

O ESTATUTO ESTÁTICO DA XUNTA DE GALICIA

Xosé Antón Sarmiento Méndez*

Letrado do Parlamento de Galicia

1. A natureza xurídico-política da Xunta

É común a conceptualización na nosa doutrina dos consellos de goberno autonómicos como todos aqueles órganos colexiados que ostentan as funcións executivas e administrativas das comunidades autónomas¹. No caso galego resulta fundamentalmente ilustrativa a lectura da exposición de motivos da lei 1/1983 do 22 de febreiro reguladora da Xunta e do seu presidente. Ese texto califica expresamente o consello da Xunta como “órgano executivo superior” de Galicia, ó tempo que prantexa como obxectivo da lei a regulación do “desenvolvemento básico” da Xunta sen perxuízo de que unha eventual lei de réxime xurídico da administración da Comunidade Autónoma galega recolla en toda a súa integridade as necesarias normas de funcionamento.

A valoración que merece este enfoque do lexislador non pode ser máis que negativa xa que vinte anos despois da aprobación da lei 1/1983 non existe unha regulación legal do réxime xurídico da administración galega, sendo preciso acudir en casos puntuais de xeito supletorio, no que fose aplicable, ó disposto na lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

Como sinala Muñoz Machado² a ausencia de regulación constitucional sobre os gobernos autonómicos fai que o punto de partida sexa inexorablemente estatutario, e neste sentido é o artigo 16 do Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 o que aporta os primeiros datos normativos ó respecto.

* Profesor Asociado de Dereito Constitucional.
Letrado do Parlamento de Galicia.

¹ Neste sentido as define David Mascarell Furió no seu traballo “La organización institucional de las comunidades autónomas” contido no número 35 da *Revista Valenciana d' Estudis Autonòmics*.

² Santiago Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, T.II, Madrid, Civitas, 1984. Páxinas 23 e seguintes.

No seu apartado primeiro afirmase nidiamente que a Xunta é o órgano colexiado de goberno de Galicia. Esta proclamación segundo Portero Molina non supón ausencia de xerarquización interna dentro da Xunta, e de feito o apartado segundo do mesmo artigo enumera os distintos cargos que poden integrar a Xunta de Galicia³.

A preeminencia da colexialidade que nominalmente se afirma no artigo 16 do Estatuto é desmentida na práctica, ó meu xuízo por dous datos relevantes:

Por unha banda a designación dos membros da Xunta por parte do presidente, o que o sitúa obviamente nun plano de superioridade e, por outra banda, a propia figura que na práctica política desenvolve o presidente nos últimos quince anos. Este fenómeno aparece confirmado no desenvolvemento lexislativo polo artigo 1 da lei da Xunta e do seu presidente que reconece o predominio presidencial ó afirmar que a Xunta é o órgano colexiado que, “baixo a dirección do presidente”, dirixe a política xeral e administración da Comunidade Autónoma. Trátase dun fenómeno que por outra banda non é exclusivo nin novo respecto da práctica política comparada europea, e así xa Leon Blum afirmaba en 1936 que había que admitir que o presidente do consello da terceira República Francesa era practicamente “un monarca”⁴.

Tamén a descrición das funcións da Xunta que aparece remitida polo apartado cuarto do artigo 16 do Estatuto de Autonomía á súa regulación legal reforza a idea da preeminencia do presidente da Xunta dentro do órgano executivo, e neste sentido non hai máis que releer o disposto no artigo inicial da lei 1/1983⁵.

O tratamento da natureza xurídico-política da Xunta non sería comprensible senón partindo do entendemento da mesma coma goberno responsable nos termos establecidos polo artigo 17 do Estatuto de Autonomía para

³ Así José Antonio Portero Molina no seu comentario ó artigo 16 contido nos *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* publicados polo Ministerio para las Administraciones Públicas e dirixidos por José Luís Carro Fernández-Valmayor. Madrid 1991.

⁴ Cita tomada do traballo de Benigno Pendás García “Formas de Gobierno. Notas para un debate sobre el parlamentarismo adaptado” contido no número 6 de xuño de 2002 da revista *Asamblea*. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Páxina 10.

⁵ Artigo, que por outra banda, entendo de incorrecta redacción pois produce unha remisión lexislativa de segundo grado. A remisión que o Estatuto fai á lei da Xunta aparece resolta por esta a través dunha nova remisión xenérica “as leis”.

Galicia e do artigo 3 da súa lei reguladora. Ambos preceptos dispoñen que a Xunta de Galicia responde politicamente ante o Parlamento de forma solidaria sen prexuízo da responsabilidade directa de cada un dos seus componentes pola súa xestión.

Esta responsabilidade política do Goberno galego pode entenderse en dous sentidos moi deferentes entre sí. Deste xeito autores como José Ramón Montero e Joaquín García Morillo⁶ disistinguén entre unha responsabilidade difusa que sitúa os gobernantes ante os cidadáns ata o extremo de sentirse obrigados á súa dimisión, e unha responsabilidade xurídica como cese que se vehicula a través dos procedementos estatutariamente previstos.

