

## O control parlamentario das finanzas públicas na Comunidade Autónoma de Galicia

Lletrado do Parlamento galego  
Profesor de dereito  
constitucional da  
Universidade de Vigo

Xosé A. Sarmiento Méndez

“Para protexe-lo tesouro da fraude, os fondos públicos deben ser utilizados abertamente ante toda a cidade e deben ser depositadas baixo diversas mans as copias das contas”.

Aristóteles

### 1. *Introducción*

A función de control parlamentario do Goberno presenta na actualidade aspectos novidosos que modifican a súa concepción tradicional dentro do dereito constitucional. Como sinala Giuseppe de Vergottini a función de control nos parlamentos da fin 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 gobernal das directivas parlamentarias<sup>1</sup>.

No ámbito da nosa doutrina os profesores Montero e García Morillo definiron o control parlamentario como “a activi-

<sup>1</sup> Tomado do seu traballo *La funzione di controllo nei parlamenti alla fine del secolo*, relatorio presentado ó “Seminario sobre o control parlamentario”, Madrid, 1995.

dade parlamentaria encamiñada, a través dunha multiplicidade de mecanismos diversos, á comprobación da actividade do poder executivo e á verificación da súa actuación ós parámetros establecidos polo Parlamento, susceptible de producir diversas consecuencias entre as que cómpre salienta-la responsabilización política do Goberno<sup>2</sup>. 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 consigo a esixencia dunha responsabilidade política ou non, segundo o tipo de instrumentos utilizados ou as circunstancias políticas que se dean.

Supón un principio xeralmente admitido, o feito de que ó se-lo Parlamento o que aproba e autoriza os ingresos e gastos ten o dereito de comprobar se as súas prescricións foron observadas. Deste xeito, o control parlamentario implica, como subliñaron Le Guern- Message e Tessier<sup>3</sup>, tres esixencias fundamentais: o poder de información co obxecto de verifica-la pertinencia das opcións gobernamentais e respecto das autorizacións concedidas, a potestade de criticar e a de sancionar co rexeitamento a proposición de que se trate.

Ó carón destas conceptualizacións teóricas do control e da súa transcendencia no ámbito financeiro, atópase a necesaria superación, ó noso xuízo, do principio xeralmente admitido de que a lei orzamentaria, e en xeral tódalas materias que afectan ás finanzas públicas teñen o seu mellor tratamento en sede gobernamental. Como reclamou Cazorla Prieto "é necesario desterra-la trasnoitada idea de que o Goberno é o dono do orzamento, singularmente na súa fase de elaboración e execución"<sup>4</sup>.

Tomando estes puntos dogmáticos de referencia, podemos acometer unha mellor análise das funcións que o bloque de constitucionalidade lle atribúe ó Parlamento de Galicia no que lle atinxe ó control parlamentario das finanzas públicas galegas na actualidade, e sobre todo avalia-la súa transcendencia e posibles liñas de mellora.

## 2. Distintas manifestacións do control parlamentario

O carácter polivalente que presentan os variados instrumentos parlamentarios levou a que autores como Andrea Manzella destacasen a posibilidade de exercita-la función de control por parte do parlamento a través de mecanismos tradicionalmente alleos a esta función. Deste xeito, véñse admitindo o "contido controlador" de determinadas actividades legislativas ou simplemente informadoras do Parlamento<sup>5</sup>. Seguindo esta orientación

<sup>2</sup> Tomado das páxinas 35-36 do seu traballo "El control parlamentario", Madrid, 1984.

<sup>3</sup> Le Guern, H-Message, H-Tessier, A. "Le controle parlementaire du budget de l'Etat. Le role de l'Assemblée nationale 1983-1987" en *Revue française de finances publiques* núm. 18, 1987.

<sup>4</sup> Vid. o seu traballo "El procedimiento presupostario: control parlamentario de la ejecución del presupuesto", relatorio presentado no "Seminario sobre dereito parlamentario" realizado en Vitoria-Gasteiz, marzo de 1990.

<sup>5</sup> Vid. Andrea Manzella, *Il parlamento*, Ed. Il Mulino, Bolonia, 1977, Páxs. 355 e ss.

doutrinal desglosarémolas distintas funcións parlamentarias, que dun xeito ou doutro supoñen un control por parte da Cámara dos fondos públicos.

