

A CONSIDERACIÓN DINÁMICA DA XUNTA DE GALICIA: FUNCIONAMENTO DO CONSELLO E PROCEDEMENTOS DO EXECUTIVO

Xosé Antón Sarmiento Méndez

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

1. O funcionamento da Xunta de Galicia

Unha materia que, tanto política como xuridicamente, se presenta como de importancia destacable é a dos criterios ordenadores dos traballos do goberno galego. O lexislador autonómico optou sen embargo por remiti-la regulación desta cuestión no artigo 9 da Lei da Xunta e do seu presidente¹ ós acordos internos do consello, para artella-las normas internas «que se precisen para a boa orde dos traballos e para a adecuada preparación dos acordos que deban de adoptarse, mediante un regulamento de réxime interior que haberá de axustarse ós termos da presente lei». Esta última referencia legal da necesidade de respecto do principio de legalidade é claramente ociosa por imperativo constitucional e estatutario e non deixa de ser ilustrativa da «mala conciencia» que debeu te-lo autor da lei ó deixar para un texto de rango inferior o tratamento de temas como a elaboración de disposicións de carácter xeral que merecen a reserva de lei para a súa abordaxe.

¹ Remisión que tecnicamente sería máis axeitado incluír nunha disposición adicional da lei e non no articulado.

Esta actividade de elaboración normativa governamental presenta a dúbida da aplicabilidade das disposicións previstas antes nos artigos 129 a 132 da Lei de procedemento administrativo e hoxe no artigo 22 da Lei 50/1997, xa que cabería entender que a elaboración de disposicións de carácter xeral (entre elas os proxectos de lei) poderían ser incluídos dentro do «procedemento administrativo común» ó que alude o artigo 149.1.18 da Constitución, séndolles polo tanto de aplicación a normativa estatal.

Con todo a STC 15/1989 do 26 de xaneiro contén no seu fundamento xurídico 7º a seguinte afirmación que matiza o citado enfoque: «o procedemento de elaboración de disposicións de carácter xeral é un procedemento administrativo especial; respecto del as comunidades autónomas gozan de competencias exclusivas cando se trate do procedemento para a elaboración das súas propias normas de carácter xeral». Así pois, o dereito contemplado na lexislación de procedemento administrativo será aplicable só no seu carácter de dereito supletorio conforme ó establecido no artigo 149.3 da Constitución.

A pesar desta exclusividade, as normativas autonómicas decidíronse a asumir un procedemento de elaboración moi similar ó estatal. Deste xeito o Decreto 111/1984 do 25 de maio (modificado polo Decreto 57/1994 do 25 de marzo) regulador do réxime interior da Xunta de Galicia, contén nos seus artigos 6 e seguintes un procedemento moi similar ó previsto anteriormente na LPA. Esta opción lexislativa é perfectamente lexítima, o que sen dúbida é máis claramente criticable é a ausencia de rango legal para a regulación desta materia, tendo en conta a transcendencia práctica e normativa que presenta esta, e ademais a posibilidade de incorrer no absurdo de que un regulamento estableza o procedemento de elaboración dos propios regulamentos e dos proxectos de disposicións de rango superior².

1.1. Principios xerais

Existen certas pautas de funcionamento dos órganos executivos colexiados que integran o que Prada³ denominou para outro ámbito un «principio de homoxeneidade» dos ordenamentos xurídicos autonómicos, de tal xeito que non é estraño atopalos en relación ó funcionamento do Go-

² Como comentei no meu libro *Dereito Parlamentario de Galicia*, este problema resolveuse no ámbito estatal coa aprobación da Lei 50/1997 do 27 de novembro, do Goberno. Edicións Xerais. Vigo. 2001.

³ José Luis PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED: «La Construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas», publicado na revista *Asamblea* nº 7 de decembro de 2002.

berno do Estado ou de executivos das restantes comunidades autónomas. Os principios que rexen as reunións da Xunta en consello aparecen recollidos no artigo 5 da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente.

1.1.1. *Unidade*

Ó meu xuízo, a recepción legal deste principio supón, neste contexto, que os acordos do Consello da Xunta son expresión unitaria da vontade do Goberno, polo que os seus membros quedan obrigados ó seu cumprimento. Principio de funcionamento que, como algún outro que posteriormente comentarei, sufrirá embates e será posto a proba con motivo da existencia de gobernos de coalición que estean compostos por conselleiros de distintas forzas políticas, e nos que, polo tanto, o aparato partidario non cohesionará a totalidade do Consello de Goberno.

1.1.2. *Colexialidade*

É obvia a consideración do consello como un órgano colexiado, pero este carácter non obsta a relevancia da primacía presidencial dentro da Xunta. A diferenza do referido respecto do principio de unidade, o principio da colexialidade verase reforzado nos casos de heteroxeneidade da cor política dos conselleiros, e singularmente, como sinala García Herrera⁴, nos supostos de Xunta cesante pola perda da confianza parlamentaria do presidente.

