

Disciplina y sustentabilidad presupuestarias.

Primer período de sesiones del año 2011 en el Parlamento de Galicia

42 Regap

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ
Letrado Mayor del Parlamento de Galicia

Regap

COMENTARIOS Y CRÓNICAS

“La economía consiste en saber gastar y el ahorro en saber guardar”
MARDEN, ORISON SWEET

Índice: I. Introducción. II. Composición de la cámara. Bajas y altas de diputados. III. Reuniones de los órganos de la cámara. Calendario de actividades. IV. Procedimiento especial de carácter institucional. El debate anual de política general. V. Procedimientos de naturaleza normativa. VI. Procedimientos de control e impulso, e información. VII. Declaraciones institucionales. VIII. Procedimientos de control económico y presupuestario. IX. Procedimientos relativos a otras instituciones y órganos.

I Introducción

Desde una perspectiva institucional, este período de sesiones tiene la especialidad de la celebración de la reunión de la Conferencia de Presidentes y Presidentas de Parlamentos Autonómicos (COPREPA)¹, reunida en Pamplona los días 7 y 8 de marzo de 2011. Aprobó la siguiente Declaración institucional:

“Conscientes del momento de crisis económica por el que atraviesan España y el mundo, con los graves efectos que la misma está provocando en el seno de las familias afectadas por la pérdida de empleo, y las preocupantes consecuencias que limitan fuertemente la vida y el desarrollo de los jóvenes y de los sectores poblacionales más débiles del entramado social.

¹ Para una comprensión del alcance de este órgano de colaboración interparlamentaria puede consultarse mi “Manual do parlamentario”. Parlamento de Galicia. Santiago de Compostela. 2011.



Persuadidos por el convencimiento firme de que desde las Cámaras de representación popular es imprescindible levantar la voz en defensa del papel de la política como instrumento más eficaz e insustituible para la resolución de los conflictos y de las diferencias de cualquier tipo para la defensa de las libertades de toda la ciudadanía.

Comprometidos con la obligación de responder a las demandas de la ciudadanía para que desde las Asambleas legislativas se ofrezcan soluciones y respuestas a los problemas reales de la sociedad, y de ejercer la función parlamentaria con toda la plenitud democrática y participativa que nuestras funciones demandan.

Empeñados en defender el papel de los Parlamentos Autonómicos en el proceso de construcción de la Unión Europea, respondiendo a las previsiones del Tratado de Lisboa para hacer efectivo el principio de subsidiariedad.

En este Día de la Mujer, sensibilizados con la gravedad de la situación que padecen muchas mujeres en España y en el mundo, víctimas de la discriminación por su sexo y de la violencia de género, decididos a conseguir que en nuestro país se abra finalmente un escenario real a la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Los Presidentes y Presidentas de los Parlamentos Autonómicos (COPREPA) ACUERDAN:

Primero: Apostar desde las instituciones democráticas, y de manera singular desde los Parlamentos autonómicos, en que se trabaje con un impulso unánime para encontrar soluciones a la crisis económica. El futuro de nuestras sociedades democráticas pasa por proporcionar unas condiciones de vida digna a la totalidad de la ciudadanía, con garantía del derecho al trabajo protegido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Segundo: Dirigir la mirada y el empeño firme hacia la situación que padece la población juvenil, gravemente acosada por los efectos de la crisis, para diseñar políticas específicas que reviertan el colapso que los jóvenes encuentran para su incorporación al mundo laboral, de tal manera que puedan alcanzar su pleno desarrollo personal, vean garantizada su autonomía, su futuro y se favorezca su emancipación.

Tercero: Promover desde los Parlamentos Autonómicos acciones para la colaboración y cooperación en las políticas reguladoras de la inmigración, de tal manera que en todas las Comunidades Autónomas se alcance una efectiva integración de los inmigrantes, evitando las situaciones de exclusión y favoreciendo su participación en el proceso democrático en todos los lugares elegidos para su residencia, de acuerdo con la normativa vigente.

Cuarto: Reivindicar el papel de los Parlamentos Autonómicos en la defensa de los valores democráticos y apostar por las vías democráticas para la consecución de la delicada tarea de cohesionar las relaciones sociales, así como la construcción de proyectos que garanticen el desarrollo de nuestros pueblos donde no pueden tener cabida la extorsión, las amenazas, ni ningún tipo de expresión de la violencia.

Quinto: Manifestar el convencimiento de que a través de la política con mayúsculas es posible encontrar las mejores vías de convivencia y los acuerdos que incidan en la calidad de vida, la seguridad y el desarrollo personal de las ciudadanas y ciudadanos de nuestro país.

Sexto: Proclamar la defensa del Estado social y democrático de Derecho y del Estado Autonómico, consagrados por la Constitución, como verdaderos artífices del progreso y transformación social y de la garantía de las libertades públicas, alcanzados en los años de vida democrática, y modelo imprescindible para asegurar el futuro desarrollo que entre todos,

instituciones y ciudadanía, hemos de alcanzar desde la solidaridad y la confianza en las grandes posibilidades del pueblo español.

Séptimo: Perseverar en la lucha contra la violencia de género que padecen muchas mujeres en nuestro país con un continuo e inadmisibles goteo de víctimas mortales, mediante el impulso de actuaciones efectivas de apoyo a las mujeres que padecen acoso y persecución de sus agresores, favoreciendo la educación precisa para revertir la cultura sexista que favorece las agresiones y malos tratos hacia las mujeres.

Octavo: Animar a los ciudadanos y ciudadanas a participar en las convocatorias electorales que se celebrarán el 22 de mayo próximo, haciendo de la expresión de su voluntad en las urnas el verdadero impulso democrático legitimador de las instituciones parlamentarias y de las decisiones políticas que habrán de aplicarse en el futuro.

Noveno: Reafirmar la apuesta de los Parlamentos Autonómicos, como máximas instituciones de la representación popular de nuestras Comunidades, por participar en el procedimiento de elaboración de los actos legislativos de la Unión Europea en aplicación del principio de subsidiariedad, y así garantizar un mayor acercamiento de las decisiones comunitarias a la ciudadanía y preservar, al mismo tiempo, la necesaria transparencia de los acuerdos que se adopten en los distintos niveles de decisión de la Unión Europea.

Décimo: Insistir en la voluntad de todos los Parlamentos de aproximar su actividad a la ciudadanía, ofreciendo instrumentos para favorecer un mejor conocimiento de la vida parlamentaria, como la Red Parlamentaria que ahora impulsamos, y en la que nos comprometemos a ofrecer la máxima información al servicio de los ciudadanos y ciudadanas.”