*a. A función orzamentaria do Parlamento*

O Estatuto de autonomía para Galicia, no seu artigo 10, apdo. 1º, letra b), atribúelle ó Parlamento de Galicia a función de aproba-los orzamentos, o que é plenamente coherente co réxime parlamentario que dimana do esquema institucional do artigo 152 da Constitución española. Dende a perspectiva xurídica esta é a primeira posibilidade que ten a Cámara de condicionar e, polo tanto, de controla-la actividade financeira do executivo<sup>6</sup>.

A elaboración dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma atopa a súa norma reguladora na Lei 11/1992, do 7 de outubro, de réxime financeiro e orzamentario de Galicia<sup>7</sup>. O título III desta lei ocúpase desta materia, dispoñendo cäl é tramitación oportuna que debe segui-lo anteproxecto de lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma. Nesta orde de cousas preséntase máis correcta, desde o punto de vista técnico, á hora de enumera-las competencias parlamentarias na elaboración dos orzamentos xerais, a prescrición do artigo 31, alínea 2 da Lei de principios ordenadores da Facenda xeral do País Vasco<sup>8</sup> ó explicar 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 Euscadi. Esta autonomía recoñecida con carácter case universal para as cámaras vén sendo aconsellada pola mellor doutrina que se ocupou do problema dos orzamentos dos parlamentos.<sup>9</sup>

En sintonía co previsto no artigo 88 da Constitución e no artigo 111 do Regulamento do Parlamento de Galicia, o proxecto de orzamentos deberá ir acompañado dunha exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para se poder pronunciar. Este mandato constitucional e estatutario incúmprese de xeito xeneralizado nos proxectos de lexislación ordinaria, no tocante ós antecedentes necesarios que deben acompañar-las iniciativas gobernamentais. É precisamente o proxecto anual de orzamentos a única laudable excepción que se somete ós requisitos documentais posibilitadores da necesaria información previa dos parlamentarios, para o debate e eventual aprobación do seu texto. Neste sentido, o artigo 52 da Lei 11/1992 establece unha garantía complementaria, como é a obrigatoriedade da remisión da citada documentación ó Parlamento antes do 20 de outubro, co cal queda claramente periodificado o inicio do ciclo

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Publicada no *DOG* núm. 200, do 14 de outubro de 1992.

<sup>8</sup> Manexámola edición do Parlamento vasco na colección: traballos parlamentarios 2. Nela pode consultarse a completa tramitación parlamentaria da lei coas distintas modificacións que lle foron incorporadas ó proxecto orixinario.

<sup>9</sup> 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 da autonomía financeira", contido no libro colectivo: *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*. No dereito galego pode consultarse o excelente traballo de Ameijenda Cuns publicado na *Revista Galega de Administración Pública* nº 12, EGAP, Santiago de Compostela, 1996.

orxamentario no seo da Cámara autonómica. A fixación deste prazo non impide, ó noso xuízo, a perfecta constitucionalidade dos orxamentos tramitados co seu incumprimento, pois atopámonos ante unha simple irregularidade que no seu caso daría lugar exclusivamente ós eventuais controis de carácter político que a Cámara considerase que debe realizar<sup>10</sup>.

Son moi variadas as problemáticas suscitadas desde o punto de vista do control parlamentario á hora da elaboración dos orxamentos. Deterémonos aquí en dúas: o contido natural da lei de orxamentos e o tratamento das emendas orxamentarias.

O primeiro destes problemas foi resolto inicialmente pola Sentencia do Tribunal Constitucional núm. 76/1992 que perfilou de forma nidia o contido estricto das leis de orxamentos proscribindo a defectuosa técnica lexislativa de incluír materias heteroxéneas no seo da lei orxamentaria anual. Esta práctica viña sendo habitual nas leis autonómicas de orxamentos xerais nas que non era insólito atopar modificacións de leis alleas ós estados de ingresos e gastos, como a de función pública ou a de patrimonio. Esta problemática non é nova, pois xa en tempos da II República, e referíndose ó 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 orxamentos como instrumento ou como "vehículo de dirección e de orientación da política económica que lle corresponde ó Goberno" (STC, do 20 de xullo de 1981, f.x. 2º; STC 65/1987, do 21 de maio, f.x. 4º) e deste xeito o tribunal conclúe que é perfectamente posible que a lei que aprobe os orxamentos estableza outras disposicións de carácter xeral en materia propia de lei ordinaria se "gardan directa relación coas previsións de ingresos e as habilitacións de gastos dos orxamentos ou cos criterios de política económica xeral nos que se sustenta" (STC 63/1986, f.x. 12; STC 65/1987, f.x. 4º; STC 134/1987, f.x. 6º).

