

# A Xunta ante o Parlamento: as comparecencias e o control da lexislación delegada

Letrado do Parlamento  
de Galicia.  
Profesor de dereito  
constitucional da  
Universidade de Vigo

Xosé Antón Sarmiento Méndez

Tradicional no dereito constitucional anglosaxón utilízase a expresión “Goberno ante o Parlamento” para designar dun xeito hiperbólico a dependencia do Executivo fronte ás cámaras. Utilizo aquí a locución citada para poñer de manifesto as coincidencias de dúas situacións heteroxéneas nas que a Xunta rende contas ante o Parlamento: as comparecencias persoais de membros do Goberno e o control parlamentario das potestades lexislativas delegadas pola Cámara.

A primeira das manifestacións adoita dúas modalidades fundamentais segundo a orixe da solicitude. En efecto, a significación política da comparecencia do Executivo ante o Parlamento é moi diferente se se debe á petición do Goberno ou á solicitude da oposición parlamentaria. Estas variantes instrúntanse por distintas canles procedementais contempladas no título VIII do Regulamento do Parlamento de Galicia. En todo caso atopá-

<sup>1</sup> Terminoloxía que tomo de Cavero Lataillade, e que ilustra

monos no ámbito do control moderado<sup>1</sup> ou ordinario que existe dun xeito explícito nalgúns regulamentos parlamentarios ou tamén, noutros casos, se incorporou por vía das prácticas ou dos costumes.

## 1. As comunicacións da Xunta de Galicia

Este é un medio de grande relevancia política, baste sinalala transcendencia dos coñecidos como "debates sobre o Estado da Autonomía" contemplados no noso dereito no artigo 48 da Lei reguladora da Xunta e do seu Presidente, no que se prevé que o Goberno solicite anualmente do Parlamento, ó comezo dun dos períodos ordinarios de sesións, a celebración dun debate de política xeral<sup>2</sup>. Esta previsión legal sofre a importante matización práctica de non celebrarse nos anos electorais, o que ten a xustificación obvia de verse substituído polo debate de investidura que dá lugar á creación dun novo Goberno. Sen dúbida a causa última da transcendencia política destes debates é a súa retransmisión a través dos medios de comunicación públicos da Comunidade Autónoma, aspecto este que polo demais non resulta insólito no parlamentarismo comparado, no que se puxo de manifesto o importante apoio popular ós debates televisados<sup>3</sup>.

Distinta transcendencia práctica acadan as comunicacións remitidas polo Goberno autonómico para a súa celebración ante as comisións parlamentarias. Trátase de documentos, de contido habitualmente sectorial, nos que o conselleiro competente expón determinadas liñas de actuación para que a Cámara as coñeza. En ocasións resulta difícil distinguir estas comunicacións dos plans e programas que contempla o artigo 142 do Regulamento do Parlamento de Galicia polo que se fai necesaria unha correcta actuación cualificadora por parte da Mesa do Parlamento<sup>4</sup>.

Unha observación detida da experiencia parlamentaria autonómica nesta materia conclúe nidiamente na finalidade "laudatoria"<sup>5</sup> da política do Executivo e nas escasas posibilidades de control que por parte da oposición presentan estes instrumentos regulamentarios. De feito a titularidade da iniciativa (exclusivamente governamental) condiciona totalmente o contido da sesión e a súa dimensión política.

O desenvolvemento do debate da comunicación consta dunhas fases claramente diferenciadas.

perfectamente a ausencia de consecuencias traumáticas da substanciación destes instrumentos parlamentarios. Así, no seu manual, *Introducción ó Dereito Constitucional*, Editorial Universitas, S.A, Madrid, 1996, páx. 372.

<sup>2</sup> Trátase dun engadido feito pola Lei 11/1988 de modificación da Lei reguladora da Xunta e do seu Presidente, do 22 de febreiro de 1983.

