

O procedemento lexislativo ordinario no Parlamento de Galicia

Lerrado do Parlamento
de Galicia.
Profesor de dereito
constitucional

Xosé Antonio Sarmiento Méndez

A análise do procedemento lexislativo na Cámara galega debe distinguir nidiamente o iter ó que se someten os proxectos de lei de iniciativa governamental do seguido para as proposicións alleas ó executivo. Esta diferenciación é decisiva tanto dende o punto de vista político coma do seu tratamento xurídico, no seo do dereito parlamentario galego. Partiremos pois por delimita-los distintos ámbitos dos que xorde o xermolo da futura lei.

¹ Vid., por todos, MÁIZ e PORTERO: "As institucións políticas no Estatuto de autonomía de Galicia", Publicacións do Parlamento de Galicia. 1987.

L

A iniciativa lexislativa

O tratamento que se fai no artigo 110 do Regulamento parlamentario galego sobre a iniciativa lexislativa foi obxecto de numerosas críticas¹. Nembargantes a propia redacción introductoria dese resulta salientable, e non espertou a análise doutrinal que merecía. En efecto, non comprendo a razón pola que, á hora de describi-los suxeitos da iniciativa lexislativa que deberá

conducir á aprobación de leis autonómicas galegas, se introduce a expresión “sen prexuízo do disposto no artigo 87.2 da Constitución e no 10.1 f) do Estatuto de autonomía”, que como é ben sabido abordan cuestións en todo punto alleas a esta materia (a iniciativa das asembleas autonómicas perante a Mesa do Congreso ou perante o Goberno para a aprobación de leis estatais por parte das Cortes Xerais). Quizais nos atopemos perante un inxustificado celo do lexislador autonómico que tenta lembrarlle ó lector unha e outra vez as importantes competencias da Cámara nas súas relacións cos restantes poderes do Estado.

O Estatuto parlamentario recolle expresamente e dende o principio do seu título VI regulador do procedemento lexislativo a diferenciación da iniciativa governamental e da iniciativa lexislativa non governamental (parlamentaria ou popular).

Respecto da iniciativa lexislativa proveniente do Executivo aparece atribuída “á Xunta ou ó Goberno de Galicia”. Esta precisión terminolóxica, criticada por algún sector doutrinal², parece atender á coñecida confusión entre Xunta como Administración pública e Xunta como goberno galego (máis tecnicamente expresado Consello da Xunta).

Esta actividade de elaboración normativa governamental presenta a dúbida da aplicabilidade das disposicións previstas nos artigos 129 a 132 da Lei de procedemento administrativo, xa que cabería entender que a elaboración de disposicións de carácter xeral (entre elas os proxectos de lei) se poderían incluír dentro do “procedemento administrativo común” ó que alude o artigo 149.1.18 da Constitución, e éles polo tanto de aplicación a normativa estatal.

Nembargantes, 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 do que as comunidades autónomas gozan de competencias exclusivas cando se trate do procedemento para a elaboración das súas propias normas de carácter xeral”. Así, o dereito contemplado na Lei de procedemento administrativo poderá aplicarse 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

² Así o fai ROBERTO L. BLANCO VALDÉS no seu recente traballo sobre o Consello Consultivo de Galicia publicado no número de xullo da revista *Autonomies*, Institut Català de Administració, Generalitat de Catalunya.

6 e seguintes un procedemento moi similar ó previsto 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 a antedita presenta, e ademais a posibilidade de incorrer no absurdo de que un regulamento estableza o procedemento de elaboración dos propios regulamentos e das disposicións de rango superior.

A iniciativa lexislativa non gobernamental atribúeselles ós deputados e ós grupos parlamentarios en clara confrontación co texto do artigo 13 apdo. 1º do Estatuto de autonomía que a fai residir nos deputados e do Parlamento. Esta discordancia púxose de manifesto pola doutrina³ que demanda a necesidade dunha modificación regulamentaria para facer cohonestables ámbolos dous textos. Algún autor entende tamén que sería preciso atribuírlles iniciativa lexislativa ás entidades locais dun xeito similar ó que se prevé noutras comunidades autónomas, segundo o meu parecer a práctica autonómica non botou de menos esta iniciativa que non parece, por outra banda, estrictamente necesaria dende o punto de vista da "enxeñería estatutaria", e que podería provocar problemas pola configuración territorial do poder político na nosa Comunidade⁴.