1.1. A responsabilidade difusa ante o Parlamento

Esta responsabilidade segundo o mandato estatutario ten o carácter de solidaria e así ante os distintos instrumentos parlamentarios de control poden responder ante a Cámara os membros do Goberno galego en substitución de calquera outro dos seus compañeiros⁷. Este aspecto tense presentado como polémico nos casos de substitución sistemática do presidente do Executivo por parte dos conselleiros. Ademais esta responsabilidade difusa é directa de cada un dos membros do Executivo e este é un aspecto facilmente comprobable con motivo da tramitación das eventuais mocións de reprobación que a través de proposicións non de lei se substancien no Pleno do Parlamento de Galicia.

1.2. A responsabilidade como cese

Esta responsabilidade política da Xunta aparece recollida no artigo 17.2 do Estatuto de Autonomía para Galicia que fala do cese da Xunta nun total de catro situacións heteroxéneas entre sí. A primeira delas é a celebración de eleccións ó Parlamento galego. Trátase dunha disposición común e habitual no dereito comparado e que, por exemplo no caso austríaco, según Kurt Ebert

⁶ No seu libro *El control parlamentario*, publicado por Tecnos Madrid 1984 páxs. 128-129.

⁷ Sobre esta cuestión pode consultarse o meu estudo: "A Xunta ante o Parlamento: as comparecencias e o control da lexislación delegada". Revista Galega de Administración Pública. n°19. 1998.

reflexa o artigo terceiro do protocolo adicional do convenio europeo para a protección dos dereitos humanos e das liberdades fundamentais⁸.

Ademáis o cese da Xunta se produce nos supostos de perda da confianza parlamentaria, que como é sabido pode instrumentarse mediante a aprobación dunha moción de censura ou pola perda da votación nunha moción de confianza presentada por parte do presidente do Executivo⁹. A terceira causa de cese do Goberno galego é a dimisión. Aínda que a redacción estatutaria non axuda a comprender o alcance deste medio de cese non parece que exista no ordenamento xurídico galego a figura da dimisión "colexiada", debendo ó meu xuízo interpretarse como unha dimisión do presidente do Executivo que provoca en cascada o cese da totalidade da Xunta de Galicia.

Por último contéplase como causa de cese da Xunta o falecemento do seu presidente. Esta causa é plenamente coherente co carácter "semi-presidencialista" que vimos de comentar respecto do Goberno galego. Polo tanto a morte do presidente da Xunta abriría o procedemento de designación parlamentaria dun novo presidente do Executivo sen prexuízo de que a Xunta cesante continúe en funcións ata a toma de posesión da nova Xunta.

2. Composición

As persoas que poden formar parte da Xunta de Galicia están enumeradas de xeito taxativo no artigo 16 apartado segundo do Estatuto de Autonomía para Galicia. Aclara este texto que a Xunta está composta polo presidente, o vicepresidente ou vicepresidentes se é o caso e mailos conselleiros. A redacción da lei orgánica non deixa de plantexar algúns problemas, e así entendo que a expresión "no seu caso" non impide unha interpretación laxa de carácter dispositivo que provoque a inexistencia de vicepresidente da Xunta como ven ocorrido nos últimos quince anos. A enumeración dos vicepresidentes pon de actualidade a prescripción do artigo 2 da lei reguladora da Xunta e do seu presidente que fixa a necesidade dunha prelación entre eles.

⁸ Neste sentido se manifesta no seu traballo "Los derechos humanos en la constitución austríaca. Un resumen crítico y jurídico-comparativo a la luz de la reciente carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea" incluído no Vol. 11 núm. 1 da *Revista Dereito*. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Páx. 71 a 107.

⁹ Figuras que estudio polo miúdo no meu traballo: "A Xunta de Galicia como depositaria da confianza parlamentaria". Revista Galega de Administración Pública. n.º 18. 1998.

Un debate doutrinal inacabado é o que se subscita en relación á diferenciación entre o “consello da Xunta” e a “Xunta de Galicia”. Portero Molina entende que hai total identificación entre ambos, nembargantes existen argumentos para entender que se trata de dúas realidades diferenciadas, como defende que ocorre nidiamente en Cataluña Solé Tura¹⁰, cando menos no momento de referirnos á Comunidade Autónoma como globalidade pola denominación Xunta de Galicia (Así por exemplo cando o Estatuto de Autonomía fala das transferencias á Xunta de Galicia).

Ademáis non pode descoñecerse a existencia de outros órganos que integran á Xunta como Executivo galego en sentido amplo e que non forman parte do Consello de Goberno, tal é o caso das Comisións Delegadas da Xunta de Galicia.

O mandato estatutario de que tanto os vicepresidentes como os conselleiros sexan nomeados e cesados polo presidente reafirmase pola lei reguladora a Xunta e do seu presidente no capítulo I da lei e provoca que unha vez máis a preeminencia presidencial se presente como obvia.