<sup>3</sup> Recentemente Stephen Coleman sinalaba que o 83% dos votantes británicos mostraba o seu desexo de que os debates parlamentarios fosen televisados. Así "The televised leaders' debate in Britain", *Parliamentary Affairs*, vol. 51, n.º 2., abril, 1998, páxina 194.

<sup>4</sup> Así ocorreu, por exemplo, coa comunicación, substanciada en xuño de 1998, atinente ó plan de emprego da Xunta, que era consecuencia dunhas partidas presupostarias previstas na Lei anual de presupostos para o ano 1998. Este documento foi cualificado como comunicación fronte a criterios dispares que subliñaban a súa natureza de plan, coas distintas consecuencias procedementais que isto supoñía.

<sup>5</sup> Nun contexto semellante fala a doutrina de mocións de "felicitación" para referirse ós supostos nos que a Cámara exerce un control positivo sobre o Goberno.

*O debate:*

a) En primeiro lugar dáse a intervención do membro da Xunta por un tempo que non vén limitado regulamentariamente. A redacción do noso Estatuto parlamentario posibilita que aquel que defenda a comunicación poida ser calquera membro do Executivo, e non necesariamente teña que formar parte do Consello da Xunta de Galicia, o que conduce a que habitualmente as presenten os secretarios ou directores xerais dos distintos departamentos autonómicos.

b) Posteriormente intervén por un tempo máximo de 15 minutos, un representante de cada grupo parlamentario, e farao conforme o criterio xeral do dereito parlamentario galego, en orde inversa á súa importancia numérica.

c) A contestación por parte da Xunta poderase producir de xeito conxunto ou illadamente, e incluso agrupando as respostas por razón da materia. De novo non se limita temporalmente a intervención do Goberno, pero entendo que deberá de gardar proporcionalidade cos 15 minutos que cada grupo parlamentario tivo que respectar como límite.

d) Remata o debate coa réplica dos intervenientes por un prazo máximo de 10 minutos cada un, o que crea a dúbida de se esta última queda inclúe a participación do membro do Goberno ou se a expresión "intervenientes" só se refire ós portavoces dos grupos parlamentarios. O costume parlamentario autonómico posibilita o peche do debate por parte do "representante governamental" que interpretará de xeito amplo a expresión regulamentaria.

*As resolucións:*

Unha vez celebrado o debate sobre a comunicación establécese un prazo de trinta minutos para que os grupos parlamentarios poidan presentar perante a Mesa propostas de resolución. Este prazo valórase como claramente insuficiente, e para compensalo faise preciso que a comunicación que remita o Goberno autonómico sexa o máis detallada posible e así, os grupos parlamentarios leven á sesión parlamentaria as súas propostas xa perfiladas.

Aínda que o Regulamento galego nada prevé respecto da posible formación dunha ponencia para o estudo das propostas presentadas, este mecanismo si se utiliza excepcionalmente no Congreso dos Deputados, o que recibe a opinión favorable de autores como Mollinedo Chocano<sup>6</sup>, e merecería tamén que se condicirase nunha eventual reforma do texto galego.

En coherencia cos principios xerais de funcionamento da Cámara as propostas de resolución débese cualificar a Mesa

<sup>6</sup> Tanxencialmente referido no seu relatorio sobre "As subcomisións no Congreso dos Deputados", incluído no n.º 3 de *Cuadernos de Dereito Público*, páx. 117.



atendendo basicamente ó principio de congruencia, co que se impide polo tanto a inadmisión daquelas cando atenden a criterios políticos.

As propostas cualificadas como admisibles poderán ser defendidas durante un tempo máximo de 10 minutos, ás que seguirán as roldas en contra, polo mesmo tempo, trala defensa de cada unha delas.

O remate da substanciación das propostas ten lugar coa votación, que se celebrará seguindo dous criterios: un cualitativo e outro de carácter temporal. Neste sentido vótanse primeiro aquelas propostas que impliquen o rexeitamento global do contido da comunicación da Xunta e despois as restantes, segundo a súa orde de presentación perante o Rexistro da Cámara.