1.1.3. *Participación*

No momento de aprecia-la virtualidade deste principio asoman detalles escépticos que poñen de manifesto a primacía do liderado político do presidente da Xunta respecto a un pretendido carácter participativo ou por hipótese asemblearia do consello⁵.

Podemos entender con Sartori⁶ que nos atopamos ante un deses casos nos que se opera unha *fictio iuris* sen máis consecuencias efectivas para a realidade do funcionamento do máximo órgano do goberno autonómico.

⁴ No seu traballo: «La continuidad del Gobierno Vasco» publicado na *Revista vasca de Administración Pública* nº 11 de 1985.

⁵ Nos últimos lustros de historia política autonómica soamentes transcendeu como relevante caso de debate vivo dentro do consello o producido con motivo da reacción política do executivo autonómico en relación co afundimento do buque *Prestige*.

⁶ Vid. Giovanni SARTORI: «Superpoblación: una carrera insensata y perdedora». *Claves de Razón Práctica*. Nº 131, abril de 2003.

1.1.4. Coordinación

A clásica afirmación da ciencia da administración defende que non coordina quen quere senón quen pode. No caso que me ocupa está claro que a coordinación da que fala a lei só pode levarse a cabo por parte do presidente da Xunta, que ocupa unha posición tan singular dentro deste órgano colexiado. Como sinalou Predieri⁷ para o caso italiano, a coordinación resulta ser unha noción fundamental para o entendemento da política governamental, sobre todo cando se exercitan competencias económicas ou que poden ter repercusións neste ámbito; esta reflexión é de aplicación ó caso do goberno autonómico que, a miúdo, implementa políticas públicas de fondas consecuencias na economía e na sociedade de Galicia.

1.2. O Consello de Goberno

Esta denominación non é habitual tanto na normativa autonómica, incluso no Estatuto de Autonomía, como na práctica política galega que adoita designa-lo Goberno autonómico, reunido tradicionalmente os xoves de cada semana, como «Xunta». Este *nomen iuris* resulta problemático pois a expresión Xunta de Galicia tamén se utiliza a cotío para designa-la globalidade da comunidade autónoma, e non só o seu máximo órgano de carácter executivo.

O ordenamento xurídico de Galicia incorpora certas normas de funcionamento para disciplina-las reunións do Consello da Xunta que son transcendentais en gobernos de coalición, pero non tanto cando asistimos a gobernos maioritarios de composición monocolor.

A primeira figura que a Lei da Xunta se ocupa de describir é, curiosamente, a do secretario, dicindo que será o propio Consello da Xunta o que, enténdese que por maioría, designará de entre os seus membros un secretario. As súas funcións son as típicas desta figura dentro dos órganos colexiados: dar fe dos acordos do consello e dos das comisións delegadas e librar, cando proceda, a súa certificación⁸.

Pero, sen dúbida, a figura senlleira do consello é a do presidente. A el correspóndelle face-la convocatoria do consello e, o que é máis importante, a fixación da orde do día. Non se di na lei qué prazo debe respectalo presidente na fixación da orde do día, pero o desenvolvemento regulamentario establece que a orde do día se formase coas propostas que formulen as consellerías dos asuntos que, sendo sometidos ó estudio da

⁷ A. PREDIERI: *Pianificazione e Costituzione*, Ed. Comunità, Milano, 1963, páxinas 21 a 29.

⁸ Funcións que se corresponden co texto da lei segundo a redacción dada pola Lei 11/1988.

Comisión de secretarios xerais, merecesen a conformidade desta. Tales propostas enviaranas as consellerías respectivas á Secretaría Xeral da Presidencia e Administración Pública antes das 12 horas do día anterior ó do Consello da Xunta⁹.

A fixación da orde do día devén así como un trámite decisivo no funcionamento do Consello da Xunta e pon de manifesto, unha vez máis, a preponderancia da figura presidencial no órgano colexiado. Todo iso sen prexuízo de que materialmente a xestión da convocatoria se realice por parte do Secretariado do Goberno.

O quórum do consello alcánzase cando asista o presidente ou quen o substitúa, e, ó menos, a metade dos seus membros. A substitución do presidente será ordinariamente desempeñada polo vicepresidente, pero nos casos de goberno cesante por perda da confianza parlamentaria e ante a ausencia da figura do vicepresidente, preséntanse dúbidas sobre o funcionamento. Para o caso estatal Satrústegui¹⁰, seguindo a Galicia como máxima autoridade no dereito italiano na materia, entende que soamente poderá actua-lo goberno nos casos nos que nos movamos na defensa e tutela dos intereses xerais e nunca cando caiba unha política discrecional de ordenación do futuro. En todo caso movémonos en ámbitos indefinidos que poden ser obxecto de certa apreciación subxectiva, e é só posible falar de certeza negativa para os supostos de decisión política de imposible ou custosa reparación.