2.1. As Comisións Delegadas

As Comisións Delegadas están previstas no artigo 8 da lei 1/1983 que dispón que a Xunta pode crear no seu seo comisións delegadas para coordinar a elaboración de directrices e disposicións, programar a política sectorial, examinar asuntos de interés interdepartamental e preparar as reunións do Consello. Nesta liña o artigo 3 do Regulamento de Réxime Interior da Xunta de Galicia establece que non sendo que o decreto de creación dispoña outra cousa, os acordos das comisións delegadas non teñen outro valor que o dunha proposta ó presidente da Xunta, que este poderá discrecionalmente incluír na orde do día das reunións do Consello da Xunta.

Distinta natureza teñen as comisións interdepartamentais que segundo a previsión regulamentaria poden constituírse para a elaboración dunha disposición de carácter xeral, sendo preciso que as súas reunións asista sempre un representante do secretariado do Goberno¹¹.

¹⁰ Así se manifesta no seu estudo sobre La Generalidad na obra colectiva *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Editorial Instituto de Estudios Autonómicos e outros. Páxinas 133 e seguintes.

¹¹ Tal e como se dispón no artigo 5 apartado 3.º do decreto 111/1984 do 25 de maio que contén o Regulamento de Réxime Interior da Xunta de Galicia.

2.2. Os membros da Xunta

2.2.1. Nomeamento e cese

Xa se apuntou que a designación e cese dos membros do Goberno son levadas a cabo polo presidente que, conforme ó artigo 26 da lei 1/1983 conta entre as súas facultades tanto a de establecer a estrutura orgánica do Goberno como a provisión persoal de esos cargos. Non existen pois no caso galego limitacións numéricas respecto á composición do Goberno como sí se fixaron nos casos dos executivos autonómicos das Comunidades de acceso gradual á autonomía¹².

Respecto do cese a normativa galega é terminante: “o cese do presidente da Xunta comporta o de tódolos membros da mesma” producíndose pois “*ipso iure*” o decaemento nas funcións públicas quedando somentes en funcións ata a toma de posesión da nova Xunta. Ruiz Miguel¹³ entende que a posición do Parlamento de Galicia respecto do cese dos membros da Xunta está debilitada pois, ó seu xuício, non é posible a incapacitación declarada pola Cámara nen tampouco a censura que comporte a substitución de que o Parlamento “non nomeou”. Entendo que, aínda que esa interpretación pode ser axeitada, non debe descoñecerse a relevancia dunha moción de reprobación aprobada en sede parlamentaria contra un conselleiro. Non cabe concluir xuridicamente o seu cese pero a súa posición política quedaría debilitada ata o límite e provocaría de seu o cese por parte do Presidente da Xunta.

A normativa galega non fai referencia a outras causas de cese que son obvias como o falecemento e a incapacidade e deixa sen resolve-la necesidade de cese do conselleiro que incumpla de xeito grave o rexime de incompatibilidades, o que sen dúbida, provocaría o cese do mesmo por parte do Presidente da Xunta.

2.2.2. Estatuto persoal

A lei galega preocúpase de explicitar o estatuto persoal dos conselleiros, vicepresidentes da Xunta no seu caso e tamén daqueles que ostenten a condición de conselleiros e vicepresidentes cesantes.

¹² Así o refire especificamente para o caso valenciano Chofre Sirvent na obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Director Ramón Martín Mateo. MAP, páxina 174.

¹³ No seu libro: *O Dereito Público de Galicia*. Universidade de Santiago de Compostela, 1997. Páxina 146.

O punto de partida nesta materia deber ser a inexistencia de excepción de natureza para poder desempeñar estos cargos. Así, a diferencia de casos como o belga¹⁴, non é necesario ser galego para poder formar parte da Xunta de Galicia, aspecto este que, por outra banda, é perfectamente coherente coa prohibición de discriminación prevista no artigo 14 da Constitución e a igualdade no acceso os cargos públicos do artigo 23 do mesmo texto legal.

2.2.2.1. Dereitos honoríficos

Tanto vicepresidentes como conselleiros terán “a alta consideración que corresponde á súa condición de membros do Goberno autónomo” expresión esta de carácter xenérico e que non puntualiza os efectos xurídico-protocolarios que leva consigo. Ademáis disporán do tratamento de Excmo. Sr. segundo a redacción dada á lei da Xunta de o seu presidente pola lei 11/1988.

Os conselleiros e vicepresidentes cesados manterán o tratamento de Excmo. Sr. e recibirán os honores protocolarios que estableza a lexislación vixente estatal ou que aprrobe a Comunidade Autónoma. En opinión de Tudela Aranda¹⁵ esta última previsión referida á existencia de normativa autonómica sobre aspectos protocolarios non debe ser desenvolvida polo Dereito autonómico, xa que ó seu xuicio, “na práctica totalidade dos actos que poidan celebrarse na Comunidade Autónoma intervén algunha autoridade non autonómica”.

