeitadas, 21 aprobadas con modificacións e 34 sen modificacións, e foron retiradas 15.

En canto ás mocións, foron presentadas 27, das que se rexeitaron 20, aprobáronse con modificacións 5 e sen modificacións 2.

Tamén a través de solicitudes de comparecencia, interpelacións e preguntas, exercen os grupos parlamentarios unha forma de control do Executivo. No seguinte cadro tradúcese esta actividade durante o primeiro período:

Solicitudes de comparecencia en Pleno	Presentadas 72, tramitadas 14
Solicitudes de comparecencia en Comisión	Presentadas 56, tramitadas 17
Interpelacións	Presentadas 210, tramitadas 32, retiradas 4.

³⁸ Procedementos básicos e que teñen repercusión pública dabondo, así o expoño na miña aportación: "Descrédito de lo Político y respuesta social: la juridificación del voluntariado en el Estado Autonómico". *Ciudadanía y política*. X Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos. Tecnos. 2004.

Preguntas orais en Pleno	Presentadas 590, tramitadas 87, retiradas 41, aprazadas 9
Preguntas orais en Pleno dirixidas ao Presidente da Xunta	Presentadas 20, tramitadas 20
Preguntas orais en comisión	Presentadas 1016, tramitadas 258, aprazadas 47, retiradas 72
Preguntas con resposta escrita	Presentadas 3643, tramitadas 4758, retiradas 68

Informes e comparencias en cumprimento doutras normas

- Plan galego de investigación, innovación e crecemento 2011-2015 (Toma de coñecemento - Mesa 5-4-11 - BOPG núm. 445 fasc. 3º, 6-4-11).
- Solicitude de comparencia en Comisión de D. Francisco Hernández Rodríguez, D. Alfonso Vez Pazos e D. Fernando García Cachafeiro, propostos pola Consellería de Facenda para ocupar respectivamente os cargos de presidente e vogais do Consello Galego da Competencia (Publicación – BOPG 454 fasc. 2º, 19-4-11 - Comparencia - Comisión 3ª, 29-4-11).
- Comparencia do presidente do Consello Galego da Competencia para cumprir o disposto no artigo 17 da Lei 1/2011, do 28 de febreiro, reguladora do Consello Galego da Competencia³⁹ (Solicitude de comparencia - BOPG núm. 489, 14-6-11 - Comparencia - Comisión 3ª, 22-6-11).
- Comparencia do director xeral do Instituto Galego de Estatística para dar conta do programa estatístico anual 2010 (Solicitude de comparencia – Rexistro de entrada núm. 66005, 9-6-11).
- Solicitude de comparencia en Comisión de D.ª Corina Porro Martínez proposta proposta conxuntamente polas Consellerías de Facenda e Traballo e Benestar, para ocupar o cargo de Presidenta do Consello Económico e Social de Galicia (Solicitude de comparencia - BOPG núm. 499, 28-6-11 - Comparencia - Comisión 3ª, 30-6-11).

VII Declaracións institucionais

O Pleno do Parlamento, na súa sesión do 8 de febreiro de 2011, adoptou, por asentimento, o seguinte acordo: Declaración institucional do Parlamento de Galicia, no Día Internacional da Memoria das Vítimas do Holocausto e a prevención dos Crimes contra a Humanidade.

VIII Procedementos de control económico e orzamentario

Informes sobre o estado de execución do orzamento:

- Execución orzamentaria ao terceiro trimestre de 2010 (Entrada da iniciativa – 30-12-10; Toma coñecemento e traslado á Comisión 3ª - Mesa 11-1-11).
- Execución orzamentaria ao cuarto trimestre de 2010 (Entrada da iniciativa – 31-3-11; Toma coñecemento e traslado á Comisión 3ª - Mesa 5-4-11).

³⁹ Sobre a temática teño publicado: "A participación no capital social como modalidade de axuda pública ás empresas". *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Servizo de Publicacións da USC. Vol. 12 nº 1. 2003.



- Execución orzamentaria ao primeiro trimestre de 2011 (BOPG núm. 505, 6-7-11; Toma coñecemento e traslado á Comisión 3ª - Mesa 4-7-11).