A maioría establecida para a existencia de quórum diferénciase da que rexe nas cámaras parlamentarias, xa que precisa en todo caso da presenza do presidente do executivo, namentres que en sede legislativa o quórum adoita perfeccionarse coa presenza da metade máis un dos membros da asemblea, requiríndose en todo caso da correcta constitución da mesa como órgano rector¹¹.

O réxime xurídico das reunións do consello complétase coa previsión de que os membros do consello están obrigados a gardar segredo sobre as deliberacións daquel, as opinións e, se é o caso, os votos emitidos. Típica norma imperfecta, pois non conta con ningunha sanción para o caso de incumprimento, ten un carácter moi ríxido no noso dereito. Reformas da lexislación comparada como a aragonesa, falan de xeito máis

⁹ Trátase dun réxime modificado polo Decreto 57/1994, do 25 de marzo, xa que o orixinario estaba contido no Decreto 111/1984 do 25 de maio.

¹⁰ Miguel SATRÚSTEGUI: «Artículo 101. El cese del gobierno y el Gobierno cesante», en Oscar Alzaga Villaamil (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 tomo VIII: Cortes Generales*, EDERSA, Madrid 1998. Páxina 361.

¹¹ Para esta problemática pode consultarse o meu traballo: «As deliberacións e acordos parlamentarios». *Dereito*. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 8, n.º 2. 1999.

realista dun deber de confidencialidade e non explicitan con tanto detalle a obriga de discreción, que polo demais se entende obvia en tan altas maxistraturas públicas.

1.3. As comisións delegadas

As comisións delegadas da Xunta de Galicia son órganos colectivos, centrais, superiores e con competencia especial. A pesar de que na súa denominación figura a palabra «delegadas», dispoñen de competencia propia, á parte da que o Consello da Xunta poida delegarllas. A súa finalidade é fundamentalmente a de acadar unha maior coordinación entre as distintas consellerías e, para iso, agrúpanse en cada comisión os conselleiros que precisan traballar máis en equipo por razón da proximidade entre as materias atribuídas ós seus departamentos.

A normativa autonómica non é clara á hora de precisa-lo órgano competente para a creación das comisións delegadas, pois refire que é «a Xunta» quen pode facelo. Entendo que xuridicamente é necesario un acordo do Consello de Goberno para que a comisión delegada sexa correctamente creada, e non é posible o seu nacemento pola vontade exclusiva do presidente do executivo.

1.3.1. Funcións

A redacción legal no tocante ás funcións das comisións delegadas é moi problemática. En primeiro lugar dise que estas poden ser creadas para «coordina-la elaboración de directrices e disposicións». O carácter xenérico desta expresión foi recoñecido polo Decreto 16/1994, do 4 de febreiro¹² de creación da Comisión delegada para asuntos económicos que, no seu artigo 3, no tratamento das súas competencias fala do exercicio das «que xenericamente lle atribúe a Lei 1/1983, reguladora da Xunta e do seu presidente».

En segundo lugar, as comisións delegadas poderán tamén programar a política sectorial e examinar asuntos de interese interdepartamental. Entendo que esta posibilidade se atribúe con carácter consultivo e non decisorio, xa que a lei fala de «análise» e ademais esa función «programadora» en último lugar quedaría reservada sempre ó Consello da Xunta de Galicia.

Por último, resulta tamén problemática a función preparadora das reunións dos consellos da Xunta, pois pode xerar roces co outro órgano con competencias nesta cuestión, a reunión de secretarios xerais das consellerías. En efecto, de conformidade co artigo 17 do Decreto regulador do

¹² Publicado no Diario Oficial de Galicia do 10 de febreiro de 1994, número 28/1994, páxina 605.

réxime interior da Xunta de Galicia, a comisión de secretarios xerais é o órgano encargado de analizar con carácter previo os proxectos de disposicións que se sometan á decisión do consello da Xunta. Cabería concluír que a función das comisións delegadas será, neste punto, auxiliar respecto do papel substantivo desenvolvido pola comisión de secretarios xerais.

1.3.2. Funcionamento

A lei prevé que o réxime xeral de funcionamento das comisións delegadas se someta ós criterios establecidos para o consello da Xunta, isto é, ós principios xerais de unidade, colexialidade, participación e coordinación. Máis concretamente deberán se-los decretos de creación os que establezan o réxime de funcionamento, se ben da análise dos existentes non se derivan peculiaridades dignas de mención, agás no caso da Comisión delegada de medio ambiente creada polo Decreto 80/1984, do 24 de maio. En efecto esa normativa dispoñía a posibilidade de creación de grupos de traballo de carácter temporal ou permanente nos que poderían participar mediante invitación representantes de organismos públicos, así como sociedades e asociacións oficialmente recoñecidas. Esta previsión merece unha valoración positiva pois supón unha vía máis para efectiviza-lo principio de participación dos cidadáns nos asuntos públicos contemplado nos artigos 23 e 105 c) da Constitución.