2.2.2.2. A fórmula do xuramento

Resulta coñecida a trascendencia que dende o punto de vista xurídico-constitucional ten o xuramento de lealdade ó ordenamento xurídico. Dende os estudos de Carl Schmitt¹⁶ acerca do distinto alcance sobre o xuramento de lealdade á Constitución e á compatibilidade do mesmo coa vontade de

¹⁴ Así o reflicte André Alen no seu *Treatise on Belgian Constitutional law*. Kluwer Law and Taxation Publishers. 1992, páxina 87.

¹⁵ No seu estudo sobre “Los consejeros del Gobierno de Aragón” contido no volume colectivo *Estudio Sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*. Dirixido por López Ramón. Zaragoza, 1997. Páxina 173.

¹⁶ C. Schmitt: *Teoría de la Constitución*. Traducción española de F. Ayala, Madrid, 1934.

cambio das súas concretas prescricións normativas (leis constitucionais), ata as recentes sentencias do Tribunal Constitucional sobre o xuramento dos parlamentarios, esta temática ten acadado numerosos matices interpretativos.

No caso galego a fórmula de xuramento na toma de posesión por parte dos membros da Xunta é a mesma que a disposta para o presidente, de tal xeito que se xura ou promete fidelidade “ó mandato”, así como observar e facer cumpri-la Constitución e o Estatuto de Autonomía, e as demais leis de Galicia e do Estado. Finalmente, maniféstase a vontade de exercita-las funcións propias do cargo no interés supremo e exclusivo de Galicia e de España, desexo que non deixa de prantexar eventuais dúbidas nos casos, non exclusivamente de laboratorio, nos que o interese autonómico non coincida co xeral do Estado.

2.2.2.3. Retribucións

Os membros da Xunta teñen dereito a percibi-la remuneración e gastos de representación que se fixen polo Parlamento de Galicia na Lei anual de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma. A expresión legal “gastos de representación” indica que existen unhas partidas orzamentarias que non se integran no pecunio particular dos membros do Executivo, senón que deben adicarse exclusivamente a cubri-las cantidades que derivan dos actos públicos ou protocolarios propios da súa condición. A disposición legal que recorda a necesidade de que os orzamentos xerais da Comunidade Autónoma conteñan estas contías é claramente ociosa, xa que por definición e aplicación do principio de globalidade do orzamento, tódolos gastos que afecten ós poderes públicos autonómicos deben constar na Lei orzamentaria anual.

Resulta particularmente acertado que no texto legal non se contemplan privilexios fiscais ou exencións de ningún tipo para as retribucións dos membros da Xunta. Como no seu día apuntara o Padre Sarmiento¹⁷ a existencia de reximes fiscais singulares e máis beneficiosos para clases sociais concretas é de todo punto rexeitable e perxudica a paz social da colectividade. Polo contrario sí debe reafirmarse a necesidade de que as retribucións sexan

¹⁷ Deste xeito se manifesta Luis Rodríguez Ennes no seu libro: *O pensamento xurídico-social do Padre Sarmiento*. Ed. Deputación Provincial de Pontevedra. 2002. Páxina 102.

dignas e coherentes coa revalorización da acción pública no ámbito autonómico nunha liña que no dereito comparado iniciou o artigo 1º da lei do Goberno do País vasco, de 30 de xuño de 1981.

2.2.2.4. Incompatibilidades

O principio xeral é o de que os membros da Xunta non poderán exercer outras funcións representativas que as propias do mandato parlamentario, nin calquera outra función pública que non derive do seu cargo, e tampouco actividades mercantís ou profesionais de calquera tipo que poidan menoscabala independencia e dignidade da súa función. Así sinalou Javier Terrón¹⁸ recentemente que a regulación xurídica das incompatibilidades dos cargos públicos peca dun certo descoñecemento da realidade social e da incidencia dos partidos políticos neste ámbito. Coincido en que abordar este aspecto do status dos altos cargos sen resolver primeiro o complexo da financiación dos partidos políticos é un tanto presuntuoso, e sobre todo de difícil consecución.

A Lei autonómica de incompatibilidade dos membros da Xunta e altos cargos da Administración do 18 de outubro de 1996, establece expresamente como ámbito da súa regulación o réxime de incompatibilidades de actividades e control de intereses, así como dos bens patrimoniais aplicable ós membros da Xunta. Esta lei foi aprobada nun momento histórico no que certas prácticas públicas pouco edificantes provocaron unha sucesión de normas estatais e autonómicas limitadoras da marxe de actuación dos membros dos Gobernos. A pesar delo entendo que a normativa galega non supera os límites do razoable na limitación das actuacións patrimoniais dos membros da Xunta senón que marca un réxime legal hasta entón inexistente para os gobernantes autonómicos.

Este marco legislativo reclama para si o exercicio das funcións do Goberno polos membros da Xunta baixo o principio de incompatibilidade de actividades e de dedicación absoluta a "res pública". Para evitar calquera tipo de dúbida sobre o ámbito de aplicación do texto, éste cita expresamente ós membros do Goberno autónomo.

¹⁸ No seu traballo: "Las incompatibilidades de los diputados autonómicos" incluído no número 6 de xuño de 2002 da Revista *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Páxina 143.