Modificacións orzamentarias:

- Modificacións do mes de novembro de 2010 (Dación en conta - Comisión 3ª, 24-2-11)
- Modificacións do mes de decembro de 2010 (Dación en conta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificacións do mes de xaneiro de 2011 (Dación en conta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificacións do mes de febreiro de 2011 (Dación en conta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificacións do mes de marzo de 2011 (Dación en conta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificacións do mes de abril de 2011 (Dación en conta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificacións do mes de maio de 2011 (Admisión a trámite – Mesa día 21-6-11)

IX Procedementos relativos a outras institucións e órganos

Consello de Contas

- Plan anual de traballo do Consello de Contas de Galicia para o ano 2011 (Recomendación aprobadas – BOPG núm. 454 fasc. 2º, 19-4-11).

Valedor do Pobo

- Informe anual do Valedor do Pobo correspondente ao ano 2010 (Debate Pleno – Pleno día 28-6-11)

Tribunal Constitucional

- Recurso de inconstitucionalidade número 8260/2010 promovido polo presidente do Goberno do Estado contra o artigo 2, números Un, Dous punto 2, Cinco e Dez puntos 1, 2 e 3, e os artigos 3 ao 9 da Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior (Admisión a trámite e suspensión da vixencia e aplicación dos preceptos impugnados - DOG núm. 248, 28-12-10; BOE núm. 310, 22-12-10; Toma de coñecemento – Mesa 21-12-10; Levantamento da suspensión – DOG núm. 90, 10-5-11).
- Recurso de inconstitucionalidade núm. 822/2011, promovido polo presidente do Goberno, contra os artigos 1 a 4 e disposicións adicionais primeira e segunda la Lei de Galicia 12/2010, de 22 de decembro, de racionalización do gasto na prestación farmacéutica⁴⁰ da Comunidade Autónoma de Galicia (Admisión a trámite e suspensión da vixencia e aplicación dos artigos impugnados - DOG núm. 54, 17-3-11; Auto do 21 de xuño de 2011 de levantamento da suspensión – DOG núm. 136, 15-7-11).