En todo caso, segundo prescrición legal ó respecto, o contido necesario do decreto de creación das comisións delegadas deberá afectarlle á súa composición, á súa presidencia e ás competencias que lle sexan asignadas¹³, o que é perfectamente razoable tendo en conta os caracteres deste órgano colexiado autonómico.

2. Funcións da Xunta

Son moi diversos os criterios clasificatorios que poden asumirse á hora de analiza-las funcións do Goberno galego; sistematizarei aquí en: funcións normativas, de dirección política e administrativas, as que desenvolve o noso executivo, dun xeito polo demais semellante ó que no dereito comparado autonómico se adoptou¹⁴.

¹³ Principios que se respectan ademais de na citada comisión delegada para asuntos económicos e na tamén mentada comisión delegada de medio ambiente, nos decretos de creación da comisión delegada para o emprego xuvenil creada polo Decreto 17/1994 do 4 de febreiro. (DOG do 10 de febreiro de 1994).

¹⁴ Así o fixo Vivancos Comes no caso valenciano. «Disfuncionalidades del subsistema de gobierno parlamentario valenciano». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. N.º 34/35. Valencia, 2001.

2.1. Funcións normativas

2.1.1. A aprobación do proxecto de lei de orzamentos para a súa remisión ó Parlamento

Trátase da coñecida como «función financeira». Esta facultade da Xunta de Galicia non só ten relevancia polo seu carácter de lei formal, senón que lles afecta indirectamente a outras funcións parlamentarias xa que, como resulta coñecido, as proposicións de lei presentadas na cámara deberán respecta-lo contido do marco orzamentario. Esta competencia do consello da Xunta ten tal substantividade política que, ó xuízo da maioría dos autores, non é posible que sexa exercida pola Xunta de Galicia cando se atopa en funcións, xa que aínda que no noso sistema non se vincula tan fortemente como no italiano a tramitación da lei orzamentaria coa relación de confianza política entre o Parlamento e o Goberno, a nosa doutrina non se mostra partidaria dun exercicio da función orzamentaria nesa situación interina¹⁵.

2.1.2. A aprobación de proxectos de lei e a súa retirada

Esta facultade da Xunta de Galicia pon de manifesto a preponderancia dos executivos na función lexislativa dos modernos parlamentos. Resulta un lugar común afirmar que a iniciativa lexislativa triunfadora é a gobernamental e por iso os proxectos de lei constitúen a cerna da análise da produción xurídica das cámaras.

Esta relevancia do papel da Xunta na aprobación dos proxectos de lei e a súa retirada non pode facernos descoñecer que os grupos de presión actúan dun xeito moi relevante no momento previo e tamén no da tramitación parlamentaria dos textos lexislativos. Os membros do Goberno deberán avaliar en cada momento as circunstancias da retirada dun proxecto de lei, sopesando finalmente tamén se o seu é un comportamento apoiado publicamente¹⁶.

Polo demais, as potestades do Goberno en sede parlamentaria aparecen recollidas nesta materia no Regulamento do Parlamento de Galicia que, no seu artigo 125, dispón que o Goberno poderá retirar un proxecto de lei en calquera momento da súa tramitación ante a cámara sempre que non tivera recaído acordo final desta.

¹⁵ Neste sentido entre outros Ramón Punset «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español» *Revista de Derecho Político* núm. 14. 1982 páx. 74. En parecido termo pode consultarse o meu traballo: «O control parlamentario das finanzas públicas na Comunidade autónoma de Galicia». *Revista Galega de Administración Pública*. nº 13. 1996.

¹⁶ KAPLAN, M. A.: *Justice, Human Nature Justice, and Political Obligation*, The Free Press, Nova York, 1976, páxina 214.

2.1.3. A aprobación de decretos legislativos

No marco do establecido nos artigos 53 a 57 da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente, o goberno galego pode dictar decretos legislativos nos supostos de delegación expresa do Parlamento. Polo tanto, a primeira afirmación nida que convén lembrar é a da inexistencia de decretos leis no dereito autonómico galego. Entendo que non existe unha interdicción constitucional para a súa utilización, pero que a ausencia de previsión estatutaria, ó se-lo Estatuto de Autonomía como é o marco regulador das fontes do dereito autonómico, impide na actualidade a aprobación de decretos leis por parte do goberno galego. Non caberán, pois, en palabras de Rodríguez Zapata «normas de substitución provisional das leis» e é soamente posible acudir, como xa estudiei noutro lugar¹⁷, ós procedementos de urxencia en sede parlamentaria.