Un primeiro aspecto que se delimita como incompatible é o do exercicio de funcións representativas. É sabido que en Galicia a lexislación electoral é particularmente limitadora das compatibilidades dos parlamentarios en relación ó disposto por outras leis autonómicas¹⁹. Nesta mesma orde de cousas, somentes será admisible que un membro do Goberno desempeñe o posto de parlamentario autonómico ou senador, e nunca o de deputado na Cámara baixa ou no Parlamento europeo.

Ademais, e seguindo no ámbito público, somentes se poderá ostentar funcións públicas que deriven do seu cargo, co que somentes é posible o exercicio de cargos que lle correspondan con carácter institucional, a representación da Administración autonómica dos órganos colexiados, o desenvolvemento de misións temporais de representación ou a representación da Administración nos consellos de Administración de organismos ou empresas con capital público ou de entidades de dereito público²⁰.

As limitacións impostas ós membros da Xunta tentan de evitar calquera actividade que poida menoscaba-la independencía e dignidade da súa función e así, a única actividade que expresamente a Lei autonómica mantén como compatible é o exercicio da docencia, establecendo que se realice en todo caso en réxime de dedicación a tempo parcial e sen que supoña incremento ningún sobre as cantidades que por calquera concepto poida percibi-lo cargo público.

No tocantes ás actividades privadas, enuméranse tres ámbitos nos que é posible o seu desenvolvemento sempre cando non se comprometa a imparcialidade ou independencía das súas funcións públicas:

- a) Aquelas actividades que deriven da mera administración do patrimonio persoal ou familiar. Estas actividades non poderán infrinxir en ningún caso os principios xerais de inhabilitación para contratar coa Administración.
- b) As actividades de produción e creación literaria, artística, científica ou técnica, e as publicacións derivadas daquelas. En todo caso, non poderá establecerse unha relación de emprego ou de prestación e servicios nin poderán supoñer un menoscabo do estricto cumprimento dos seus deberes.

¹⁹ Tal e como comento no meu libro *Dereito Parlamentario de Galicia*. Editorial Xerais. Universitaria Manuais. Vigo 2001. páxina 44.

²⁰ Neste último caso, segundo dispón o artigo 4 da Lei 9/1996, non se poderá pertencer a máis de dous consellos de administración.

- c) As actividades de participación en actividades culturais ou benéficas sen ánimo de lucro e sempre que non se perciba ningún tipo de retribución por elas.

Para o correcto cumprimento destes mandatos legais, establécense unhas obrigas formais que deben cumprimenta-los membros da Xunta que gardan gran similitude coas establecidas no ámbito parlamentario para os deputados galegos. Así, os membros do executivo deben facer dúas declaracións, unha de actividades que desenvolvan por si ou mediante substitución ou apoderamento, e outra de bens patrimoniais, que debe incluí-la totalidade dos seus bens, dereitos e obrigas, comprendendo de xeito complementario a copia da súa última declaración tributaria dos impostos da renda e do patrimonio. Estas declaracións se depositan nun Rexistro de Intereses que, seguindo a práctica autonómica e coa singular excepción do caso aragonés que o vincula ó Rexistro da Cámara, é de dependencia gubernamental.

O *quid novum* desta lei respecto á clásica regulación das incompatibilidades consiste na imposición dunha obriga suplementaria para aquelas persoas (por exemplo o conselleiro de Economía e Facenda) que teñan competencias reguladoras de supervisión e control sobre sociedades mercantís, pois estes membros da Xunta deberán encomendarlle contractualmente a xestión e a administración dos seus activos a unha entidade financeira rexistrada na Comisión Nacional do Mercado de Valores. Esta entidade debe efectua-la administración con suxeición exclusivamente ás directrices xerais da rendabilidade e risco sen que poida pedir nin recibir instrucións de investimento por parte dos membros da Xunta de Galicia. Trátase con elo de evitar, na medida do posible, a figura coñecida como “utilización de información privilexiada”.

2.2.2.5. Inmunidade

O status xurídico dos membros da Xunta é o mesmo do presidente do Goberno autonómico. Esta remisión legal presenta problemas prácticos, posto que por imperativo estatutario o presidente da Xunta ten a condición de parlamentario, non ocorrendo o mesmo cos restantes membros do Consello de Goberno. O aspecto polémico suscítase en relación coa inviolabilidade derivada da condición de parlamentario, aínda que na práctica será difícil que

resulten exitosas as demandas contra as opinións ou manifestacións feitas por parte dos membros da Xunta, xa que estas estarán habitualmente amparadas polo particularmente amplo dereito á liberdade de expresión co que contan tódolos cargos políticos. O “freedom of speech” dos membros da Xunta derivará pois da súa condición de suxeitos públicos e continxentemente do seu cargo de parlamentarios autonómicos, e iso debido a que a institución nacéu historicamente dentro da Cámara e para garanti-la súa independencia, como sinala Boris Barrios²¹ como “expresión da soberanía do Parlamento” e da supremacía do “Common Law”.