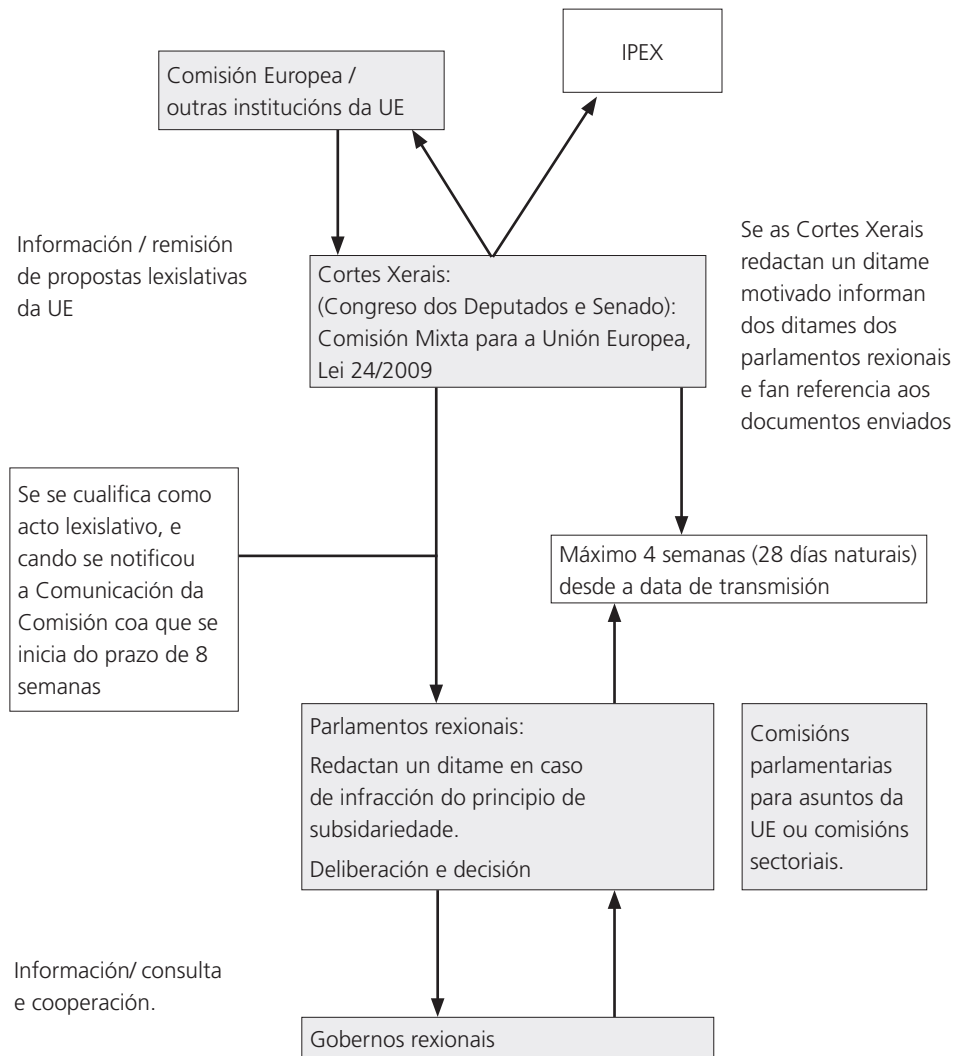
Unión Europea

A Mesa do Parlamento, con data 5 de abril de 2011, aprobou a modificación das Normas reguladoras do procedemento para o control do principio de subsidiariedade nos proxectos legislativos da Unión Europea. Os procedementos foron:

⁴⁰ De interese ao respecto o meu traballo: "Problemas de constitucionalidad en la provisión de oficinas de farmacia: a vueltas con el principio de igualdad". Aranzadi Tribunal Constitucional. Nº 14. Decembro. 2005.

- a) 44 Consultas remitidas pola Comisión Mixta Congreso-Senado para a Unión Europea sobre o control da aplicación do principio de subsidiariedade nas iniciativas legislativas europeas, ata 31 de agosto de 2011.
- b) 3 Consultas á rede de seguimento de subsidiariedade no Comité das Rexións, ata 31 de agosto de 2011.

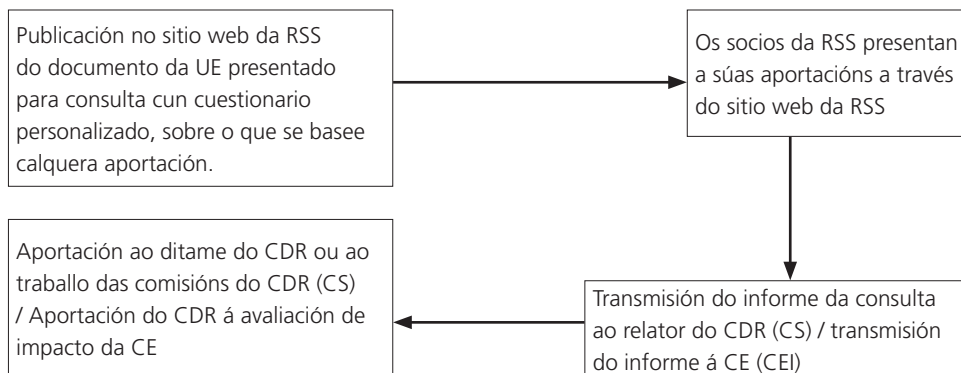
O Procedemento de control de subsidiariedade en España segue o seguinte esquema gráfico:



Cadro elaborado a partir do existente no Libro "El papel de los parlamentos regionales en el proceso de análisis de la subsidiariedad en el marco del sistema de alerta rápida del Tratado de Lisboa".



Respecto do procedemento seguido en relación ao Comité das Rexións, os procesos de consulta da avaliación de impacto (CEI) e consulta selectiva (CS) na Rede de seguimento da Subsidiariedade, segue este esquema:



Solicitudes de información ao abeiro do artigo 9 do Regulamento⁴¹

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 da oposición, poidan axuizar con seriedade a acción política do goberno.

O procedemento previsto para a obtención da citada información instrumentábase 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 prazo máximo de 30 días as razóns fundadas en 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 Tribunal Constitucional abordou en multitude de ocasións o alcance do dereito dos parlamentarios a recabar información, entendendo que a denegación ou incompleta satisfacción da solicitude dos parlamentarios non supón, por si mesma, 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 concreto contido (Sentenza do Tribunal Constitucional 220/1991, do 25 de novembro).

A atribución regulamentaria límitase, 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.

⁴¹ Ao respecto pode consultarse "lus in officium" e posición constitucional do parlamentario en Galicia ante a reforma estatutaria. *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Vol. 14, nº 2, 2005.

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, no seu caso, á Mesa do Parlamento non vén incluído dentro da facultade de recabar información por parte dos parlamentarios. O Tribunal argumenta desde 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.

Os datos deste procedemento correspondentes a este período de sesións son:

	Presentados	Respostados
G.P. Popular de Galicia	8	12
G.P. dos Socialistas de Galicia	197	80
G.P. do Bloque Nacionalista Galego	217	84
Totais	422	176