Dende o punto de vista formal a regulación dos decretos legislativos en Galicia segue as liñas mestras dos decretos legislativos previstos nos artigos 82 a 85 da Constitución para o caso estatal. Así, a delegación legislativa deberá outorgarse mediante unha lei de bases cando o seu obxecto sexa a formación de textos articulados (tal foi o caso da Lei de taxas e prezos públicos de Galicia) ou por unha lei ordinaria cando se trate de refundir varios textos legais nun só (suposto que se deu aínda que de xeito incompleto con motivo da lexislación autonómica reguladora das caixas de aforro).

Existen determinadas materias que non poden ser obxecto de delegación legislativa, concretamente a regulación do réxime electoral da comunidade autónoma, a aprobación dos orzamentos, as leis institucionais ou de desenvolvemento básico do Estatuto e as que pola súa natureza requiran maioría cualificada para a súa aprobación. A inclusión das leis de desenvolvemento básico do Estatuto que, como expliquei noutro lugar non aparecen detalladas no texto de 1981, provoca que as materias que poidan ser obxecto da delegación sexan delimitadas *in fieri*, dependendo de que determinadas materias que cualifiquen pola Mesa e Xunta de Portavoces da Cámara como propias deste tipo normativo.

Ademais a delegación legislativa debe outorgarse de xeito expreso para materia concreta e con fixación do prazo para o seu exercicio. Esta configuración restrictiva provoca que non se poida entender concedida tacitamente a delegación nin por un tempo impreciso e que tampouco sexa posible a subdelegación en autoridades distintas da propia Xunta. Queda polo tanto prohibida a posibilidade de que a delegación sexa levada a cabo por unha ou varias consellerías, o que quizais na praxe galega provoca o escaso uso deste instrumento normativo para a transposición das

¹⁷ «Os procedementos legislativos especiais». Revista *Dereito*. Vol. 7, nº 1, 1998.

directivas comunitarias, que comunmente afectan de xeito directo a unha ou varias consellerías¹⁸ e si se teñen incorporado ó ordenamento doutras comunidades autónomas mediante decretos lexislativos.

A actuación do Executivo galego vese condicionada polo feito de que as leis de bases aprobadas parlamentariamente deben delimitar con precisión o obxecto e alcance da delegación lexislativa e os principios e criterios que se deben de seguir no seu exercicio. Singularmente nunca o Parlamento poderá autorizar á Xunta para modifica-la propia lei de bases (suporía unha fraude no marco de relación da delegación lexislativa) nin tampouco poderá posibilitar que o Goberno dicte normas con carácter retroactivo.

As leis ordinarias que autorizan a refundición de textos legais deben determina-lo ámbito normativo a que se refire o contido da delegación e especificar se só se posibilita a mera formulación dun texto único ou se habilita para regularizar, aclarar e harmoniza-los textos legais que deban ser refundidos.

Finalmente, o control sobre o exercicio da lexislación delegada exercerase nos termos previstos no regulamento do Parlamento de Galicia sen prexuízo de que as propias leis de delegación establezan en cada caso fórmulas adicionais de control parlamentario, como poden se-la creación de comisións *ad hoc* para o seguimento da actuación governamental. En todo caso, e como sinala Birch¹⁹, debe terse en conta que os gobernantes están obrigados a explicar, dar razóns das súas decisións e a render contas das políticas públicas executadas. Con carácter previo existe un control de legalidade-oportunidade desenvolto por parte do Consello Consultivo de Galicia que, paradoxicamente, ten atribuídas funcións de informe sobre os proxectos de decretos lexislativos e non sobre os proxectos de lei en xeral²⁰.

2.1.4. Actuacións en relación ás proposicións de lei

O Consello da Xunta debe outorgar ou denega-la súa conformidade á tramitación de proposicións de lei que supoñan aumento dos créditos ou mingua dos ingresos orzamentarios. Esta participación do executivo está prevista no artigo 123 do Regulamento do Parlamento de Galicia que dispón que, unha vez exercitada a iniciativa lexislativa parlamenta-

¹⁸ Así o recolle en Italia Luciano VIOLANTE. «Il Parlamento nell'età della globalizzazione». *Rassegna Parlamentare* n°1 2003. Páxina 44.

¹⁹ Vid. BIRCH, A. H.: *Representative and responsible government. An Essay on British constitution*. George Allen and Unwin, Londres, 1964.

²⁰ Para un estudio detallado deste tipo normativo remítome ó meu traballo: «A Xunta ante o Parlamento: as comparecencias e o control da lexislación delegada». *Revista Galega de Administración Pública*, n° 19, 1998.

ria, deberá remitírselle o texto á Xunta de Galicia para que manifieste o seu criterio respecto da toma en consideración polo Pleno da Cámara. Transcorridos quince días sen que a Xunta de Galicia manifestase o seu criterio ou negase expresamente a súa conformidade á súa tramitación a proposición de lei queda en condicións de ser incluída na orde do día do pleno para a súa toma en consideración.