Por último, haberá que ter en conta os privilexios procesais que a Lei de axuízamento criminal establece en favor do presidente da Comunidade Autónoma, no sentido de eximir da obriga de concurrir ó chamamento do xuíz, pero non de declarar, podendo informar por escrito sobre os feitos de que teñan coñecemento por razón do seu cargo ante tal autoridade. Ó meu xuízo non é posible proceder a unha aplicación analóxica de tales privilexios en favor de tódolos membros do Goberno autonómico, polo claro carácter excepcional destas disposicións procesais.

Nembargantes sí é de aplicación a prescripción legal que dispón a exención de concurrir ó chamamento do xuíz, pero non de declarar, debendo toma-la mesma no seu domicilio ou despacho oficial para os membros do Goberno galego. O tratarse dunha competencia territorial limitada este privilexio procesal só será aplicable respecto ás declaracións que tivesen que recibirse no seu territorio, agás no caso do Presidente da Xunta.

3. Atribucións

3.1. Dos vicepresidentes

Pódese discernir facilmente unha tríada de atribucións dos vicepresidentes da Xunta de Galicia.

En primeiro lugar, e como ocorre en tódolos órganos colexiados onde existe esta figura, o vicepresidente substitúe ó presidente nos supostos previstos legalmente. A redacción da Lei reguladora da Xunta e do seu

²¹ Boris Barrios González: *Las Garantías Parlamentarias. La inmunidad parlamentaria y la irresponsabilidad jurídica de los legisladores*. Editorial Portobelo. Librería el Campus. Pequeño formato 208. Derecho. Marzo de 2002.

presidente subscita o problema de si é posible a substitución do presidente por parte do vicepresidente 2º, no suposto de ausencia conxunta do xefe do Executivo e do vicepresidente 1º. Entendo que a redacción legal somentes refire o vicepresidente e ó vicepresidente 1º por razóns de economía na redacción, pero que nada impide que no seu caso o vicepresidente 2º poida chegar a substituír ó presidente da Xunta.

A diferenza do que sinala Bosch Benítez²² para o caso canario, entendo que nada limita a posibilidade de nomeamento dos altos cargos autonómicos por parte do Vicepresidente, cando se atopa no exercicio do cargo presidencial nos casos legalmente previstos. O que resulta incuestionable e que a existencia de Vicepresidente debilita a figura do Presidente da Comunidade e esta pode ser unha das causas pola que os titulares do Executivo que desexan e poden formar Gobiernos sólidos non nomearon esta figura, namentras que nos casos de Gobiernos de coalición nos que os equilibrios políticos son difíciles existiron non un senón ata dous vicepresidentes da Xunta.

En segundo lugar, o vicepresidente da Xunta exercerá as funcións que lle delegue o presidente da Xunta dentro do ámbito que lle confiran as disposicións legais. Existirán pois certos límites legais de carácter necesario que impiden a delegación por parte do presidente do Executivo (tales son os casos que afectan á potestade sancionadora que legalmente se configura como indelegable).

Por último, os vicepresidentes poderán ser encargados de áreas homoxéneas dentro do Goberno galego, coas funcións que se lles asignen ó respecto. Esta atribución parece asemella-la figura do vicepresidente do Goberno galego á do Secretario de Estado no caso do Goberno español, posto que, como é ben sábido, este coordina a actuación de varios directores xerais dun mesmo departamento ministerial. Como sinalou Pérez Calvo²³ esta é outra faceta da coordinación interadministrativa ó máximo nivel gubernamental distinta da que exerce cun carácter máis global e no plano da desconcentración administrativa o órgano previsto no artigo 154 da nosa Constitución: o delegado do Goberno.

²² No seu comentario ó artigo 15 do Estatuto de Autonomía para Canarias contido na obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*. Instituto Canario de Administración Pública (ICAP). Madrid, 1996. Páxina 134.

²³ "Administración Periférica del Estado: el Delegado del Gobierno en el Estado Autónomo". *Revista Jurídica de Navarra* nº 32. 2001. Páxinas 40 e seguintes.

3.2. Os conselleiros

Non se refire no ordenamento xurídico galego a existencia de Conselleiros sen Departamento, isto é, que non asuman responsabilidade executiva algunha. Nembargantes entendo que é perfectamente posible que existan Conselleiros que limiten o seu actuar á acción política que lles corresponde como membros do Goberno e só co ámbito de funcións encomendado polo Presidente da Xunta no Decreto de nomeamento. Tratarase normalmente de funcións de apoio ó Presidente do Executivo pola particular e acentuada confianza política que poida dispensarlles o máximo mandatario da Comunidade autónoma.

As competencias e atribucións dos conselleiros da Xunta de Galicia son moi numerosas e complexas provocando problemas de difícil solución para a técnica lexislativa que conducen de xeito cáseque inexorable a inclusión dunha cláusula residual na lexislación sectorial da Comunidade Autónoma ca finalidade de deixar aberto o abano de materias que poden ser desenvolvidas polos membros do Goberno . Tratarai, non obstante, de sistematizar en dous grandes grupos as atribucións dos xefes dos departamentos.