II Composición de la cámara. Bajas y altas de diputados

Como suele suceder, después de los comicios municipales de mayo se produjo un destacable número de renunciaciones a su condición de diputado, con la consiguiente sustitución por los diputados candidatos siguientes en las listas². Éstos fueron:

| Nombre de la/del diputada/o que causó la BAJA | Nombre de la/o diputada/o que causó el ALTA | Fecha (2011) | Partido | Circunscripción electoral |
|---|---|--------------|---------|---------------------------|
| Carlos Negreira Souto | Antonio Ángel Fraga Sánchez | junio | PP | A CORUÑA |
| Manuel Santos Ruíz Rivas | María de la Encarnación González Montemuiño | junio | PP | A CORUÑA |
| José Antonio García López | María Lourdes Yáñez García | junio | PP | LUGO |
| José Carlos López Campos | María Lorena López Rodríguez | junio | PP | PONTEVEDRA |
| José Ferverza Costas | Jacobo Moreira Ferro | junio | PP | PONTEVEDRA |
| M ^a del Mar Barcón Sánchez | Luis María Tojo Ramallo | junio | PSOE | A CORUÑA |
| Rosendo Luis Fernández Fernández | Marta María Rodríguez-Vispo Rodríguez | julio | PP | OURENSE |
| Ignacio Javier López Chaves Castro | D. ^a María de Fátima Iglesias Ferreira | julio | PP | PONTEVEDRA |

² En íntima relación con estos procesos están las regulaciones sobre el status del sufragio pasivo que estudié en: Pensamiento republicano y derecho constitucional. *El problema de la irreelegibilidad 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. Octubre 2007.



III Reuniones de los órganos de la cámara. calendario de actividades

La ordenación del trabajo parlamentario y el calendario de actividades se aprobó en la Mesa-Xunta de Portavoces, de 25 de enero de 2011 para el primer período ordinario, tal como se establece en el artículo 67 del Reglamento del Parlamento de Galicia³.

Como resumen estadístico, éste es el resultado global de las reuniones de los órganos de la Cámara durante este período:

| ÓRGANO | | Núm. reuniones |
|---|---|----------------|
| MESA | | 28 |
| JUNTA DE PORTAVOCES | | 12 |
| PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN | | 6 |
| PLENO | | 11 |
| DIPUTACIÓN PERMANENTE | | |
| COMISIONES | Comisión 1. ^a , Institucional, de Administración general, Justicia e Interior | 11 |
| | Comisión 2. ^a , Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios | 9 |
| | Comisión 3. ^a , Economía, Hacienda y Presupuestos | 9 |
| | Comisión 4. ^a , Educación y Cultura | 10 |
| | Comisión 5. ^a , Sanidad, Política Social y Empleo | 13 |
| | Comisión 6. ^a , Industria, Energía, Comercio y Turismo | 8 |
| | Comisión 7. ^a , Agricultura, Alimentación, Ganadería y Montes | 8 |
| | Comisión 8. ^a , Pesca y Marisqueo | 10 |
| | Comisión del Reglamento | |
| | Comisión del Estatuto de los Diputados | 2 |
| | Comisión de Peticiones | 1 |
| | Comisión de Control de la CRTVG | 5 |
| | Comisión para las relaciones con el <i>Consello de Contas</i> | 2 |
| | Comisión de Asuntos Europeos | 1 |
| Comisión de estudio sobre la seguridad viaria en Galicia | 3 | |
| Comisión no permanente de estudio para la elaboración de un plan de dinamización demográfica de Galicia | 11 | |

IV Procedimiento especial de carácter institucional. El debate anual de política general

El debate de política general tuvo lugar los días 15 y 16 de marzo de 2011, cumpliendo el trámite previo (artículo 48 de la Ley 1/1983) de solicitud por parte del conselleiro de la Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, a través de escrito presentado en el Registro de la Cámara con fecha 5 de febrero de 2011 (doc. núm. 58840), de comparecencia del presidente de la Xunta para informar y debatir respecto de la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia⁴.

³ Explico los criterios generales de funcionamiento del Estado autonómico y de sus órganos en "Temarios Dereito constitucional e autonómico grupos A1 A2". EGAP, 2011. <http://egap.xunta.es/fich/public216.pdf>

⁴ Para una mejor comprensión del alcance de los procedimientos gubernamentales en el Parlamento tengo escrito: "Técnica legislativa y control judicial". En la Revista Debate, publicación digital de la Asamblea Nacional de Panamá. http://www.asamblea.gob.pa/debate/DEBATE_No16/DEBATE-016-2009-ABRIL.pdf

Tras la intervención del presidente por la mañana, y de los grupos parlamentarios por la tarde, y luego de las intervenciones de los correspondientes portavoces y de nuevo del presidente de la Xunta, cumpliendo los reglamentarios turnos de réplica y súplica, y luego de la presentación en el Registro general de las propuestas de resolución, la Mesa del Parlamento admitió a trámite 218 propuestas de resolución del Grupo Parlamentario Bloque Nacionalista Galego, 240 del Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, y 37 del Grupo Parlamentario Popular. Del conjunto de estas propuestas, se aprobaron 37 resoluciones a iniciativa del G.P. Popular, 16 resoluciones del G.P. BNG y 20 del Grupo Parlamentario de los Socialistas. Se pueden consultar en el BOPG núm. 435 fasc. 2, de 22 de marzo de 2011.

V Procedimientos de naturaleza normativa

Durante el primer período de sesiones de 2011 se presentaron ocho proyectos de ley.

1. Proyecto de ley de convivencia y participación de la comunidad educativa.
2. Proyecto de ley de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia.
3. Proyecto de ley de disciplina presupuestaria y sustentabilidad financiera.
4. Proyecto de ley del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia.
5. Proyecto de ley del área metropolitana de Vigo.
6. Proyecto de ley de movilidad de tierras.
7. Proyecto de ley del turismo de Galicia
8. Proyecto de ley del Plan gallego de estadística.

En el mismo período se aprobaron cuatro proyectos de ley. Estos proyectos, ya convertidos en leyes, son:

1. Ley 1/2011, de 28 de febrero, reguladora del Consello Galego da Competencia
2. Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sustentabilidad financiera.
3. Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia
4. Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa.

En relación con la Ley 2/2011, es necesario hacer las siguientes reflexiones, que sirven para ubicar el nuevo contexto de tramitación presupuestaria con los cambios normativos adoptados:

En tiempos de penurias e inseguridades económicas todas las reflexiones científicas, sean de ámbitos económicos o de otras ciencias sociales, y políticas se dirigen a un reenfoque de los condicionantes que las Instituciones y los procedimientos generan en relación con el funcionamiento de la economía en general y de la hacienda pública en particular.

En este orden de cosas, la procura de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos encuentra su lugar de estudio natural en lo que en sede doctrinal se denomina Derecho presupuestario, pues los presupuestos del sector público son, en las modernas sociedades democráticas, un instrumento fundamental de ordenación de la economía y de equilibrio de los eventuales desajustes del denominado sistema de mercado.

Desde una perspectiva parlamentaria, la cuestión puede ser analizada también con ánimo de mejorar algo esencial cuando de recursos públicos estamos hablando: el perfecciona-



mento de la participación de las Cámaras en la elaboración de la ley de presupuestos, y especialmente en el seguimiento posterior de cómo ésta se ejecuta y los resultados que con dicha plasmación práctica se obtienen.⁵

El punto de partida de esta cuestión en nuestro Derecho es el artículo 134⁶ de la Constitución, que perfila una regulación con dos notas fundamentales:

- Se preocupa esencialmente de la tramitación de la ley de presupuestos y de su contenido, y olvida el control posterior de su ejecución por el Parlamento
- Atribuye un papel destacado al Gobierno en relación al otorgado al Parlamento, en comparación al que tienen en el procedimiento legislativo ordinario.