A virtualidade práctica desta participación do executivo na iniciativa lexislativa parlamentaria limitarase, pois, a que, antes de inicia-lo debate plenario, debe darse lectura ó criterio da Xunta se o houber. Non existe, pois, no noso sistema parlamentario unha sorte de veto governamental ás iniciativas lexislativas nacidas extramuros da Xunta, o que ademais é plenamente coherente, como apunta Andrea Manzella para o caso da Unión Europea, co residenciamento da representación popular na Cámara parlamentaria²¹.

2.1.5. A potestade regulamentaria

O Consello da Xunta goza dos atributos habituais dos executivos entre os que se atopa a posibilidade de aprobar regulamentos administrativos. A Lei reguladora da Xunta e do seu presidente distingue dous tipos de regulamentos autonómicos.

Por unha banda os regulamentos que aprobe a Xunta para o desenvolvemento e execución das leis de Galicia así como os das leis do Estado. Esta distinción lexislativa é irrelevante a efectos competenciais, pois depende do reparto constitucional das materias e ademais é unha cuestión que se perfila como problemática a nivel xeral e na actualidade no caso italiano²².

Por outra banda existen regulamentos autonómicos que derivarán da necesaria execución dos tratados e convenios internacionais e do cumprimento dos «regulamentos e directrices derivadas daqueles». Esta expresión legal parece ter en conta a particular situación derivada do dereito comunitario europeo, que esixirá de xeito habitual a aprobación de regulamentos autonómicos para a transposición de directivas comunitarias, xa que estas a miúdo afectarán a materias que, sen estar afectadas polo principio da reserva de lei, foron atribuídas²³ á competencia da Comunidade Autónoma de Galicia.

²¹ Así se pronuncia no seu estudio: «Lo Stato 'comunitario'». *Rivista Italiana di Diritto Costituzionale* n.º 2/2003.

²² Así Antonio D'ATENA no seu traballo: «Materie legislative e tipologia delle competenze» contido no *Quaderni costituzionali* núm. 1 marzo de 2003, páxs. 15 e ss.

²³ Este feito resulta moi relevante cando se completou o deseño do mapa autonómico do Estado, coa xeneralización da potestade normativa para tódalas comunidades autónomas. Así pode consultarse no repaso histórico feito por Javier PÉREZ ROYO

2.1.6. *Participación nos proxectos de convenios e acordos de cooperación*

A utilización desta vía de participación autonómica vén dada pola situación actual na que se produce unha «erosión do principio de territorialidade do dereito» en palabras de Giacinto della Cananea²⁴, e que no caso español é unha manifestación da superación da territorialidade dos ordenamentos autonómicos.

O propio artigo 35 do Estatuto de Autonomía para Galicia é consciente da importancia que para a comunidade autónoma ten a posibilidade de establecer acordos ou convenios con outras comunidades autónomas para a xestión e prestación dos servizos propios da exclusiva competencia destas, e neste senso a participación da Xunta, sen prexuízo da intervención parlamentaria no seu caso, preséntase como imprescindible.

2.1.7. *Intervención ante o Tribunal Constitucional*

A previsión do artigo 19 do Estatuto de Autonomía para Galicia de que o executivo autonómico poida interpor recursos de inconstitucionalidade e presentarse ante o Tribunal Constitucional nos supostos e termos previstos na Constitución e na Lei orgánica do Tribunal Constitucional, veu puntualizarse por parte da doutrina do máximo intérprete da Constitución. Así a liña máis aperturista represéntaa a sentenza 199/1987, do 16 de decembro, que interpreta o contido do artigo 32.2 da LOTC no sentido de permitirla lexitimación a prol da «depuración do ordenamento xurídico». Non podemos esquecer, en palabras de Fausto Cuocolo²⁵, a importancia da interpretación do Tribunal Constitucional para o coñecemento do ordenamento xurídico e, no noso caso na delimitación da función da Xunta de Galicia na defensa do ordenamento xurídico propio da nosa comunidade autónoma.

2.2. **Función de dirección política**

A denominación «dirección política» ten acollida no dereito constitucional español, como un reflexo da función de «indirizzo politico», acuñado por Mortati²⁶, en relación coa función de representación que o Parlamento desempeña dentro do sistema político italiano. Nesta orde de cousas pode falarse tamén dunha función de «dirección política» por

no seu estudo «Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución española de 1978», publicado na *Revista de Derecho Político*, nº 54, Madrid, 2002.

²⁴ No seu traballo: «I Pubblici poteri nello spazio giuridico globale», publicado na *Rivista trimestrale di diritto pubblico* núm. 1 de 2003, páx. 23.

²⁵ «Appunti e spunti di diritto costituzionale». *Rassegna Parlamentare*. N° 1 anno XLV.

²⁶ Este autor estudia tamén a importancia do papel goberamental de dirección política en relación coas previsións constitucionais sobre a Constitución económica

parte do executivo que no parlamentarismo racionalizado de Galicia se manifesta en facetas moi heteroxéneas entre si.