*Lege ferenda* sería aconsellable, desde o punto de vista da técnica normativa, a situación independente daqueles artigos que tendo unha conexión directa coa materia orxamentaria non lles afecten de xeito directo ás previsións de ingresos e habilitacións de gastos, basicamente polas doses de seguridade xurídica que se lles achegaría ós distintos operadores encargados de aplicar noso dereito<sup>11</sup>.

Sen dúbida a limitación máis transcendente que os parlamentarios atopan á hora de controla-la elaboración dos orxamentos é a contida, para o caso galego, no artigo 129 do

<sup>10</sup> O incumprimento do mandato temporal previsto na lei orxamentaria 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 de orxamentos.

<sup>11</sup> Nesta liña sitúase tamén Ángel Aguillo 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. 266-272.

Regulamento do Parlamento de Galicia nos seus apartados 3 e 4. Precísase nesta sede, que as emendas ó proxecto de lei de orzamentos que supoñan un aumento de créditos nalgún concepto unicamente poderán ser admitidas a trámite se ademais de cumprilos requisitos xerais, propoñen unha baixa igual na contía da mesma sección. Esta limitación trae de actualidade o requisito xeral esixido ós deputados para a presentación das emendas, a saber, a necesidade de contar coa sinatura do voceiro do grupo parlamentario no que se integran. A pesar de que este requisito se considera nos regulamentos parlamentarios "para os efectos de simple coñecemento" a práctica parlamentaria do caso galego inclínouse pola inadmisión das emendas que non cumpran esta formalidade, nunha liña que presenta, ó noso xuízo, serias dúbidas de constitucionalidade. Non podemos descoñecer como apunta Carmelo Ursino<sup>12</sup> que o poder de proposta de emenda é o único instrumento que se lle consente ó deputado individual de poder contribuír á definición da disciplina dunha materia lexislativa.

Ó carón desta problemática xeral suscítese o grao de adecuación dos regulamentos parlamentarios ás técnicas de orzamentación por programas e obxectivos, debéndose resolve-lo papel que cumpre o concepto de "sección" 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 parlamentarios<sup>13</sup>.

Unha limitación complementaria ó dereito de emenda é a que afecta a aquelas que supoñen unha minoración de ingresos para as que se esixe a súa remisión á Xunta de Galicia para que lles emita informe favorable ás mesmas no prazo de 15 días. José Antonio Víboras considera que esta limitación se presenta como unha importante restricción ó principio de competencia orzamentaria das cámaras, xa que o requisito da conformidade do Goberno pode supoñer, na práctica, unha verdadeira anulación do poder decisorio destas<sup>14</sup>. 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 a discutir. Como apunta Cazorla Prieto outra interpretación "conduce a cerna-las facultades de control parlamentario e é prexudicial pa-

<sup>12</sup> Carmelo Ursino, *Spunti per una riforma del parlamento. Democrazia e diritto* n° 3-4, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996.

<sup>13</sup> Citado por Miguel Ángel Martínez Lago, *Manual de derecho presupostario*, Editorial Colex, Madrid, 1992. Páxs. 91 a 93. Nesta orde de cousas cómpre ter presente a recente introducción en España da técnica de presupostación por programas, cando noutros países pioneiros nestas materias (Estados Unidos por exemplo) xa se ten abandonado.

<sup>14</sup> Pode consultarse 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*, cit. supra.

ra que a Cámara poida desenvolver debidamente o seu cometido de control orzamentario nun dos aspectos que adquire día a día máis importancia".

Unha vez aprobada a lei anual de orzamento xorden inevitables circunstancias que provocan as coñecidas modificacións orzamentarias, respecto das cales o Parlamento debe mante-lo necesario control. Entre todas elas destacan os créditos extraordinarios e suplementos de crédito que se lles corresponden a aqueles gastos que non se poidan demorar ata o exercicio seguinte, e respecto dos cales 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 ó máis rixido control parlamentario<sup>15</sup>.