Cuando el Tribunal Constitucional español⁷ analiza esta ley de presupuestos destaca tres objetivos especialmente relevantes, que son:

- Asegurar el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts.9.1 y 66.2, ambos de la CE),
- Participar de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que propusiera el Gobierno y que los presupuestos representan, y
- Controlar que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa,

De este modo, está reconociendo que el planteamiento tradicional de singularizar la función presupuestaria al margen de las restantes de las Cámaras perdió sentido en pleno siglo XXI, y con unos legislativos totalmente remozados tanto en su funcionamiento y relaciones con los restantes poderes del Estado, como en el tratamiento de las cuestiones presupuestarias.

La función de control parlamentario del Gobierno presenta en la actualidad aspectos novedosos que modifican su conceptualización tradicional dentro del Derecho constitucional. Como señalaba Giuseppe de Vergottini, la función de control en los parlamentos de finales del siglo XX evoca ante todo el sometimiento del Gobierno a la superioridad parlamentaria y unifica el poder de dirección del Parlamento y el poder de verificación del respeto gubernamental de las directivas parlamentarias⁸.

En el ámbito de la doctrina, los profesores Montero y García Morillo, definieron el control parlamentario como “la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplici-

⁵ La doctrina española es escéptica en relación a este objetivo. Así, Pedrés Abello, en su estudio preliminar al libro *El poder financiero del Parlamento*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, página 11:

6. 1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

⁷ Tomado de su trabajo “*la funzione di controllo nei parlamenti alla fine del secolo*”. Ponencia presentada ao seminario sobre o control parlamentario, Madrid, 1995.

⁸ Tomado de su trabajo “*la funzione di controllo nei parlamenti alla fine del secolo*”. Ponencia presentada al Seminario sobre el control parlamentario, Madrid, 1995.

dad de mecanismos diversos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de su actuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir diversas consecuencias entre las que conviene destacar la responsabilización política del Gobierno⁹. Como observamos, este sector doctrinal disocia el concepto de control y el de responsabilidad, de tal modo que el ejercicio del control parlamentario podrá conllevar la exigencia de una responsabilidad política o no, según el tipo de instrumentos utilizados o las circunstancias políticas que se produzcan.

Supone un principio generalmente admitido el hecho de que, al ser el Parlamento el que aprueba y autoriza los ingresos y gastos, tiene el derecho de comprobar si sus prescripciones han sido observadas. De este modo, el control parlamentario implica, como subrayaron Le Guern, Message y Tessier¹⁰, tres exigencias fundamentales: el poder de información al objeto de verificar la pertinencia de las opciones gubernamentales y el respeto a las autorizaciones concedidas, la potestad de criticar y la de sancionar con el rechazo la proposición de que se trate.

A un lado de estas concepciones teóricas del control y su trascendencia en el ámbito financiero, se encuentra la necesaria superación, a nuestro juicio, del principio generalmente admitido de que la ley presupuestaria, y en general todas las materias atinentes a las finanzas públicas, tienen su mejor tratamiento en sede gubernamental. Como reclamó Cazorla Prieto “es necesario desterrar la trasnochada idea de que el Gobierno es el dueño del presupuesto, singularmente en su fase de elaboración y ejecución”¹¹.

Nuestro más alto tribunal reflexionó sobre la naturaleza de los créditos presupuestarios y la relación que guarda su ejecución con los mecanismos de responsabilidad política en los Parlamentos en la ilustrativa sentencia 223/2006, de 6 de julio, en la que expone la teoría sobre la doble confianza en la ejecución del presupuesto:

“... En su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo, el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno. Las singularidades de su procedimiento de elaboración y aprobación hacen de él, además, una expresión cualificada, en lo económico, de la confianza parlamentaria sobre la que necesariamente ha de constituirse cualquier Gobierno.

La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno, traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del

9 Tomado de las páginas 35-36 de su libro *El control parlamentario*, Madrid, 1984.

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. su trabajo “El procedimiento presupuestario: control parlamentario de la ejecución del presupuesto”. Ponencia presentada en el Seminario sobre derecho parlamentario celebrado en Vitoria- Gasteiz, marzo de 1990.



programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno.” (Fundamento jurídico 5º).

Como ya subrayó la Constitución española, además de singularizar en el artículo 66 la aprobación de los presupuestos de la función legislativa ordinaria, dedica expresamente un precepto, el artículo 134 incluido dentro del Título rubricado “Economía y Hacienda” a esta tarea de las Cortes Generales.

Nuestro más alto Tribunal perfiló, en una ya antigua sentencia 76/1992, el alcance de la ley anual de presupuestos dentro de las categorías tradicionales de las funciones de las Cámaras, al afirmar en su fundamento jurídico 4º que:

“...Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede -y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7. del art. 134 C.E.) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (STC 63/1986, fundamento jurídico 12).

Así pues, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial, constituido por la previsión de ingresos y la 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.

La elaboración de los presupuestos generales del Estado español se describe en la ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre, y en la Comunidad Autónoma encuentra su norma reguladora en la Ley 11/1992, de 7 de octubre, de régimen financiero y presupuestario de Galicia¹³. El título III de esta última Ley se ocupa de esta materia, disponiendo cuál es la tramitación oportuna que debe seguir el anteproyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma de un modo por lo demás muy parecido al dispuesto en la normativa del Estado para los Presupuestos Generales. En este orden de cosas se presenta más correcta, desde el punto de vista técnico, a la hora de enumerar las competencias parlamentarias en la elaboración de los presupuestos generales, la prescripción del artículo 31, apdo. 2º de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco¹⁴ al explicitar que es función del parlamento la aprobación de su propio

12 En palabras del maestro Sainz de Bujanda: “la aprobación del presupuesto es por esencia la manifestación suprema y sintética del poder financiero del Parlamento”. Tomado de su trabajo: “El poder financiero de las Cortes Generales:

13 Publicada en el DOG núm. 200, de 14 de octubre de 1992.

14 Manejamos la edición del Parlamento vasco en la colección: trabajos parlamentarios 2. En ella se puede consultar la completa tramitación parlamentaria de la ley con las distintas modificaciones que le fueron incorporadas al proyecto original.

presupuesto, que se integrará, para los efectos del debido orden, en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Esta autonomía reconocida con carácter casi universal a las Cámaras, está siendo aconsejada por la mejor doctrina que se ocupó del problema de los presupuestos de los Parlamentos.¹⁵

En sintonía con lo previsto en el artículo 88 de la Constitución¹⁶ el proyecto de presupuestos deberá ir acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poderse pronunciar. Este mandato constitucional se incumplía en el pasado en el caso de Galicia, de modo generalizado en los proyectos de legislación común, en lo tocante a los antecedentes necesarios que deben acompañar a las iniciativas gubernamentales. Es precisamente el proyecto anual de presupuestos la única laudable excepción que se sometió, cuando menos formalmente¹⁷, a los requisitos documentales que posibilitan la necesaria información previa de los parlamentarios, para el debate y eventual aprobación de su texto. En este sentido, el artículo 52 de la Ley 11/1992 para el caso gallego, establece una garantía complementaria, como es la obligatoriedad de la remisión de la citada documentación al Parlamento antes del 20 de octubre, con la que queda claramente periodificado el inicio del ciclo presupuestario en el seno de la Cámara autonómica. La fijación de este plazo no empece, a nuestro juicio, la perfecta constitucionalidad de los presupuestos tramitados con su incumplimiento, pues nos encontramos ante una mera irregularidad que en su caso daría lugar exclusivamente a los eventuales controles de carácter político que la Cámara tuviera a bien realizar¹⁸.