3.2.1. Competencias internas

Trátase de atribucións que os conselleiros teñen en relación coa xestión doméstica do seu departamento. Así, os conselleiros exercen a “iniciativa, dirección e inspección” de tódolos servicios da consellería, e a alta inspección e demais funcións que lles corresponden respecto dos organismos autónomos adscritos á mesma. A expresión legal que describe a actuación dos conselleiros respecto ó “exercicio da iniciativa” non é afortunada, xa que non resulta homologable ás demais funcións de dirección e inspección xa descritas. Zilemenos entende, para o caso francés, que a preeminencia do que exerce a dirección política vén xustificada pola necesidade de unidade de acción e de propósito requeridas para artella-las decisións de alcance político que se estimen convenientes. Penso que se trata de ideas de plena aplicación á posición directiva dos Conselleiros respecto ó aparello administrativo do seu departamento²⁴.

²⁴ Cfr., Zilemenos, C.: “Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire”. *Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence*. Paris. 1976. Páxinas 237 e seguintes.

Igualmente, preséntase como críptica a expresión “alta inspección” que conta importante tradición xurisprudencial no referido a certas competencias do Estado respecto da Administración das comunidades autónomas, pero que aquí non pode encubri-la clara superioridade xerárquica que, de facto, exerce o conselleiro sobre os directores dos organismos autónomos.

O conselleiro exerce a potestade regulamentaria nas materias da súa consellería. A delimitación do ámbito destas materias non é sinxela, e así, a xurisprudencia contencioso administrativa adoita limita-las competencias regulamentarias dos xefes dos departamentos ó ámbito estritamente doméstico e de carácter organizativo interno. Esta concepción tradicional veu a ser matizada polo Tribunal Constitucional que en algunha das súas sentencias como a 185/1995 do 14 de setembro permite que unha lei poida outorgar ós xefes dos departamentos o exercicio da potestade regulamentaria con carácter derivado ou “lles habilite para dictar disposicións regulamentarias concretas, acotando e ordeando o seu exercicio”.

Dentro das competencias que a doutrina hiperbólicamente clasifica como “xudiciais” atópase a atribución dos conselleiros de resolve-los recursos administrativos promovidos contra as resolucións dos organismos e autoridades da consellería, agás cando por lei a devandita facultade se atribúa a outro órgano. Esta potestade dos conselleiros presenta problemas cando se instrumentan delegacións ó respecto, e algunhas delas viñeron a ser resoltos pola recente Lei de acompañamento dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma para o ano 2003²⁵ xa que permite que non só por lei senón que tamén regulamentariamente se atribúa a outro órgano a potestade de resolve-los recursos administrativos. A resolución dos recursos administrativos de revisión e dos procedementos de revisión de oficio deberán ter en conta o disposto polo artigo 11 da lei 9/1995, do 10 de novembro, do Consello Consultivo de Galicia, no tocantes a necesidade de consulta preceptiva deste órgano ó respecto²⁶.

Os xefes dos departamentos teñen tamén a atribución de formula-lo anteproxecto de presupostos da súa consellería. Esta función desenvólvese

²⁵ Así se dispón no artigo 30 da lei 7/2002, do 27 de decembro, de medidas fiscais e de réxime administrativo. DOG n° 251 do 30 de decembro de 2002.

²⁶ Segundo o artigo 15 do Decreto 282/2003 do 13 de xuño polo que se aproba o Regulamento de organización e funcionamento do Consello Consultivo de Galicia estas competencias non están reservadas ó Pleno do Consello.

dentro do marco establecido polo texto refundido da Lei de réxime financeiro e presupostario de Galicia, e das ordes anuais emanadas da consellería de Economía e Facenda reguladoras da elaboración do proxecto de lei de orzamentos da Comunidade Autónoma.

De carácter máis burocrático é a atribución que posibilita que os conselleiros dispoñan os gastos propios dos servizos da súa consellería non reservados á competencia do consello, dentro dos límites da autorización presupostaria. Igualmente, son os habilitados para interesar dos servizos financeiros competentes a ordenación dos pagos correspondentes.

En coherencia co disposto con carácter xeral polo artigo 20 da Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, os conselleiros poden resolver os conflitos de atribucións entre autoridades dependentes da súa consellería. Esta facultade arbitral, exercerase normalmente en relación ás competencias entre as direccións xerais e organismos autónomos encadrados no seu departamento, e que non teñan nidamente delimitadas as súas funcións.

Finalmente, os conselleiros poden designar e cesar libremente ó seu persoal colaborador e de asistencia directa dentro dos créditos orzamentarios consignados a tal efecto. Trátase do persoal eventual previsto na Lei da función pública de Galicia e que, como é ben sabido, debe cesar automaticamente ó se produci-lo cesamento do membro da Xunta que efectuou o seu nomeamento.