## 2. Exame de programas e de plans

### a) *Supostos de feito.*

Unha primeira problemática vén xerada porque o suxeito do programa ou plan sexa a "Xunta de Galicia". Esta expresión suscita dúbidas sobre a Administración institucional e a súa posible aptitude para lle remitir programas e plans ó Parlamento. A vía habitual será que a Administración tutelante do organismo que se trate remita o plan ou o programa, aínda que o encargado material da súa execución sexa o ente instrumental citado.

Resulta especialmente críptico o dicir regulamentario que cualifica os plans ou os programas "que requiran o pronunciamento do Parlamento". Atopámonos ante dúas posibilidades, a primeira delas é que o Estatuto de autonomía esixa a presentación desta clase de plans ou programas, como así ocorre no artigo 30.1. Por outra banda a necesidade de pronunciamento parlamentario pode provir dunha esixencia legal *strictu sensu* ou dun instrumento planificador do Executivo alleo a un texto legal<sup>7</sup>.

### b) *Actuación da Mesa.*

Debemos distinguir aquí dúas posibilidades segundo o plan ou programa se tramite perante o Pleno da Cámara ou perante unha das súas comisións.

No primeiro caso a Mesa do Parlamento envíalle á comisión competente o plan de que se trate con independencia de que deba formula-la súa cualificación preliminar sobre aquel e conforme o previsto no artigo 30 apartado 5 do Regulamento autonómico.

<sup>7</sup> Así leis como a de estradas de Galicia ou a de ordenamento do turismo prevén a revisión de plans ó Parlamento. Distinto suposto é o integrado por plans que remitiu o Consello da Xunta en materias nas que existía unha lagoa legal, supostos como o do Plan de portos ou o Plan de estatística de Galicia, o Plan de financiamento das universidades, o de desenvolvemento do sistema bibliotecario, o do fondo de cooperación local, o de venda e solo e o Plan de drogas de Galicia.

A Mesa da Comisión será a encargada de organiza-la tramitación e de fixa-los prazos desta. Estas facultades atribuídas ás mesas das comisións formulan problemas acerca da natureza normativa dos acordos que estas toman. A práctica parlamentaria autonómica esixe que as normas adoptadas polas comisións respecto disto contén co visado da Mesa do Parlamento para a súa efectividade<sup>8</sup>.

c) *Trámite en comisión.*

A singularidade máis relevante da tramitación dos plans e programas é a posible existencia dunha ponencia que estudie o documento en cuestión. Trátase dun mecanismo perfectamente xustificable posto que a complexidade do texto remitido polo Goberno pode facer insuficiente o seu debate ante a comisión, e polo contrario pode aconsellar que un órgano especializado, como é a ponencia, faga unha análise máis detida.

O debate na comisión axeitárase ó previsto para as comunicacións se ben o prazo de presentación das propostas de resolución será de tres días, o que resulta plenamente xustificable pola complexidade que estes plans e programas adoitan ter. A Mesa do Parlamento pode decidir que as propostas se debatan no seo da comisión e que non as solicite o Pleno, neste caso o prazo para a presentación das propostas fixarano as normas que apróbe a Comisión, e habitualmente é menor dos tres días citados.

d) *A verificación da eficacia.*

Un aspecto sempre delicado é o do contraste da eficacia externa no cumprimento dos plans sen rango legal remitidos pola Xunta de Galicia. Habitualmente a verificación da eficacia sométese a órganos dependentes do Executivo autonómico. O control parlamentario, sen prexuízo da utilización dos instrumentos ordinarios, adóitanos realizar comisións especiais para o seguimento e execución dos plans (como ten ocorrido no caso do financiamento universitario e en materia forestal), que teñen a virtualidade de posibilita-la participación, na Cámara, de persoas alleas ó Parlamento (*hearings*) e a audiencia de grupos de presión atinxidos polo plan de que se trate<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Procedemento que polo demais, non atopa apoiatura regulamentaria directa, pero que serve para xustificar esta potestade normativa das comisións.