A actividade de control desenvolvida pola Comisión de Economía, Facenda e Presupostos do Parlamento afecta ó seguimento das modificacións orzamentarias, e deste xeito o artigo 65 da Lei 11/1992 prevé na súa alínea 2 que de cada modificación orzamentaria consistente nunha transferencia de crédito ó consello da Xunta lle deberá dar conta, de xeito singular, no prazo máximo de 20 días, á Comisión de Economía, Facenda e Orzamentos, coa remisión da copia do correspondente expediente. De igual xeito a incorporación de créditos prevista no artigo 71 da lei citada deberán ser coñecidas pola Comisión parlamentaria para os debidos efectos de control. Como subliña Cazorla Prieto, "a acentuación deste control orzamentario en sede parlamentaria é unha imposición decidida dos tempos que corren e das circunstancias que imperan hoxe"<sup>16</sup>.

Esta actividade da Comisión parlamentaria de control vén sendo das máis subliñables dentro das comisións permanentes. Deste xeito, e referíndonos ó recente primeiro período de sesións de 1996, a Comisión 3ª, de Economía, desenvolveu un total de once reunións, o que a sitúa entre as de maior actividade no Parlamento de Galicia. Esta situación non é exclusiva do noso lexislativo autonómico, e deste xeito atopamos datos recentes das cámaras federais de Ontario e Québec nas que se pode comprobar como as comisións de orzamentos, finanzas e asuntos económicos supoñen unha porcentaxe moi importante, e en todo caso maioritaria, das reunións mantidas polas respectivas comisións parlamentarias<sup>17</sup>.

De 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 orzamentaria. Deste xeito, o artigo 117, apdo. 3º da Lei

<sup>15</sup> Deste xeito regúlanse no artigo 62 na Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia e se teñen aprobadas varias leis que afectan ó réxime retributivo dos funcionarios ou para atender os gastos das eleccións ó Parlamento de Galicia. Neste sentido pode consultarse o noso traballo "Crónica parlamentaria do final de lexislatura do Parlamento de Galicia" 1er. período de sesións, 1993, *Revista das Cortes Xerais* núm. 29, 2º cuadrimestre 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 respecto disto. *Vid.* o seu libro: "El Parlamento vasco", *Cuadernos autonómicos*, Instituto vasco de Administración Pública, Páxs 113 e 114.

<sup>16</sup> Tomado do seu traballo "El procedimiento presupostario: control parlamentario de la ejecución del presupuesto". Relatorio presentado ó "Seminario sobre o dereito parlamentario", Victoria-Gasteiz. Marzo, 1990.

<sup>17</sup> Neste sentido, pode consultarse o traballo: "Les commissions parlementaires au Québec et en Ontario", *Revue parlementaire canadienne* nº 1, vol. 19, 1996.

<sup>18</sup> Conforme ó seu traballo "Las comisiones de presupuestos" presentado ó Seminario sobre "Las comisiones parlamentarias" organizado polo Parlamento vasco en outubro de 1993.

A importancia do papel das comisións parlamentarias no control do goberno, así como a necesidade de melloralos medios persoais e materiais cos que contan foi subliñada por Francisco J. Visiedo Mazón no seu relatorio: "Auxilio técnico a las Comisiones" presentado ó seminario antes citado.

<sup>19</sup> Vid. "La cuenta general del Estado ante el Tribunal de Cuentas y ante el Parlamento", en AAVV, *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985. Páx. 249.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Esta posibilidade regulamentaria non atopa unha práctica reiterada no caso do Parlamento galego, a diferenza do que podemos observar noutros lexislativos autonómicos. Sirva de exemplo a recente disconformidade do Consello do Goberno e terminación anticipada da tramitación da proposición de lei do G.P. Mixto de defensa dos animais que viven no contorno humano en Asturias. *Boletín Oficial de la Junta del Principado de Asturias*, Serie A - Actividad legislativa, n.º 33.2, do 23 de xuño de 1996.

11/1992, obriga o conselleiro de Economía e Facenda a comparecer trimestralmente para os citados efectos. 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 públicos<sup>18</sup>.