3.2.2. Competencias externas

Os conselleiros ostentan a representación do departamento de que son titulares. Esta afirmación legal é compatible coa atribución dunha personalidade xurídica única á Xunta de Galicia, é dicir, os conselleiros actúan en representación da Administración autonómica a través do seu departamento. Na actualidade, non é posible soste-la existencia de personalidades xurídicas independentes ou diferenciadas entre a Xunta de Galicia e as súas consellerías. Unha manifestación nidia desta concepción antes exposta é a sinatura por parte da consellería competente (Ordenación do Territorio e Medio Ambiente) de acordos co departamento de medio ambiente do Reino de Dinamarca, que no seu momento, e por motivos relativos ás relacións

internacionais, foron declarados nulos por sentenza do Tribunal Constitucional do 20 de xullo de 1989²⁷.

Enoch Alberti²⁸ vén de sinala-la indisponibilidade e a voluntariedade como principios dos convenios de colaboración, e nesta liña aqueles que sexan asinados polos conselleiros levarán insitos a vontade do Goberno galego como Administración Pública autonómica, se ben coincido co profesor catalán na necesidade dunha máis precisa regulación da súa "vida interna", esto é, do proceso de formación da vontade negocial da Comunidade Autónoma.

Os conselleiros pode propoñer ó Consello da Xunta os nomeamentos e ceses dos cargos da súa consellería que requiran a forma de decreto para a súa designación. Trátase da provisión dos postos de primeiro nivel dentro da consellería, en concreto no ámbito galego os de secretario xeral, directores xerais e directores dos organismos dela dependentes.

Os titulares dos departamentos son competentes para propoñer para a súa aprobación polo Consello a estruturación e organización da súa consellería. Plantéxase certos límites a esta potestade dos conselleiros no tocantes á creación de organismos públicos, pois o decreto legislativo regulador do texto refundido de réxime financeiro presupostario de Galicia²⁹ contempla unha participación senlleira nesta materia da Consellería de Economía e Facenda. Autores administrativistas reputados sulñan a vinculación desta potestade dos Conselleiros coa definición da política do seu Departamento ata o punto de concluir que "a análise da estrutura de cada Departamento será fundamental para coñece-los criterios básicos de actuación de cada un deles e do Goberno en xeral"³⁰.

²⁷ A problemática derivada desta Sentencia pode consultarse no meu manual: *O Estatuto de Galicia. Vinte anos de parlamento e xustiza constitucionais*. Editorial Xerais. Vigo.2003. Páxinas 389 a 395.

²⁸ Albertí Rovira: "El Estado Autonómico. La perspectiva de la cooperación". *Anuario Jurídico de La Rioja*. Anales del Convenio Universidad de La Rioja- Parlamento de la Rioja nº 8. 2002. Páxina 155.

²⁹ Nos seus artigos 11 e 12 que refiren tamén o importante contido que ó respecto establecen os preceptos da lei 3/1985, do 12 de abril, do Patrimonio da Comunidade Autónoma galega (DOG nº78, do 24 de abril).

³⁰ Son verbas do meu colega José Tudela. Vid. "Los consejeros del Gobierno de Aragón" contido no volume colectivo *Estudio Sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*. Dirixido por López Ramón. Zaragoza, 1997. Páxina 173.

Os membros da Xunta poden propoñer ó Consello os proxectos de lei ou de decretos relativos ás competencias atribuídas a súa consellería. Nesta laboura de tipo normativo, como ten estudiado a doutrina anglosaxona³¹, e sobre todo na fase intradepartamental poden xogar unha importante influencia os grupos de presión coñecidos como *lobbies*, se ben no caso galego a súa presenza non é tan manifesta como en outros ámbitos xeográficos. Nesta mesma orde de cousas da produción normativa das Consellerías tamén é decisiva a política de concertación co Estado no caso de competencias concurrentes, posto que as normas autonómicas deberán de ser particularmente sensibles a aqueles aspectos que veñen normados pola normativa estatal, sexa esta legal ou regulamentaria³². A elevación ó Consello da Xunta dos proxectos de Decretos, Decretos Lexislativos e Anteprojectos de lei debe producirse no caso de competencias coincidentes de varios conselleiros a proposta conxunta de todos eles, pero o refrendo da disposición será do Conselleiro da Presidencia, ó que tamén corresponderá designar as consellerías que deben participar na elaboración do respectivo proxecto ou, no seu caso, propoñer ó Consello a constitución dunha Comisión interdepartamental a tales efectos (artigo 5 do Regulamento de Réxime interior da Xunta de Galicia).

Finalmente, os conselleiros gozan da atribución de asinar en nome da Xunta os contratos relativos a asuntos propios da súa consellería. Este vén a ser un exemplo máis que reforza a afirmación da personalidade xurídica única con que actúa a Comunidade Autónoma, e que posibilita que a manifestación da súa vontade no tráfico negocial se produza a través de múltiples suxeitos personificados nos titulares dos distintos departamentos gubernamentais.

³¹ K. Schlozman e J. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, Harper and Row, New York, 1986.

³² Aspecto que vén de ser subliñado por Muñoz Machado no seu traballo: " Veinte años de Autonomías Territoriales", contido no *Anuario Jurídico de La Rioja*.nº 6-7, 200-2001. Páxina 96.