<sup>9</sup> Cuestión que acaba de estudar, polo miúdo, en Alemaña, Klaus von Beyme, "Interest groups in Parliamentary decisions in the German Bundestag", *Government and opposition*, páxs 38 e segs.

### 3. Informacións da Xunta

#### a) *En comisión.*

A vía das sesións informativas atópase prevista no artigo 143 do Regulamento do Parlamento de Galicia, neste caso a solicitude pode provir da propia Xunta ou da Comisión "correspondente", o que presenta problemas de determinación que entendo non lle poden servir de escusa ó Executivo para obviar a comparecencia. Este dereito de solicita-la comparecencia delé-gao, habitualmente, a comisión, na Mesa, a través dun acordo que se adopta en cada unha das comisións permanentes da Cámara, ó comezo da lexislatura.

A expresión "comparecerán", prevista no Regulamento, pon de manifesto a vinculatoriedade da decisión que adopte o órgano parlamentario para o Executivo, de tal xeito que entendo que sería posible que os deputados solicitantes da comparecencia puideran recorrer, ante o Tribunal Constitucional, pola vía do amparo, cando exista unha negación arbitraria para comparecer por parte do Executivo<sup>10</sup>, unha vez esgotados os recursos xudiciais oportunos pola vía do artigo 43 da LOTC (así se manifesta De la Peña Rodríguez, cando cita a xurisprudencia do TC respecto disto)<sup>11</sup>.

A asistencia dos membros da Xunta acompañados de funcionarios ou autoridades das súas consellerías non presenta problemas xurídicos, aínda que en ocasións a configuración escénica das comisións produce dificultades na ordenación dos asistentes a estas comparecencias, pois a situación dos altos cargos ó carón da Mesa das comisións resulta imposible e provoca o seu "desfile" sucesivo e polo tanto unha certa subordinación protocolaria na Cámara.

O desenvolvemento das sesións informativas consta das seguintes fases:

a) Primeiramente o conselleiro expón oralmente a súa información, o que non debe ser interpretado restrictivamente e, polo tanto debe permiti-lo apoio noutros medios expositivos de carácter gráfico ou técnico. A limitación que si está clara é a orgánica. Neste sentido só poden comparecer nas sesións informativas os membros da Xunta (conselleiros) e non os altos cargos que só forman parte do Goberno en sentido amplo<sup>12</sup>.

b) Posteriormente prodúcese unha suspensión por un tempo máximo de 45 minutos que atopa a súa xustificación na natureza informativa da comparecencia, e coa finalidade de que os deputados e os grupos parlamentarios poidan prepara-la formulación de preguntas ou observacións. Remata o debate coa con-

<sup>10</sup> A solución é semellante por exemplo no caso navarro, pois o artigo 198 do RPN establece a obrigatoriedade da comparecencia se así o solicitan dez parlamentarios.

<sup>11</sup> *Dereito Parlamentario español e Tribunal Constitucional. Un estudio sobre a xurisprudencia do Tribunal Constitucional, ex art. 42 da LOTC (1981-1996)*, Ed. Comares, Madrid, 1998, páx. 487.

<sup>12</sup> O problema práctico preséntase naqueles sectores organizativos nos que non existe un conselleiro encargado da súa xestión. Trátase das coñecidas como secretarías xerais dependentes directamente do Presidente da Xunta. Neste caso a práctica parlamentaria vén admitindo a comparecencia dos secretarios xerais pero non a dos subdirectores xerais deles dependentes.



testación por parte do membro da Xunta, aínda que en ocasións os presidentes aplican o contido do artigo 78 do Regulamento, o que xera unha dobre quenda para o representante governamental e os membros da Cámara.