A la aparición en el Derecho presupuestario español, por imperativo del Plan de Estabilidad y Crecimiento aprobado en su día por la Unión Europea, de la restricción del déficit presupuestario supuso también modificaciones normativas con consecuencias parlamentarias. De este modo podemos traer a colación el artículo 8 del Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Estabilidad presupuestaria en el que se dispone respecto del establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria lo siguiente:

- En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley. Dicho objetivo estará expresado en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional.
- La propuesta de fijación del objetivo de estabilidad estará acompañada de un informe en el que se evalúa la fase del ciclo económico que se prevé para cada uno de

15 Así Carlo Finzi: *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*. Camera dei deputi. Segreteria Generale. Roma, 1980. Para las Cortes Generales resulta de interés el trabajo de Salvador Montejo Velilla: "El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera", contenido en el libro colectivo: *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*.

16 y en el artículo 111 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

17 Martínez Lago es muy crítico con este cumplimiento formal de la remisión de los antecedentes pues entiende que la situación actual provoca que el debate parlamentario cuente con amplias zonas de oscuridad y fuertes impedimentos para el pleno conocimiento del alcance de la ley que se aprueba. "El control parlamentario sobre el presupuesto público", *Presupuesto y Gasto Público*, 48/2007. Segreteria General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, Página 131.

18 El incumplimiento del mandato temporal previsto en la ley presupuestaria es habitual en los años en los que se produce una convocatoria electoral, pues el ejecutivo surgido de las urnas no dispone del tiempo necesario para la preparación de un proyecto tan complejo como es el de presupuestos.



los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dicho objetivo. Este informe será elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España sobre la posición cíclica de la economía española, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual y tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes parámetros de referencia: la previsión de evolución del Producto Interior Bruto nacional y diferencial respecto a su potencial de crecimiento, comportamiento esperado de los mercados financieros, del mercado laboral y del sector exterior, previsiones de inflación, necesidades de endeudamiento, las proyecciones de ingresos y gastos públicos en relación con el Producto Interior Bruto y el análisis de sensibilidad de la previsión.

Respecto de la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales del citado instrumento, la ley dispone que el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del informe al que se refiere el apartado anterior. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

Si, aprobado el objetivo de estabilidad por el Congreso de los Diputados, el mismo fuera rechazado por el Senado, el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple.

Aprobado el objetivo de estabilidad por las Cortes Generales, la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si es rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Este procedimiento suscitó en su día serias reservas para autores como Jiménez Díaz en relación a posibles superposiciones de debates, indefinición en los casos de discrepancias entre las Cámaras o rechazo de las propuestas presentadas. En tales casos se suscita incluso la necesaria solución mediante la participación del Tribunal Constitucional¹⁹.

Son muy variadas las problemáticas suscitadas desde el punto de vista del control parlamentario a la hora de la elaboración de los presupuestos. Nos detendremos aquí en tres que siguen manteniendo su relevancia en la actualidad: el contenido natural de la ley de presupuestos, el tratamiento de las enmiendas presupuestarias y la prórroga automática de los presupuestos.

El primero de estos problemas vino a ser resuelto inicialmente por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1992, que perfiló de forma clara el contenido estricto de las leyes de presupuestos, proscribiendo la defectuosa técnica legislativa de incluir materias heterogéneas en el seno de la ley presupuestaria anual. Esta práctica venía siendo habitual en las leyes autonómicas de presupuestos generales en las que no era insólito encontrar modificaciones de leyes ajenas a los estados de ingresos y gastos, como la de función pública o la de patrimonio. Problemática que no es nueva, pues ya en tiempos de la II República, y refiriéndose al artículo 116 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, autores como Fábregas del Pilar o Gutiérrez del Álamo criticaron la situación, si bien con escasos frutos. En la actualidad el

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, junio 2003, Página 212.

Tribunal Constitucional parte de la concepción de la ley de presupuestos como instrumento o como “vehículo de dirección y de orientación de la política económica que corresponde al Gobierno” (STC, de 20 de julio de 1981, Fundamento Jurídico 2º; STC 65/1987, de 21 de mayo, Fundamento Jurídico 4º) y de este modo el Tribunal concluye que es perfectamente posible que la ley que apruebe los presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materia propia de ley común si “guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en los que se sustenta” (STC 63/1986, Fundamento Jurídico 12; STC 65/1987, Fundamento Jurídico 4º; STC 134/1987, Fundamento Jurídico 6º).

Lege ferenda sería aconsejable, desde el punto de vista de la técnica normativa, la ubicación independiente de aquellos artículos que, teniendo una conexión directa con la materia presupuestaria, no afecten de manera directa a las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos, básicamente por la dosis de seguridad jurídica que se aportaría a los distintos operadores encargados de aplicar nuestro Derecho²⁰.

Sin duda, la limitación más trascendente que los parlamentarios encuentran a la hora de controlar la elaboración de los presupuestos, es la contenida en el artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los diputados, para el caso gallego en el artículo 129 del Reglamento del Parlamento de Galicia en sus apartados 3 y 4. Se precisa en esta sede que las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que supongan un aumento de créditos en algún concepto, únicamente podrán ser admitidas a trámite si además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja igual en la cuantía de la misma sección²¹. Esta limitación trae de actualidad el requisito general exigido a los diputados para la presentación de las enmiendas, a saber la necesidad de contar con la firma del portavoz del grupo parlamentario en el que se integran. A pesar de que este requisito se contempla en los reglamentos parlamentarios “a los efectos de mero conocimiento”, la práctica parlamentaria del caso gallego se inclinó por la inadmisión de las enmiendas que no cumplan esta formalidad, en una línea que presenta, a nuestro juicio, serias dudas de constitucionalidad. No podemos desconocer, como apunta Carmelo Ursino²², que el poder de propuesta de enmienda es el único instrumento que se consiente al diputado individual de poder contribuir a la definición de la disciplina de una materia legislativa.

A un lado de esta problemática general se suscita el grado de adecuación de los reglamentos parlamentarios a las técnicas de presupuestación por programas y objetivos, debiéndose resolver el papel que cumple el concepto de “sección”²³ en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales. En este sentido puede aconsejarse, como opina Fernández-Carnicero, una adecuación de los reglamentos parlamentarios a las nuevas técnicas presupuestarias, superando esquemas hacendísticos existentes en el momento de la elaboración de los estatutos parlamentarios²⁴.

20 En esta línea también Ángel Avilés en su comentario: “La significación de la ley de presupuestos en el ordenamiento financiero” incluido en el volumen colectivo “Jurisprudencia del Tribunal constitucional en materia financiera y tributaria” (1981-1989). Editorial Tecnos, Madrid, 1990. Págs. 266 a 272.

21 La doctrina constitucional sobre estas limitaciones del derecho de enmienda de los parlamentarios está contenida, entre otras, en las SSTC 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio, respectivamente.

22 La doctrina constitucional sobre estas limitaciones del derecho de enmienda de los parlamentarios está contenida, entre otras, en las SSTC 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio, respectivamente.