A xurisprudencia constitucional (STC 124/1995 entre outras) destacou a dobre natureza das proposicións de lei: como participación na potestade lexislativa da Cámara e como instrumento ó servicio da función representativa característica de todo parlamento. Este "carácter bifronte" fai que, con independencia de que a iniciativa prospere perante o Pleno, só o seu debate cumpre unha función moi importante, a de permitirlles ós cidadáns representados ter coñecemento do que os seus representantes pensan sobre unha determinada materia.

A carón da iniciativa parlamentaria atópase a coñecida como iniciativa lexislativa popular. Trátase dunha modalidade que no actual "estado de partidos" non conta cunha aplicación excesiva e que máis ben atopa numerosos obstáculos para obte-los seus obxectivos. O seu marco atópase na Lei orgánica 3/1984, do 28 de marzo e na Lei autonómica 1/1988, do 19 de xaneiro que se ven completadas coa referencia contida no artigo 124 do Regulamento parlamentario no tocante á participación da Mesa do Parlamento nese trámite lexislativo.

Limitándonos agora ós aspectos estrictamente parlamentarios debemos de subliñar que a participación da Mesa da Cámara na cualificación das iniciativas lexislativas populares foi obxecto recentemente de decisións por parte do Tribunal Constitucional

³ Así CÓLERA LEIRADO: "A iniciativa lexislativa", no volume colectivo *Estudios sobre o Estatuto galego*, Xunta de Galicia, 1991, páx. 268.

⁴ Para unha análise da estrutura territorial galega e as súas consecuencias no plano lexislativo pode consultarse X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, "O territorio como elemento constitutivo da Comunidade Autónoma de Galicia", *REGAP* n.º 12, EGAP, Santiago de Compostela, páxs. 225 á 233.

nas que se subliña o carácter de control simplemente formal da cualificación da Mesa para superar, pois, a concepción tradicional que defendía a valoración sobre a constitucionalidade ou non da iniciativa por parte do órgano rector da Cámara (así a STC 76/1994, do 14 de marzo recaída sobre a lei vasca de iniciativa legislativa popular).

Outro problema salientable é o que atingue á participación da persoa que designe a comisión promotora no debate plenario de toma en consideración (artigo 12 da Lei autonómica de iniciativa legislativa popular). A pesar de que a práctica parlamentaria é totalmente restrictiva, debería impoñerse a posibilidade de participación do membro da comisión promotora na totalidade do debate, posto que na actualidade só se admite a presentación e, non unha verdadeira defensa a través da réplica que realiza o membro da comisión promotora.

Este marco tan restrictivo da iniciativa legislativa popular en sede parlamentaria complétase pola imposibilidade de que os subscritores daquela poidan retirar a iniciativa se, ó seu xuízo, o trámite parlamentario a converte en contraria ós seus intereses. Apuntouse⁵ neste sentido o precedente da Confederación Helvética que permite incorporar, na recollida de sinaturas, a autorización á comisión promotora para desistir do procedemento en calquera momento anterior ó da súa toma en consideración. Nembargantes, o problema máis grave dende o meu punto de vista, o da posible retirada ó longo da tramitación posterior á toma en consideración, non é posible no actual marco estatutario e lexislativo.

II.

A tramitación inicial dos proxectos de lei

a) *Os requisitos da exposición de motivos e antecedentes*

Os proxectos de lei remitidos pola Xunta de Galicia deben ir acompañados dunha exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para se pronunciaren. Como no seu momento apuntou Sáinz Moreno⁶, un dato indubidable dos nosos días é a existencia dunha grande desigualdade de información entre os gobernos e os parlamentos, aspecto que tamén condiciona excesivamente a función lexislativa das cámaras. Nesta liña os preceptos constitucionais e regulamentarios abundan na necesidade de que os executivos lles proporcionen un mínimo de información ós parlamentos para o exercicio das súas facultades lexislativas.

⁵ Vid., CÓLERA LEIRADO, *op. cit. supra.*, páx. 286.