Distinta natureza ten a coñecida como "información sobre asuntos determinados" prevista no artigo 144 do Regulamento.

A solicitude para a celebración dunha sesión con este contido pode partir da Xunta de Galicia ou ben da Mesa e da Xunta de Portavoces, neste segundo caso a iniciativa para a adopción dos acordos atribúeselles a dous grupos parlamentarios ou á quinta parte dos membros da comisión.

A obrigatoriedade da comparecencia aparece, aquí, mediatizada polo acordo da Mesa e da Xunta de Portavoces, e polo tanto non resulta tan evidente como nos supostos das sesións informativas anteriormente citadas.

O desenvolvemento da comisión parte da exposición dun representante da Xunta que non ten por que ser un conselleiro, posteriormente prodúcese a intervención, por 10 minutos, dos representantes de cada grupo parlamentario ós que contestará o representante governamental, sen que se produza ningunha votación, xa que nos atopamos ante unha función informativa e non decisoria. O costume parlamentario galego atribúelle a primeira das quendas correspondentes ós grupos parlamentarios a aquel que fose o proponente da comparecencia, o que é perfectamente coherente coa dialéctica e co principio de contradición que rexe nos lexislativos.

Unha polémica irresoluta na Cámara autonómica é a do outorgamento dunha segunda ou máis quendas por parte do presidente, xa que nas comisións non está prevista esta posibilidade. Sen embargo a práctica de varias lexislaturas na comisión de Economía e Facenda consolidou esta segunda quenda que aplican discrecionalmente os presidentes das comisións.

*b) En Pleno.*

Ante a totalidade da Cámara só e posible a substanciación da comparecencia pola vía do artigo 144, isto é, a información sobre asuntos determinados. Nesta sede a relevancia política das comparecencias é moito maior e preséntase en toda a súa crueza o problema da "cantidade", é dicir, a atribución dun número limitado de solicitudes de comparecencia ós grupos parlamentarios. A cuestión véñse solucionando a través do mecanismo da formación da orde do día na que participan a Mesa e a Xunta de Portavoces, pero que na miña opinión non pode xera-la posición indefinida de certas comparecencias. Interpretación

que se atopa apoiada polo criterio que, por exemplo, se segue na doutrina francesa ó entende-la responsabilidade política como unha manifestación da idea de que os gobernantes están ó servicio dos gobernados<sup>13</sup>.

O desenvolvemento da información para un asunto determinado en Pleno é idéntico ó descrito en comisión, se ben en casos excepcionais a Presidencia poderá de acordo coa Mesa e oída a Xunta de Portavoces abrir unha rolda para que os deputados poidan concisamente formular preguntas ou pedir aclaracións sobre a información facilitada. Para os efectos poderá fixarse un número ou un tempo máximo de intervencións (o que lamentablemente non adoita respectarse).

#### 4. O control das disposicións da Xunta con forza de lei

Trátase dunha cuestión de grande actualidade no dereito comparado, singularmente en Italia, país no que a actividade lexislativa do Executivo se atopa en permanente debate como demostra a recente Sentencia do Tribunal Constitucional n.º 360 de 1996.

Sen embargo o dereito autonómico comparado e a súa práctica demostran a escasa utilización deste tipo normativo no Estado das autonomías, en contraste coa maior tradición con que conta no desenvolvemento do traballo das Cortes Xerais<sup>14</sup>.

##### a) *A delegación lexislativa na Comunidade Autónoma de Galicia.*

A previsión do artigo 10.1 do Estatuto de autonomía para Galicia establece que a potestade lexislativa delegada na Xunta se producirá nos termos establecidos nos artigos 82, 83 e 84 da Constitución para o suposto da delegación lexislativa das Cortes Xerais ó Goberno.