23 Lucena Betriu se muestra a favor del abandono de las clasificaciones orgánica y económica en la 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. Págs. 91 a 93. En este orden de cosas, conviene tener presente la introducción en España de la técnica de presupuestación por programas, cuando en otros países pioneros en estas materias (Estados Unidos, por ejemplo) ya se abandonaron.



Una limitación complementaria al derecho de enmienda de los parlamentarios es la que afecta a aquellas que suponen una minoración de ingresos, para las que se exige su remisión al Gobierno, en el caso gallego a la Xunta de Galicia, para que emita informe favorable a las mismas en el plazo de 15 días. José Antonio Víboras considera que esta limitación se presenta como una importante restricción al principio de competencia presupuestaria de las Cámaras, ya que el requisito de la conformidad del Gobierno puede suponer, en la práctica, una verdadera anulación del poder decisorio de las mismas²⁵. De modo coherente con la interpretación que argumentaremos en lo tocante a las enmiendas que afecten a un proyecto de ley y que tengan efectos presupuestarios, se deberá interpretar que la disminución de ingresos tomará como punto de referencia los fondos públicos vigentes en el momento de la tramitación del proyecto de ley de presupuestos, y no el nivel de ingresos del proyecto de ley de presupuestos que se está discutiendo. Como apuntó Cazorla Prieto, otra interpretación “conduce a cercenar las facultades de control parlamentario y es perjudicial para que la Cámara pueda desarrollar debidamente su cometido de control presupuestario en uno de los aspectos que cobra día a día más importancia”.

Una vez aprobada la ley anual de presupuestos surgen inevitables circunstancias que provocan las conocidas modificaciones presupuestarias, respecto de las que el Parlamento debe mantener el necesario control, aunque autores como Corcuera²⁶ mantienen que son precisamente un claro ejemplo de como la supremacía parlamentaria en materia de presupuestos es una entelequia hoy en día. Entre todas ellas, destacan los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que se corresponden a aquellos gastos que no puedan demorarse hasta el ejercicio siguiente, y respecto de los que no exista crédito en el estado de gastos o sea insuficiente. Estos créditos extraordinarios requieren la tramitación de un proyecto de ley y por tanto la oportuna aprobación parlamentaria, sometiéndose pues al más rígido control parlamentario²⁷ que supone el pronunciamiento de la Cámara a través del canal del procedimiento legislativo.

Sin embargo esta concepción tradicional cambió con el artículo 55.3 de la ley general presupuestaria de 2003, en la que se dispone que el Consejo de Ministros autorice los créditos extraordinarios para atender obligaciones del ejercicio corriente, así como los suplementos de crédito cuando se financien con baja en el Fondo de Contingencia. Esta excepción fue duramente criticada por la doctrina que considera que nos encontramos ante una limitación, no prevista constitucionalmente, de las facultades de las Cortes Generales sobre el gasto público, ya que las Cámaras dejan de aprobar la modificación que les propondría el Gobierno por medio de un proyecto de ley, y pasan a recibir simplemente información del empleo dado por el ejecutivo al fondo de contingencia²⁸.

25 Se puede consultar en este sentido su trabajo: “Limitaciones de los Parlamentos de Comunidades Autónomas en el debate presupuestario”, publicado en el volumen colectivo: *El parlamento y su transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*.

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

27 De esta manera se regulan en el artículo 62 en la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia y se aprobaron varias leyes afectantes al régimen retributivo de los funcionarios o para atender los gastos de las elecciones al Parlamento de Galicia. En este sentido se puede consultar nuestro trabajo: “Crónica parlamentaria de final de legislatura del Parlamento de Galicia” 1er. Período de sesiones, 1993. Revista de las Cortes Generales núm. 29, 2º cuatrimestre de 1993.

Algún autor como Alberto Figueroa Laradogoitia incluye dentro de las funciones de control del Parlamento aquellas que se refieren a las autorizaciones patrimoniales y financieras que la Cámara tiene atribuidas, conforme a las previsiones que la ley vasca 14/1983, sobre patrimonio de Euskadi hace al respecto. Vid. su libro: “El Parlamento vasco”. Instituto vasco de Administración Pública. Cuadernos autonómicos nº 17. Páginas 113 y 114.

28 A estas críticas, autores como Orón Moratal, suman el problema añadido de la posibilidad de creación de créditos nuevos a través de transferencias de créditos, previstas en el artículo 52.1 de la ley general presupuestaria, lo que devalúa notablemente la intervención parlamentaria aprobatoria del plan financiero estatal, a favor de la competencia gubernamental durante la ejecución presupuestaria. “Prólogo a la tercera edición” de la obra *Legislación presupuestaria*. 3ª edición, Tecnos, Madrid.

La actividad de control desarrollada por la Comisión parlamentaria competente, en el caso gallego la de Economía, Hacienda y Presupuestos, afecta al seguimiento de las modificaciones presupuestarias, y de este modo, el artículo 65 de la Ley 11/1992 prevé en su apartado 2º que de cada modificación presupuestaria consistente en una transferencia de crédito, el Consello da Xunta deberá dar cuenta, de manera singular, en el plazo máximo de 20 días, a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos, con la remisión de la copia del correspondiente expediente. De igual modo, las incorporaciones de créditos previstas en el artículo 71 de la Ley citada deberán ser conocidas por la comisión parlamentaria para los debidos efectos de control. Como subrayó Cazorla Prieto, “la acentuación de este control presupuestario en sede parlamentaria es una imposición decidida de los tiempos que corren y de las circunstancias que imperan hoy”²⁹.

Esta actividad de la Comisión parlamentaria de control viene siendo de las más destacadas dentro de las comisiones permanentes. Esta situación no es exclusiva de nuestro legislativo autonómico, y de este modo encontramos datos de las Cámaras federales de Ontario y Québec en las que se puede comprobar como las comisiones de presupuestos y finanzas y asuntos económicos suponen un porcentaje muy importante, y en todo caso mayoritario, de las reuniones mantenidas por las respectivas comisiones parlamentarias³⁰.

De este modo paralelo a la información relativa a las modificaciones presupuestarias, es necesario prever una dación de cuenta periódica por parte de los responsables gubernamentales del Estado de ejecución presupuestaria³¹. El artículo 135 de la ley general presupuestaria de 2003 dispone, bajo el epígrafe de “Información a remitir a las Cortes Generales”, lo siguiente: “Sin perjuicio de la facultad de las Cortes Generales de solicitar del Gobierno la información que estimen oportuna, la Intervención General de la Administración del Estado, con periodicidad mensual, pondrá a disposición de las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado información sobre la ejecución de los presupuestos. Con la misma periodicidad, la Intervención General de la Seguridad Social remitirá a dichas Comisiones información sobre la ejecución de los presupuestos de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.”

Opinamos, de acuerdo con Pulido Quecedo, que un buen mecanismo para el control de ejecución presupuestaria es el establecido por las oficinas de control presupuestario, que permiten un asesoramiento técnico de los órganos de la Cámara y de los diputados, en relación con la aprobación y ejecución de los presupuestos generales y con aquellos aspectos de la actividad parlamentaria que tengan repercusión en los ingresos y en los gastos públicos³².

29 Tomado de su trabajo “El procedimiento presupuestario: control parlamentario de la ejecución del presupuesto”. Ponencia presentada al Seminario sobre el derecho parlamentario, Vitoria-Gasteiz, Marzo, 1990.