⁶ Cfr., SÁINZ MORENO, F., "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proxecto de lei (art. 88 CE)", en *A calidade das leis*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989, páxs. 31-32.

O marco constitucional nesta materia vén dado polo contido do artigo 88 da Constitución Española ó establecer que os proxectos de lei se aprobarán no Consello de Ministros, que os someterá ó Congreso acompañados dunha exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para pronunciarse sobre eles. Tal disposición é novidosa no dereito constitucional español e comparado, e pode só citarse o artigo 74, da Constitución grega, do 9 de xuño de 1975 que obriga a que todo proxecto e proposición de lei leve necesariamente consigo unha exposición de motivos.

A constatación palmar do incumprimento practicamente xeneralizado deste mandato constitucional e regulamentario leva a preguntármonos cál é o alcance da obriga contida neses preceptos e a posible sanción do seu incumprimento. A solución aparece delimitada polo contido da STC 108/1976, do 29 de xullo, dictada no recurso de inconstitucionalidade promovido contra a Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo do Poder Xudicial. A xurisprudencia nela contida declara que a ausencia dun determinado antecedente só terá transcendencia se privara as cámaras dun elemento de xuízo necesario para a súa decisión, pero ademais é preciso que o defecto o denunciaran perante as mesmas cámaras os parlamentarios durante a tramitación do proxecto ou proposición de que se trate.

Preséntase a dúbida de se o réxime xurídico debe ser unitario nos supostos nos que se dá unha omisión total da exposición de motivos e dos antecedentes e, aqueles nos que os antecedentes son simplemente insuficientes. No primeiro dos casos parece claro que a inadmisibilidade do proxecto é a decisión máis correcta que a Mesa pode tomar. No segundo, os parlamentarios deben facer constar formalmente a insuficiencia de tales antecedentes para que a Mesa proceda a pedirlle a citada documentación ó Executivo.

Como pode apreciarse, o réxime xurídico da existencia de exposición de motivos e de antecedentes é diferente, o que parece lóxico por canto os antecedentes teñen un ámbito máis amplo có contido da exposición de motivos, e esténdense en ocasións á propia proba documental das exposicións de motivos.

b) A actuación da Mesa

No momento seguinte á recepción, no Rexistro do Parlamento, do documento que remitiu a Xunta de Galicia, a Mesa deberá reunirse para adoptar un triple acordo: mandará que se publique o texto do proxecto no *Boletín Oficial da Cámara* (primeira publicación oficial do texto prelexislativo), ordenará

que se abra o prazo de presentación de emendas e, oída a Xunta de Portavoces (que se reúne coa propia Mesa nun momento inmediatamente posterior) ordenará que se tramite na comisión correspondente por razón da materia conforme ó elenco previsto no artigo 45 do Regulamento do Parlamento de Galicia.

Atopámonos perante un paso no que a participación do órgano rector da Cámara é simplemente mecánico, ó contrario do principio xeral de actuación da Mesa, que segundo Solé Tura e Aparicio⁷ se rexe pola "selección do traballo parlamentario", posto que as decisións que se tomen son obrigadas sen ámbito ningún de discrecionalidade.

c) *Presentación das emendas*

Como no seu momento apuntou Cano Bueso⁸, o trámite de presentación de emendas constitúe o momento procesual no que verdadeiramente se poñen de manifesto a pluralidade social e política. Por esta razón entendo que toda a regulación parlamentaria deste acto se debe interpretar dende o máis escrupuloso respecto ós dereitos dos deputados no exercicio da súa función representativa.

Desde este punto de vista debo defende-la necesaria extensión das comparecencias en comisión como trámite informativo de carácter imprescindible para que os deputados poidan formula-las súas emendas, dun xeito similar a como vén acontecendo na tramitación da Lei de presupostos xerais da Comunidade Autónoma.