Un primeiro problema é o da posible aplicación do previsto no artigo 85 da Constitución que non aparece citado no texto estatutario. O dereito autonómico galego optou tamén pola denominación de "decretos lexislativos" para as disposicións autonómicas que conteñen lexislación delegada. En todo caso resulta rechamante a técnica lexislativa utilizada polo autor do estatuto que veu ser, en certa medida, corrixida polos artigos 53 a 57 da Lei reguladora da Xunta e do seu Presidente ó explicitar nidamente o procedemento da delegación lexislativa na nosa comunidade autónoma. Neste mesmo sentido, o Tribu-

<sup>13</sup> Así se manifesta Pierre Avnile en "Pouvoir et responsabilité", en Varios: *Mèlanges offerts a Georges Burdeau*, LGDJ, París, 1977, pág. 9.

<sup>14</sup> Así durante o ano 1996 soamente se aprobaron dous decretos lexislativos, correspondentes á Comunidade Foral de Navarra, e no ano 1997 tres, un deles nesa mesma autonomía, e os outros no País Vasco e en Valencia. Cfr., *Boletín de Información Parlamentaria*, n.º 23 e 24, Asemblea de Madrid.



nal Constitucional ten subliñado a imposibilidade de aplicación supletoria dos procedementos atinentes á organización institucional das comunidades autónomas<sup>15</sup>.

Como estudiou L. Pagano<sup>16</sup> en Italia, os gobernos tenden a minusvalora-la utilización da técnica dos textos refundidos para dotar dunha maior coherencia o ordenamento xurídico, e así non é estraño que autorizacións feitas polo Parlamento para a redacción desta clase de textos caducasen por unha ausencia de actuación da Xunta de Galicia<sup>17</sup>.

b) *Procedemento.*

A Xunta deberá remitirlle ó Parlamento unha comunicación cun contido alternativo: ou ben o texto articulado ou o texto refundido obxecto da delegación lexislativa. A Mesa da Cámara ordenará a súa publicación no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*.

Conforme o establecido no artigo 10.1 do Estatuto de autonomía, as leis de delegación poden prever un control adicional por parte da Cámara da lexislación delegada<sup>18</sup>. Este control producirase do seguinte xeito: dentro do mes seguinte á publicación, os deputados ou grupos parlamentarios poden formular obxeccións, senón se producen, presúmese que a Xunta fixo un uso correcto da delegación lexislativa.

No suposto de se produciren obxeccións, a Mesa do Parlamento remitirallas á comisión competente para que esta emita dictame no prazo que a Mesa da Cámara sinala. Este texto debaterase no Pleno da Cámara consonte os artigos que regulan o procedemento lexislativo, e formula ante todo o problema dos efectos xurídicos que poida producir o control parlamentario, o que conduce á problemática xeral da "eficacia limitada" do dereito parlamentario en termos sinalados no seu momento por autores como Edmundo Matía<sup>19</sup>. **C**

<sup>15</sup> A aplicación máis recha-mante da técnica da supletorie-dade do dereito estatal na materia da delegación lexislativa tivo lugar con motivo da modificación da lei autonómica do Servicio Galego de Saúde, posto que a Xunta entendeu de aplicación, a delegación lexislativa existente no caso estatal entre as Cortes e o Goberno, o que parece evidentemente excesivo á vista do noso Estatuto de autonomía.

<sup>16</sup> L. Pagano, "La riforma delle leggi elettorali", *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n.º 1/3, Camera dei deputati, 1995, páx. 198.

<sup>17</sup> Así ocorreu coa autorización, para refundi-lo texto regulador das caixas de aforros de Galicia, que se outorgara a través dunha lei anual de presupostos.

<sup>18</sup> O texto do Regulamento contén a expresión "lexislatura delegada" que non pode interpretarse senón como un erro tipográfico.

<sup>19</sup> Para un estudio detido dos efectos dos actos parlamentarios pode consultarse o seu traballo, "A eficacia do dereito parlamentario" publicado no volume colectivo *As fontes do dereito parlamentario*, Parlamento Vasco, 1996, páxs 243 e segs.