30 En este sentido, se puede consultar el trabajo: “Les commissions parlementaires au Québec et en Ontario” del nº 1 del volumen 19 de la *Revue parlementaire canadiense*. 1996. Con carácter general los organismos internacionales especializados valoran singularmente en sus esquemas de evaluación institucional el grado de participación que los parlamentarios tienen en el control de la ejecución del presupuesto. Así, el estudio *Evaluar un Parlamento*, publicado por la Unión Interparlamentaria, Ginebra, 2008, página 19 entre otras.

31 De este modo, en Galicia el artículo 117, apartado. 3º de la Ley 11/1992, obliga al conselleiro de Economía e Facenda a comparecer trimestralmente ante la Comisión 3ª del Parlamento de Galicia, de Economía, Facenda e Orzamentos para los citados efectos.

32 Conforme a su trabajo “Las comisiones de presupuestos” presentado al Seminario sobre “Las comisiones parlamentarias” organizado por el Parlamento vasco en octubre de 1993. Según el trabajo de Valverde Navarro y Ordóñez Domínguez la experiencia de las oficinas presupuestarias parlamentarias alcanzó cierto éxito en las Comunidades autónomas de Madrid, Canarias, Andalucía y Murcia. “La Oficina de control presupuestario”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 8 junio 2003, página 347 y siguientes. La importancia del papel de las comisiones parlamentarias en el control del gobierno, así como la necesidad de mejorar los medios personales y materiales con los que cuentan fue señalada por Francisco J. Visiedo Mazón en su ponencia: “Auxilio técnico a las Comisiones” presentada al Seminario antes citado.



En la IX legislatura de las Cortes Generales³³ se inició un trámite parlamentario con la presentación de una proposición de ley del grupo parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds por la que se crea la Oficina de Gestión y Control Presupuestario. Las enmiendas presentadas por los distintos grupos tratan de configurar una Oficina técnica huyendo de la redacción inicial que diseña un órgano más parecido a una comisión parlamentaria ad hoc. Las dudas en su configuración no auguran una rápida constitución de este instrumento parlamentario, ya anunciado por las leyes presupuestarias decenios atrás.

El ciclo presupuestario se completa, como bien es sabido, con la tramitación de la cuenta general de la comunidad, prevista en los artículos 118 y siguientes de nuestra ley presupuestaria. Como apuntó Fernández-Carnicero, la Cuenta general es el núcleo esencial del control presupuestario de la ejecución del presupuesto³⁴. La cuenta general de la comunidad de cada año debe formarse, en el caso gallego, antes del 31 de agosto del año siguiente, y se remitirá después de acuerdo del Consello da Xunta al Consello de Contas de Galicia y al Tribunal de Contas, dentro de los dos meses siguientes a su formación. En todo caso, la cuenta general deberá ser aprobada por el Parlamento de Galicia para dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 10 del Estatuto de Autonomía.

No debemos perder de vista, como subraya Arce Janáriz, que el Parlamento puede requerir también del órgano de control externo, en el caso de Galicia denominado Consello de Contas, además del relativo a la cuenta anual, otros informes sobre cuestiones de ámbito financiero más limitadas³⁵, si bien la práctica gallega en este extremo resulta poco esperanzadora, ya que la mayoría parlamentaria no es generalmente proclive a la solicitud de estos informes especiales.

Respecto de la materia de la prórroga automática de los presupuestos el punto de partida constitucional es el artículo 134.4, que dispone:

“Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”.

Tal previsión constitucional³⁶ vino a ser interpretada en su alcance por la Sentencia 3/2003, de 16 de enero. En su fundamento jurídico 5º se afirma:

“...la propia Constitución establece en su art. 134.4 la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que “la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente”, en cuyo caso “se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”. En el mismo sentido, el art. 56.1 LGP dispone que “si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación

33 Puede consultarse el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 25 de abril de 2008, Serie B: Proposiciones de ley, número 90-1 y el 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. Pág. 249.

35 Vid. Su análisis detenido acerca de los órganos legitimados para la solicitud de estos informes en las comunidades que disponen de Sindicatura de Cuentas propia y aquellas en las que no existe en su trabajo: “La distribución del control parlamentario entre los órganos de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas”. Seminario VI Jornadas: Problemas actuales del control parlamentario, Madrid, 1995.

36 Que en el ámbito autonómico no siempre cuenta con la constatación en los Estatutos de Autonomía y se introduce por vía legal, como ocurre en el caso gallego.

y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado". En consecuencia, teniendo la autorización de gastos prevista en la Ley de presupuestos un carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, ex Constitutione, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y "hasta la aprobación de los nuevos."

Esta concepción de nuestro Alto tribunal llevó a autores como Moreno González a exponer los numerosos problemas que en el ámbito del control se suscitan respecto a los presupuestos prorrogados, algunos de ellos derivados de la lacónica regulación constitucional de la institución, que transmite dudas incluso sobre los tipos de gastos sobre los que cabe entender operada la prórroga³⁷.

En cuanto a las proposiciones de ley, se presentaron cuatro:

1. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. del BNG, de modificación de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia.
2. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. del BNG y G.P. de los Socialistas de Galicia, de modificación de la Ley 5/2001, de 28 de junio, de régimen jurídico de las concesiones en la isla de Ons.
3. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. del BNG, reguladora del servicio público audiovisual y de la autoridad audiovisual de Galicia.
4. Proposición, a iniciativa de los GG.PP. Popular de Galicia y de los Socialistas de Galicia, de los medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia.

No superaron el trámite de toma en consideración, y por lo tanto fueron rechazadas seis proposiciones de ley:

1. Proposición de ley, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, de normalización de la onomástica de Galicia.
2. Proposición de ley, a iniciativa del Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Galicia.
3. Proposición de ley, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, de fomento de la corresponsabilidad.
4. Proposición de ley, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, de modificación de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia.
5. Proposición de ley, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego y Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, de modificación de la Ley 5/2001, de 28 de junio, de régimen jurídico de las concesiones en la isla de Ons.
6. Proposición de ley, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, reguladora del servicio público audiovisual y de la autoridad audiovisual de Galicia.

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



También durante este período se presentaron dos proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular:

Proposición de ley, de iniciativa legislativa popular, para la mejora de la convivencia y el desarrollo saludable del ocio nocturno gallego, que posteriormente decayó.

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular relativa a la regulación de las garantías hipotecarias, que *no fue admitida a trámite* por falta de requisitos legales.

Recordar que se encuentra en trámite una proposición de ley proveniente de la anterior legislatura: Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo.

Ponencia conjunta

Actualmente está constituida una Ponencia conjunta para la elaboración de una proposición de ley de fomento de la cultura de la paz de Galicia.

Desde el Ejecutivo se comunicó al Parlamento el acuerdo del Consello da Xunta de Galicia de aprobación de ocho Convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas, que fueron ratificados por la Cámara:

1. Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y otras comunidades autónomas en materia de juventud, para la coordinación de sus actividades e instalaciones.
2. Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y otras comunidades autónomas en materia de Prevención y extinción de incendios forestales.
3. Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y otras comunidades autónomas en materia de Protección civil y gestión de emergencias.
4. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones.
5. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para la ejecución que es correspondan de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el artículo 7.1 de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
6. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.
7. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.
8. Convenio de colaboración entre comunidades autónomas para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza.