O ciclo orzamentario complétase como ben é sabido coa tramitación da conta xeral da comunidade prevista nos artigos 118 e ss. da nosa lei orzamentaria. Como apuntou Fernández-Carriñero a Conta xeral é o núcleo esencial do control orzamentario da execución do orzamento<sup>19</sup>. A conta xeral da comunidade de cada ano debe formarse antes do 31 de agosto do ano seguinte e remitirse logo de acordo do Consello da Xunta ó Consello de Contas de Galicia e ó Tribunal de Contas dentro dos dous meses seguintes ós da súa formación. En todo caso, a conta xeral deberá ser aprobada polo Parlamento de Galicia para darlle cumprimento ó disposto no apartado b) do artigo 10 do Estatuto de autonomía.

Non debemos perder de vista, como subliña Arce Janáriz, que o Parlamento pode requirir tamén do Consello de Contas á parte do relativo á conta anual, outros informes sobre cuestións de ámbito financeiro máis limitadas<sup>20</sup>, se ben a práctica galega neste extremo resulta pouco esperanzadora, xa que a maioría parlamentaria non é xeralmente proclive á solicitude destes informes especiais.

### *b. A función lexislativa*

Dentro da elaboración das leis autonómicas o Parlamento atopa certas limitacións no suposto de que a iniciativa para aprobar implique algún tipo de consecuencias financeiras. Por unha banda, e conforme ó artigo 123, alínea 1 do Regulamento do Parlamento de Galicia, a Xunta de Galicia pode manifesta-lo seu criterio respecto da toma en consideración dunha proposición de lei, así como a súa conformidade ou non coa tramitación se implica aumento dos créditos ou mingua dos ingresos orzamentarios. Esta prerrogativa governamental, totalmente excepcional, atopa un contrapeso na importante limitación da súa vixencia. É dicir, no suposto de que a Xunta de Galicia non manifeste no prazo de quince días o seu criterio respecto disto, a proposición de lei quedará en condicións de ser incluída na orde do día do pleno para a súa eventual toma en consideración<sup>21</sup>.

Como apuntou Martínez Lago, a Mesa da Cámara ten a obriga formal de remitirlle ó Goberno a proposición de lei, e no suposto de que se incumprise este mandato regulamentario caería a posibilidade de que se suscitase un conflito positivo de atribucións de acordo ó disposto nos artigos 59.3 e 73 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional<sup>22</sup>. Estes supostos conflictuais non son frecuentes nas prácticas parlamentarias que, como a nosa, gozan dunha correspondencia clara entre o grupo parlamentario que sustenta ó Goberno, e o que domina os órganos rectores da Cámara.

No suposto de que o prazo de quince días previsto no artigo 123 do Regulamento transcorrese sen actuación governamental, a Xunta non se podería manifestar respecto disto, senón a través do seu trasunto parlamentario, a maioría que apoia o executivo, rexeitando a eventual toma en consideración da proposición de lei, pero non por motivos orzamentarios, senón por causas de oportunidade política.

Outra limitación importante dentro da potestade lexislativa vén dada polas limitadas emendas que lle pode formular un deputado ou grupo parlamentario a un proxecto de lei que leven consigo un aumento de crédito ou unha mingua dos ingresos orzamentarios. O mecanismo parlamentario previsto é o de que o relatorio encargado de redactalo informe sobre o proxecto de lei, debe remitirlle á Xunta por conducto do presidente do Parlamento aquelas emendas que considere que supoñan o citado aumento ou mingua. A Xunta de Galicia deberá responder de xeito razoado no prazo de quince días que, como no suposto citado respecto do criterio sobre as proposicións de lei, se configura como un prazo perentorio. En todo caso, o Executivo goza da posibilidade de opoñerse á tramitación das emendas desta clase que non lle fose consultada da forma citada (artigo 113 do Regulamento do Parlamento de Galicia). Esta previsión regulamentaria acerca das emendas presentadas ós proxectos de lei debe entenderse estendida, ó noso xuízo, ás emendas presentadas ás proposicións de lei, xa que nos atopamos nunha situación en todo punto equiparable.