2.2.1. *A aprobación de directrices e do programa de goberno*

Trátase de ámbitos nos que a primacía da figura presidencial é obvia, xa que o programa de goberno forma parte esencial do debate de investidura no que o candidato a presidente se postula ante a Cámara, e as directrices gobernamentais adoitan tamén incorporarse na intervención do presidente do executivo nos debates de política xeral.

Hoxe en día non cabe dúbida de que as políticas públicas sono sobre todo do executivo e isto maniféstase claramente nos países do noso contorno. Neste sentido a nosa comunidade autónoma non é unha excepción á hora de constata-la relevancia do papel da Xunta de Galicia nesta materia²⁷.

2.2.2. *Participación na cuestión de confianza e na disolución do Parlamento*

Trátase dunha función «débil», pois a facultade decisoria queda en mans do presidente da Xunta. Ó Consello de Goberno compételle soamente deliberar sobre a cuestión de confianza que o presidente da Xunta propoña formularlle ó Parlamento, así como a disolución da Cámara que o presidente pode decretar ó abeiro do artigo 24 da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente. Esta materia, segundo Cano Bueso²⁸, sería de mellor regulación en sede regulamentaria, e preséntase, ó seu xuízo, como inapropiada a conxelación de rango estatutario que se produce nalgún ordenamento autonómico.

2.2.3. *Tomar coñecemento das resolucións parlamentarias*

Esta función do executivo non é meramente recepticia senón que poderá traer consigo a adopción das medidas que procedan. O carácter non vinculante xuridicamente das proposicións non de lei e das mocións parlamentarias fai descansar tódolos seus efectos no ámbito político. Neste sentido, parecen interesantes as experiencias doutros parlamentos nos que hai medios para vixia-la execución do cumprimento destas resolucións

no seu traballo: «Iniziativa privata e imponible di mano d'opera», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, páxinas 1190 e seguintes.

²⁷ Paolo CARETTI e Massimo MORISI apuntaron os cambios recentes en Italia para posibilita-la participación do Parlamento nestas cuestións. Tal e como pode observarse no seu traballo: «Parlamento e politiche pubbliche» publicado no *Quaderni costituzionali* núm. 3 2001.

²⁸ No seu estudio: «El Parlamento de Andalucía: Teoría estatutaria y dinámica política». *Revista Andaluza de Administración Pública*. nº 1 de 2003, páx. 58.

parlamentarias (por exemplo comisións parlamentarias *ad hoc* de seguimento da súa execución). Parecidas consideracións as feitas por Asensi Sabater²⁹ para demanda-la «reanimación» do Parlamento nos nosos días.

2.2.4. *Coordina-las actividades das deputación provinciais*

Segundo Font i Llovet a denominada polo Tribunal Constitucional «garantía institucional da autonomía local» non abonda como medio para defende-lo seu rol fronte a eventuais intromisións das comunidades autónomas. Con todo, preséntase como plenamente acertada a necesidade de que o goberno galego poida coordina-la actividade das deputacións en canto lle afecten directamente ó interese xeral da comunidade autónoma. Esta facultade vese complementada coa posibilidade de acorda-las transferencias ou delegación de funcións nelas.

Tódalas actividades descritas deberán ser controladas polo Parlamento de Galicia, de tal xeito que a propia Lei reguladora da Xunta e do seu presidente se preocupa de prever unha dación de contas á Cámara por parte do goberno nesta materia. Esta solución lexislativa é considerada como insuficiente pola doutrina autonómica (Yebra Martul-Ortega) que entende que queda por resolver aínda unha «relación, coordinación e sistema, en definitiva, dos recursos da propia comunidade autónoma e dos recursos das entidades locais desta»³⁰.

2.2.5. *Cláusula residual*

Recoñecendo a imposibilidade de plasmar tódalas funcións do executivo, a normativa galega contempla que tamén será función da Xunta de Galicia calquera outra que lle veña conferida por algunha disposición legal ou regulamentaria e, en xeral, deliberar sobre aqueles asuntos nos que a súa resolución deba revesti-la forma de decreto ou que pola súa importancia e repercusión na vida da comunidade autónoma, esixan o coñecemento ou deliberación da Xunta.

Atopámonos ante unha función executiva xenérica non normativa que pode vir constituída, a título de exemplo, polo réxime de publicación das normas, disposicións e actos da Xunta de Galicia. Dentro desta cláusula xeral hai que entender incorporadas as numerosas disposicións autonómicas nas que se lle atribúen ó Consello da Xunta competencias en materia sancionadora ó máis alto nivel (lexislación pesqueira, turística, urbanística entre outras).

²⁹ De lectura obrigada é o seu opúsculo: «La reanimación del Parlamento: exigencia de un *constitucionalismo consecuente*», publicado na revista *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. N°12, 2002.