VI Procedimientos de control e impulso e información

Como ya he reflejado en la crónica del primer año de actividad del Parlamento de la presente legislatura, la función de control e impulso del Ejecutivo es una de las labores más relevantes. A través de proposiciones no de ley y mociones, los grupos parlamentarios instan a la Xunta a realizar acciones concretas³⁸.

Durante el primer período del año 2011 se presentaron 297 proposiciones no de ley en pleno; fueron rechazadas 31, aprobadas con modificación 17, aprobadas sin modificaciones 6 y retiradas 10.

En Comisión se presentaron 402 proposiciones no de ley, de las que 78 fueron rechazadas, 21 aprobadas con modificaciones y 34 sin modificaciones, y fueron retiradas 15.

En cuanto a las mociones, fueron presentadas 27, de las que se rechazaron 20, se aprobaron con modificaciones 5 y sin modificaciones 2.

También a través de solicitudes de comparecencia, interpelaciones y preguntas, ejercen los grupos parlamentarios una forma de control del Ejecutivo. En el siguiente cuadro se traduce esta actividad durante el primer período:

| | |
|---|--|
| Solicitudes de comparecencia en Pleno | Presentadas 72, tramitadas 14 |
| Solicitudes de comparecencia en Comisión | Presentadas 56, tramitadas 17 |
| Interpelaciones | Presentadas 210, tramitadas 32, retiradas 4. |
| Preguntas orales en Pleno | Presentadas 590, tramitadas 87, retiradas 41, aplazadas 9 |
| Preguntas orales en Pleno dirigidas al Presidente de la Xunta | Presentadas 20, tramitadas 20 |
| Preguntas orales en comisión | Presentadas 1016, tramitadas 258, aplazadas 47, retiradas 72 |
| Preguntas con respuesta escrita | Presentadas 3643, tramitadas 4758, retiradas 68 |

Informes y comparecencias en cumplimiento de otras normas

- Plan gallego de investigación, innovación y crecimiento 2011-2015 (Toma de conocimiento - Mesa 5-4-11 - BOPG núm. 445 fasc. 3º, 6-4-11).
- Solicitud de comparecencia en Comisión de D. Francisco Hernández Rodríguez, D. Alfonso Vez Pazos y D. Fernando García Cachafeiro, propuestos por la Consejería de Facenda para ocupar respectivamente los cargos de presidente y vocales del Consello Galego da Competencia (Publicación – BOPG 454 fasc. 2º, 19-4-11 - Comparecencia - Comisión 3ª, 29-4-11).
- Comparecencia del presidente del Consello Galego da Competencia para cumplir lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1/2011, de 28 de febrero, reguladora del Consello Galego da Competencia³⁹ (Solicitud de comparecencia - BOPG núm. 489, 14-6-11 - Comparecencia - Comisión 3ª, 22-6-11).

³⁸ Procedimientos básicos y que tienen repercusión pública suficiente, así lo expongo en mi 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.

³⁹ Sobre la temática tengo publicado: “La participación en el capital social como modalidad de ayuda pública a las empresas”. *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Servicio de Publicaciones de la USC. Vol. 12 nº 1. 2003.



- Comparecencia del director general del Instituto Galego de Estatística para dar cuenta del programa estadístico anual 2010 (Solicitud de comparecencia – Registro de entrada núm. 66005, 9-6-11).
- Solicitud de comparecencia en Comisión de D.ª Corina Porro Martínez propuesta conjunta por las Consellerías de Facenda y Traballo e Benestar, para ocupar el cargo de Presidenta del Consello Económico e Social de Galicia (Solicitud de comparecencia - BOPG núm. 499, 28-6-11 - Comparecencia - Comisión 3ª, 30-6-11).

VII Declaraciones institucionales

El Pleno del Parlamento, en su sesión de 8 de febrero de 2011, adoptó, por asentimiento, el siguiente acuerdo: Declaración institucional del Parlamento de Galicia, en el Día Internacional de la Memoria de las Víctimas del Holocausto y la prevención de los Crímenes contra la Humanidad.

VIII Procedimientos de control económico y presupuestario

Informes sobre el estado de ejecución del presupuesto:

- Ejecución presupuestaria al tercer trimestre de 2010 (Entrada de la iniciativa – 30-12-10; Toma conocimiento y traslado a la Comisión 3ª - Mesa 11-1-11).
- Ejecución presupuestaria al cuarto trimestre de 2010 (Entrada de la iniciativa – 31-3-11; Toma conocimiento y traslado a la Comisión 3ª - Mesa 5-4-11).
- Ejecución presupuestaria a primer trimestre de 2011 (BOPG núm. 505, 6-7-11; Toma conocimiento y traslado a la Comisión 3ª - Mesa 4-7-11).

Modificaciones presupuestarias:

- Modificaciones del mes de noviembre de 2010 (Dación en cuenta - Comisión 3ª, 24-2-11)
- Modificaciones del mes de diciembre de 2010 (Dación en cuenta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificaciones del mes de enero de 2011 (Dación en cuenta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificaciones del mes de febrero de 2011 (Dación en cuenta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificaciones del mes de marzo de 2011 (Dación en cuenta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificaciones del mes de abril de 2011 (Dación en cuenta - Comisión 3ª, 3-6-11)
- Modificaciones del mes de mayo de 2011 (Admisión a trámite – Mesa día 21-6-11)

IX Procedimientos relativos a otras instituciones y órganos

Consello de Contas

- Plan anual de trabajo del Consello de Contas de Galicia para el año 2011 (Recomendación aprobada – BOPG núm. 454 fasc. 2º, 19-4-11).

Valedor do Pobo

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

Tribunal Constitucional

- Recurso de inconstitucionalidad número 8260/2010 promovido por el presidente del Gobierno del Estado contra el artículo 2, números Uno, Dos punto 2, Cinco y Diez puntos 1, 2 y 3, y los artículos 3 al 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Admisión a trámite y suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados - DOG núm. 248, 28-12-10; BOE núm. 310, 22-12-10; Toma de conocimiento – Mesa 21-12-10; Levantamiento de la suspensión – DOG núm. 90, 10-5-11).
- Recurso de inconstitucionalidad núm. 822/2011, promovido por el presidente del Gobierno, contra los artículos 1 a 4 y disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica⁴⁰ de la Comunidad Autónoma de Galicia (Admisión a trámite y suspensión de la vigencia y aplicación de los artículos impugnados - DOG núm. 54, 17-3-11; Auto de 21 de junio de 2011 de levantamiento de la suspensión – DOG núm. 136, 15-7-11).