Xorde un importante problema á hora de analiza-la actividade cualificadora da ponencia das emendas con contido financeiro. Obviamente a ponencia é un instrumento parlamentario de traballo que actúa conforme a criterios políticos, e que, polo menos na práctica parlamentaria galega, se rexe pola polémica regra do voto ponderado<sup>23</sup>. Pensamos que unha cuestión de tal dimensión práctica como a cualificación das emendas con efectos orzamentarios, lle debería quedar reservada ó

<sup>22</sup> Opinión manifestada no seu manual de dereito orzamentario, *Ordenación jurídica de los presupuestos y del control de la Hacienda Pública*, Ed. Colex, Madrid, 1992. Páxs 142. e ss., solución que non é aplicable ó caso galego pola ausencia de lexitimación nos artigos citados para os lexislativos autonómicos.

<sup>23</sup> Criterio este, o do voto ponderado, que debe ser de utilización restrictiva, pois se ben o Tribunal Constitucional non ten declarado a súa inconstitucionalidade, é dificilmente cohonorable co principio do voto persoal e indelegable previsto na nosa Carta Magna.



órgano que parlamentariamente exerce de xeito habitual estas funcións, a Mesa do Parlamento. Solución esta que ademais lles presenta evidentes vantaxes ós posibles efectos impugnatorios da resolución cualificadora.

*c. A función de información e impulso*

Miceli afirmou que o dereito de interpelación posúe un dobre fundamento: por un lado a función crítica ou de inspección, e por outro, a función representativa, en canto serve de canle para a expresión da voz do pobo<sup>24</sup>. Como se pode observar nesta clásica definición a posibilidade de inspecciona-la acción de goberno, e polo tanto de controla-la súa actuación, pode ser desenvolvida a través das interpelacións e preguntas parlamentarias.

Un breve repaso da actividade rogatoria desenvolvida pola Comisión 3<sup>a</sup> do Parlamento de Galicia, de Economía, Facenda e Orzamentos, lévanos a concluír que o control económico non estrictamente orzamentario é moi esixente no seo do lexislativo autonómico<sup>25</sup>.

As preguntas que requiren a súa contestación escrita e as solicitudes de información ó abeiro do artigo 9 do regulamento suscitan importantes problemas de índole práctico, no tocante á súa substanciación. En primeiro lugar, o Regulamento do Parlamento de Galicia establece unhas importantes limitacións ó contido das preguntas no seu artigo 153, alínea 2. Deste xeito non se admite pregunta de exclusivo interese persoal de quen a formula ou de calquera outra persoa singularizada, nin a que supoña consulta de índole estrictamente xurídica. A primeira das limitacións provocou importantes contenciosos internos no seo do Parlamento, que atinxen á materia do control das axudas públicas por parte dos parlamentarios. Sinteticamente, o problema limítase á posibilidade de que os deputados soliciten un listado individualizado das axudas e subvencións concedidas por determinado departamento da Administración e este se negue a proporcionarlos. Neste suposto prodúcese un conflito entre o dereito do deputado de obtención da información e o dereito que poidan te-los particulares á súa privacidade, pois nos expedientes administrativos de concesións das subvencións poden figurar numerosos datos de carácter persoal dos solicitantes. Seguindo os criterios apuntados por Sáinz Moreno respecto da facultade de información da que dispoñen os deputados podemos presentar como axeitado o obxecto das preguntas escritas e solicitudes de información, no ámbito financeiro os seguintes:

a) A pregunta debe ser no seu contido proporcionada no tempo e na cantidade,

<sup>24</sup> Vid. *Il diritto de' interpellanza*, società editrice libraria, Milán, 1908. Páxs. 12 e ss.

<sup>25</sup> Referíndonos á III lexislatura do Parlamento son subliñables os datos contidos no noso balance de lexislatura publicado na *Revista Dereito* n.º 1, Volume III, páxs. 201-215 de 1994, na que lembrámo-lo importante número de preguntas parlamentarias (1.758). No máis recente período de sesións un total de 293 preguntas con resposta escrita foron presentadas, das que unha importante parte se refiren ó control económico governamental.

b) A información solicitada debe ser transparente, é dicir, debe coñecerse a finalidade para a que se pide,

c) Igualmente o obxecto da pregunta debe ser axeitada para a finalidade para a que se pide, é dicir, o mellor cumprimento das funcións parlamentarias e, por último,

d) O obxecto da pregunta debe ir dirixida a quen lle concerne e non indirectamente a terceiros que por calquera motivo a posúan<sup>26</sup>.