³⁰ No artigo: «Política financeira e económica da Comunidade Autónoma galega». *Manual de Dereito Galego*. Coordinadora Marta García Pérez. Xunta de Galicia, 1996.

2.3. Funcións administrativas

Esta é outra faceta, frecuentemente disvalorada, do goberno galego en canto cúspide da Administración pública autonómica, xunto a que forma a totalidade do executivo entendido en sentido amplo.

2.3.1. *A resolución de recursos en vía administrativa*

Tratarase normalmente do exercicio de facultades «cuasixurisdictio-nais» constituídas pola resolución de recursos que poñen fin á vía administrativa; é imposible na actualidade a interposición de recursos administrativos fronte a regulamentos emanados do Consello do Goberno, e queda polo tanto reservada esta función para a resolución dos recursos sobre actos administrativos de órganos inferiores. Esta previsión normativa perdeu relevo despois da aprobación do artigo 30 da lei 7/2002 do 27 de decembro, a través do cal se lles atribúe a competencia ós conselleiros para resolve-los recursos administrativos promovidos contra as resolucións dos organismos e das entidades das consellerías, agás cando por lei ou regulamentariamente se lle atribúa esa facultade a outro órgano.

2.3.2. *Nomeamento e cesamento de persoal*

Correspóndelle á Xunta de Galicia o nomeamento e cesamento, a proposta dos conselleiros respectivos, dos altos cargos da Administración pública galega de rango igual ou superior a director xeral. Na actualidade correspóndense tamén a este procedemento os nomeamentos dos secretarios xerais das consellerías e dos directores dos organismos autónomos dependentes destas.

2.3.3. *A creación, modificación e supresión de comisións delegadas*

Esta é unha facultade introducida pola Lei de reforma da lei da Xunta e o seu presidente a través da súa versión de 1988. Sobre este particular xa me referín anteriormente ás carencias que aprecio na normativa reguladora.

2.3.4. *A determinación da estrutura orgánica superior da vicepresidencia ou vicepresidencias e das consellerías*

É unha tarefa que supera a dimensión estritamente organizativa para levar ínsita unha importante carga política, tanto en relación ó contido das políticas públicas como da execución do programa do goberno do partido político que sustenta o executivo. Non poden descoñecerse neste sentido as liortas internas entre os distintos departamentos que adoitan producirse en cada ocasión na que ten lugar un axuste ou «crise» gobernamental. Esas discusións non reflicten máis que a importancia do aparello administrativo (direccións xerais, organismos e empresas dependentes da Consellería) do que dispón o membro do goberno para o exercicio do seu cargo.

2.3.5. A designación dos representantes da comunidade autónoma en organismos institucións e empresas do Estado

A previsión do artigo 55 do Estatuto de Autonomía para Galicia é moi claro. Deste xeito a comunidade autónoma, de acordo co que se establece nas leis do Estado, debe designa-los seus propios representantes nos organismos económicos, as institucións financeiras e as empresas públicas do Estado que teñen competencia dentro do territorio galego e que pola súa natureza non sexan obxecto de traspaso. Como pode comprobarse, para este tipo de órganos a lei opta por non lle dar participación directa ó Parlamento, e polo tanto por non abri-lo pluralismo dos distintos grupos parlamentarios á presenza neste plano da participación. A solución parece axeitada sempre e cando os designados o sexan polo seu carácter técnico, pois se se trata dunha representación política da comunidade autónoma sería máis axeitado que a súa extracción se fíxese dende a Cámara parlamentaria.

2.3.6. Supervisión da xestión dos servizos públicos, dos entes e empresas públicas autonómicas

Sen prexuízo da exercida por órganos autonómicos administrativos como a Intervención xeral da comunidade autónoma e por outros externos como o Consello de Contas, compételle á Xunta de Galicia a supervisión política de carácter superior sobre todo este tipo de entes. Neste sentido exprésanse disposicións tales como os artigos 6, 11 e 12 do Decreto legislativo 1/1999, do 7 de outubro que contén o texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia.

2.3.7. A administración do patrimonio da comunidade autónoma

Para un estudio pormenorizado das competencias que o goberno galego ten nesta materia debemos acudir ó disposto na lei do patrimonio da Comunidade Autónoma galega de 1985 e tamén ó texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario de 1992.

A máis recente modificación da Lei 3/1985, do 12 de abril, do patrimonio de Galicia modifica a redacción do artigo 25 establecendo que cando o valor dos bens e dereitos, segundo a declaración de alienabilidade, non exceda de 3.005.000 euros, corresponderalle acorda-lo alleamento á Consellería de Economía e Facenda. A partir desa cantidade e ata 12.020.000 euros ó Consello da Xunta de Galicia, por proposta da Consellería de Economía e Facenda, e cando exceda de 12.020.000 euros ó Parlamento de Galicia, mediante lei. 