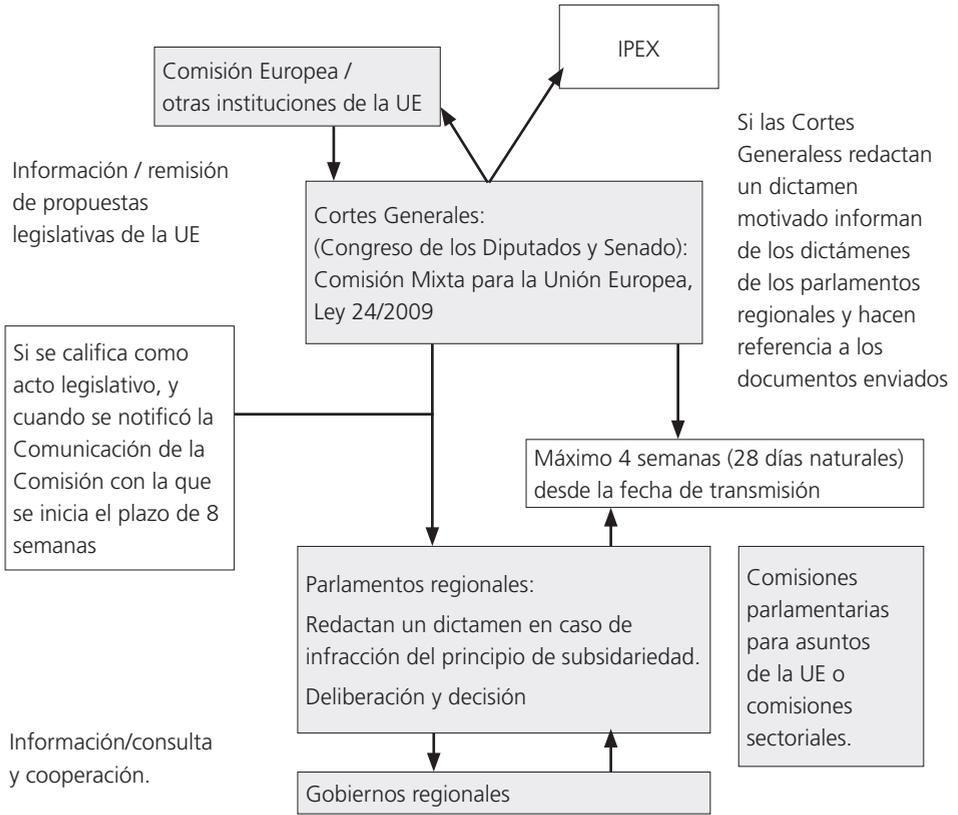
Unión Europea

La Mesa del Parlamento, con fecha 5 de abril de 2011, aprobó la modificación de las Normas reguladoras del procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea. Los procedimientos fueron:

- a) 44 Consultas remitidas por la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea sobre el control de la aplicación del principio de subsidiariedad en las iniciativas legislativas europeas, hasta el 31 de agosto de 2011.
- b) 3 Consultas a la red de seguimiento de subsidiariedad en el Comité de las Regiones, hasta el 31 de agosto de 2011.

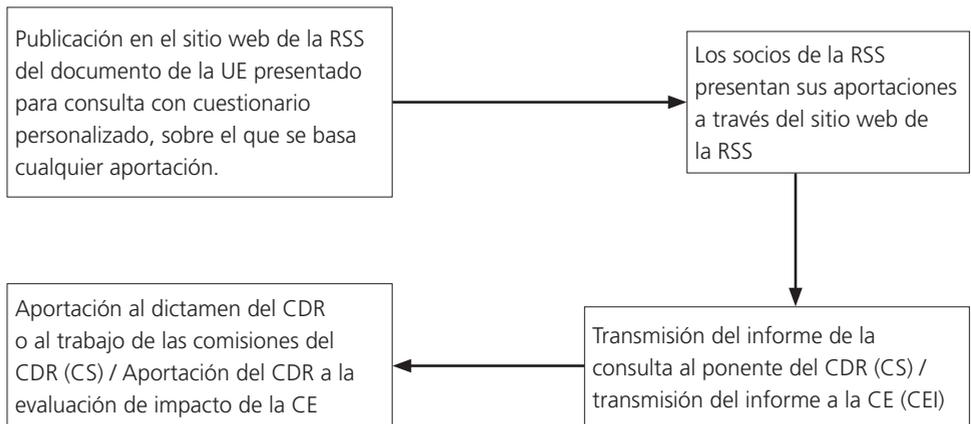
⁴⁰ De interés al respecto mi trabajo: "Problemas de constitucionalidad en la provisión de oficinas de farmacia: a vueltas con el principio de igualdad". Aranzadi Tribunal Constitucional. Nº 14. Diciembre. 2005.

El Procedimiento de control de subsidiariedad en España sigue el siguiente esquema:



Cuadros elaborados a partir del existente en el 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

Respecto del procedimiento seguido en relación al Comité de las Regiones, los procesos de consulta de la evaluación de impacto (CEI) y consulta selectiva (CS) en la Red de seguimiento de la Subsidiariedad, sigue este esquema:



Solicitudes de información al amparo del artículo 9 del Reglamento⁴¹

Para el mejor cumplimiento de sus funciones los diputados pueden solicitar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que consten en poder de éstas.

En la actualidad resulta indudable que los diputados precisan obtener información para desarrollar sus funciones constitucionales. La información es un presupuesto objetivo de la correcta y libre formación de su voluntad institucional como medio indispensable para que los diputados, sobre todo de la oposición, puedan enjuiciar con seriedad la acción política del gobierno.

El procedimiento previsto para la obtención de la citada información se instrumenta a través de una solicitud dirigida por conducto de la Presidencia del Parlamento, a la que la Administración deberá facilitar la documentación solicitada o manifiestarle al Presidente de la Cámara, en un término máximo de 30 días, las razones fundadas en derecho que lo impidan. Paralelamente, los diputados gozan del derecho a recibir de su grupo parlamentario la información y documentación necesaria para sus funciones, si bien esta posibilidad suscita menos problemas jurídicos que la solicitud personalizada de información por parte del diputado a los poderes públicos.

El Tribunal Constitucional ha abordado en multitud de ocasiones el alcance del derecho de los parlamentarios a recabar información, entendiendo que la denegación o incompleta satisfacción de la solicitud de los parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el artículo 23 de la Constitución, ya que éste no comprende el derecho a obtener una respuesta con un concreto contenido (Sentencia del Tribunal Constitucional 220/1991, de 25 de noviembre).

La atribución reglamentaria se limita, pues, a un derecho al procedimiento ("*ius ut procedatur*") de tal modo que sólo excepcionalmente podrá controlarse a través del amparo constitucional una actuación de las Administraciones públicas que no conteste, o lo haga indebidamente, una solicitud de información del parlamentario. Se deja, pues, al estricto ámbito del control político la crítica de la actuación del Ejecutivo.

El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 181/1989, de 3 de noviembre, entiende que el amparo que pueda solicitar el parlamentario a la Presidencia o, en su caso, a la Mesa del Parlamento no viene incluido dentro de la facultad de recabar información por parte de los parlamentarios. El Tribunal argumenta desde consideraciones de corrección jurídica y para evitar una judicialización inaceptable de la vida política, de tal modo que no le corresponde al máximo intérprete de la Constitución decidir si la negativa a informar es políticamente oportuna o no.

Los datos de este procedimiento correspondientes a este período de sesiones son:

| | Presentados | Respondidos |
|-------------------------------------|-------------|-------------|
| G.P. Popular de Galicia | 8 | 12 |
| G.P. de los Socialistas de Galicia | 197 | 80 |
| G.P. del Bloque Nacionalista Galego | 217 | 84 |
| Totales | 422 | 176 |

⁴¹ Al respecto puede consultarse "Ius in officium" y posición constitucional del Parlamentario en Galicia ante la reforma estatutaria. *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Vol. 14, nº 2, 2005.