Outra limitación que o deputado atopa na súa función rogatoria é a de limita-la súa facultade de información soamente fronte á Administración pública da Xunta de Galicia, organismos e empresas dependentes da mesma, interpretación esta que presenta a doutrina como a máis axustada, a pesar de prescricións xenéricas como as do artigo 9, alínea 1 do Regulamento do Parlamento de Galicia que consideran a posibilidade de solicitarlles información "ás administracións públicas en xeral"<sup>27</sup>.

As comisións previstas no artigo 50 do Regulamento do Parlamento de Galicia con carácter non permanente poden desenvolver tamén unha importante actividade de control sobre as finanzas públicas. A actual lexislatura coñece a existencia dunha comisión especificamente creada para o seguimento dunha actividade financeira do executivo, trátase da Comisión non permanente especial de seguimento do Plan de financiamento do sistema universitario de Galicia. Esta comisión foi creada como consecuencia da aprobación do citado plan e constitúe un foro específico de control da execución dunha importante competencia que ten atribuída a Comunidade Autónoma con carácter exclusivo. A presenza regular neste tipo de comisións de autoridades e expertos alleos ó Executivo, introduce matices importantes ó control por elas desempeñado, que non se limita, como no caso das comisións parlamentarias permanentes, a un debate entre os distintos grupos parlamentarios, senón que posibilita a presenza dos axentes sociais na función de control do parlamento.

As comisións parlamentarias de investigación poden crearse para comproba-la actuación do Goberno ou dalgún servizo público, así como para coñecer algunha materia con vistas ó seu tratamento lexislativo. Nembargantes, como ten subliñado Fernando Santaolalla nada impide que estas comisións de investigación amplíen o seu campo de acción para abarcaren outros aspectos de menor importancia<sup>28</sup>. Nesta liña é posible a utilización das comisións parlamentarias de investigación para inspecciona-la execución da actividade financeira do Goberno, se ben cuns límites que a doutrina máis reputada pon de actuali-

<sup>26</sup> Fernando Sáinz Moreno: "Consideración sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras" publicada no volume colectivo *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Páxs. 84 e 85.

<sup>27</sup> A interpretación conforme ó exposto faise por autores como Juan Cano Bueso e José M<sup>a</sup> Morales Arroyo na súa obra *El Parlamento de Andalucía, estructura y organización*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987. Páx. 23.

<sup>28</sup> Fernando Santaolalla: "El Parlamento y sus instrumentos de información", *Revista de Derecho privado*, Madrid, 1982. Páx. 247 e 248.

<sup>29</sup> Estámonos a referir ó recente traballo de García Morillo, Joaquín: "Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación", *Revista vasca de Administración pública* n.º 44, xaneiro-abril, 1996, Páxs. 153 a 169.

dade<sup>29</sup>, e que se refiren a que a actuación das comisións debe circunscribirse ó respectivo ámbito territorial do Parlamento do que nacen, e que, por outra banda non poden pretender controlar órganos públicos que non están sometidos ó seu control, e si o están a controis alleos.

Estas facultades de control das comisións de investigación aumentaron a súa virtualidade enormemente coa aprobación e entrada en vigor da Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro, polo que se aproba o Código penal ó dispoñer no seu artigo 502 que serán castigados como reos de delicto de desobediencia aqueles que sendo requiridos de xeito legal e baixo avertencia, deixasen de comparecer ante unha comisión de investigación das Cortes Xerais ou dunha Asemblea lexislativa de Comunidade Autónoma. Como se pode apreciar a novidade é moi transcendente posto que con anterioridade non existía sanción ningunha (nin penal nin administrativa) para aqueles que se negasen a comparecer ante as comisións parlamentarias no seo das cámaras autonómicas.

#### *d. Funcións derivadas da relación con outros órganos de control*

A previsión do artigo 153, apartado d) da Constitución española no tocante ó control da actividade dos órganos das comunidades autónomas, ten evidentes consecuencias respecto do tema que nos ocupa. Deste xeito, o Tribunal de Contas dependente das Cortes Xerais, de conformidade co citado artigo, exerce o control económico e orzamentario da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia. Trátase pois dun control parlamentario dependente das Cortes Xerais por canto, como é ben sabido, o Tribunal de Contas intégrase dentro dos chamados "órganos dependentes" categoría non mencionada na Constitución, pero que a doutrina ten asimilado os órganos "auxiliares" profundamente estudados no caso italiano<sup>30</sup>.


A lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia establece no seu artigo 115 que as contas e documentación que se lle deba render ó Tribunal de Contas se formarán e pecharán por períodos trimestrais, agás as correspondentes ós organismos autónomos, sociedades públicas e demais entes que conforman o sector público de Galicia, que o serán anualmente. Como acabamos de expoñer, este control desenvolvido polo Tribunal de Contas poderá te-los oportunos efectos parlamentarios a través da actividade que os deputados e senadores membros da comisión mixta Congreso-Senado para as relacións co Tribunal de Contas teñan a ben desenvolver.

<sup>30</sup> Neste sentido pode consultarse o traballo de Blanco Herránz, Francisco Javier: "Los órganos dependientes del Parlamento Vasco, el Tribunal vasco de Cuentas Públicas y el Ararteko", "Seminario sobre el derecho parlamentario", Vitoria-Gasteiz, do 1 ó 3 de marzo de 1990.

Obviamos aquí a análise das relacións que o Parlamento poida ter con outros órganos como son as intervencións existentes das distintas dependencias do executivo. Ó noso xuízo o deber de información que o Goberno ten fronte ós deputados ou, no seu caso a creación das oportunas oficinas parlamentarias de control orzamentario deben evitar que se produzan os habituais reproches que os gobernos lles fan ós seus antecesores sobre a existencia de "buracos orzamentarios" que estes din que descoñecen.

Unha transcendencia maior ten no ámbito autonómico o control exercido polo Consello de Contas de Galicia, órgano creado no artigo 53 do Estatuto de autonomía de Galicia como responsable de asegura-la rendeción de contas da Comunidade Autónoma que se deberá someter á aprobación do Parlamento. Non é este o lugar para analizar polo miúdo a posición estatutaria do Consello de Contas, soamente nos debemos amosar favorables, de acordo coa opinión de González Méndez, no feito de que a xurisprudencia recente do Tribunal Constitucional (STC 18/1991, do 31 de xaneiro) non debe posibilitar unha limitación das funcións que a lei reguladora do citado órgano lle vén atribuíndo, moi especialmente ás de carácter fiscalizador<sup>31</sup>.

Non se debe perder de vista en ningún momento que a actividade desenvolta polo Consello de Contas debe de ser auxiliar da exercida polo Parlamento autonómico, especialmente no referido á análise da conta xeral da Comunidade Autónoma, posto que a información e estudos proporcionados polo Consello lles deben servir de base ós deputados que exerzan o seu labor de control. Neste sentido, faise extremadamente conveniente que os informes e memorias elaborados polo Consello de Contas se emitan o máis axiña posible, para que o paso do tempo non dificulte ou imposibilite a esixencia de responsabilidades.

A Mesa do Parlamento de Galicia na súa reunión do día 25 de marzo de 1993, aprobou unhas normas reguladoras das relacións entre o Consello de Contas e o Parlamento de Galicia que viñeron a regula-las relacións sobre fiscalización externa da actividade económico-financeira do sector público de Galicia, da súa iniciativa de oficio ou a pedimento do Parlamento, na vertente parlamentaria, coa finalidade de darlles trámite no seo da Cámara ás memorias, informes e dictames previstos na Lei 6/1985, do 24 de xuño. Estas disposicións viñeron a clarificar enormemente as relacións entre o Consello e a Cámara da que depende, se ben non prevén que se produza un funcionamento máis fluído na actividade do Consello de Contas, manifestación clara que se produce pola presentación da memoria de actividades do Consello de Contas correspondente ós anos 1994 e 1995 e do seu informe de fiscalización da Conta Xeral da CA correspondente ó exercicio económico de 1992 no mes de xuño deste ano, o que dá idea do atraso desta actividade fiscalizadora, que redunda nas dificultades de control desde o punto de vista parlamentario. 

<sup>31</sup> Así, González Méndez, Amelia: "El Consello de Contas y la autonomía financiera de Galicia" (Notas á STC 18/1991, do 31 de xaneiro) publicado no volume colectivo Estudios en homenaxe ó profesor Carlos G. Otero Díaz, Universidade de Santiago de Compostela, 1991, páxs. 9-26.