Os deputados e os grupos parlamentarios contan cun prazo de quince días a partir da publicación do proxecto de lei para lle presentaren emendas a este mediante escrito dirixido á mesa da comisión competente. Este prazo de quince días pode verse afectado por un acordo de prórroga ou de redución que establecerá a Mesa da Cámara de acordo coa Xunta de Portavoces. Agás casos excepcionais, as prórrogas non poderán exceder doutros quince días nin as reducións poderán exceder de sete días de duración. Conforme ó principio xeral do dereito público estas variacións do prazo deben acordarse antes de que este remate, posto que en caso contrario nos atopariamos perante o nacemento dun novo prazo de presentación de emendas.

Outra variación importante dos habituais quince días prodúcese pola posible declaración de urxencia que o proxecto de lei teña atribuída, e que leva consigo unha duración da metade do carácter ordinario do prazo. Como sinala Martines⁹ para o caso italiano, non se trata dun procedemento legislativo dis-

⁷ Tomado de: *As Cortes Xerais no sistema constitucional*, Colección Temas clave de la Constitución española, Ed. Tecnos, páx. 128.

⁸ No seu interesante traballo: "Cuestións de técnica xurídica no procedemento legislativo do estado social", incluído na obra colectiva *A técnica lexislativa a debate*, Ed. Tecnos, páx. 213.

⁹ Vid., TEMISTOCLE MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1997, páx. 354.

tinto do ordinario, senón dunha redución dos termos. A declaración de urxencia adóptaa a Mesa do Parlamento por petición da Xunta de Galicia, de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados.

Importante problemática xurídica suscita o mandato regulamentario que contén a obriga de que o escrito de emendas debe leva-la sinatura do portavoz do grupo ó que pertenza o deputado ou, da persoa que substitúa a aquel, para os simples efectos de coñecemento. A pesar da redacción literal do Regulamento, a doutrina constitucionalista¹⁰ e a práctica parlamentaria galega téñense decantado por unha interpretación estricte do requisito da sinatura do portavoz, no sentido de inadmitir aquelas emendas que non conten con tal requisito¹¹. Ó meu xuízo, no momento en que se ocupe o Tribunal Constitucional desta materia, porase de manifesto ata qué punto as facultades parlamentarias individuais poden verse debilitadas pola pertenza dos deputados ós grupos, xa que o dereito de emenda xunto ó dereito a presentar preguntas constitúen o núcleo tradicional das facultades atribuídas ó parlamentario individual.

En todo caso a omisión do trámite da sinatura do portavoz pode repararse antes do comezo da discusión en comisión, posibilidade que só será útil nos supostos de esquecemento ou de erro material, pero non nos que exista unha disconformidade entre o posicionamento político do parlamentario e o mantido polo seu propio grupo.

A tipoloxía das emendas no Regulamento galego é similar á prevista nos restantes parlamentos do Estado español. Deste xeito enténdese por emendas á totalidade aquelas que versen sobre oportunidade, os principios ou o espírito do proxecto de lei, nas súas dúas modalidades: as que postulen a devolución do texto á Xunta e as que propoñan un texto completo alternativo ó do proxecto.

Atopámonos perante emendas que só poden presentar os grupos parlamentarios ou un deputado coa sinatura doutros catro. A doutrina¹² reclama a necesidade de xustificarla motivación das emendas para evitar que a súa presentación se faga por motivos estritamente obstrucionistas. Confíase, ó meu xuízo, en demasía nos requisitos formais para reconducir-lo debate político, e resulta moito máis realista a previsión incorporada nalgún Parlamento¹³ de que teña lugar en todo caso un debate de totalidade, con independencia da presentación ou non de emendas con tal carácter.

Pola contra, as emendas ó articulado pretenden unha modificación puntual dalgúns dos artigos cos que conta o proxecto,

¹⁰ Entre outros M^a ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ na súa monografía: *O procedemento lexislativo*, Congreso dos Deputados, páx. 248

¹¹ O problema xurdiu na III Lexislatura con motivo das emendas presentadas por parlamentarios ó proxecto de lei de presupostos. A Mesa da Comisión 3^a denegou a admisión a trámite por non contar coa sinatura do portavoz do seu grupo.

¹² Opinión de BENIGNO PÉNDAS GARCÍA en "Función dos Parlamentos na materia de técnica lexislativa", en F. SÁINZ MORENO e J.C. DA SILVA OCHOA (coords.), *A calidade das leis*, Parlamento vasco, 1989, páx. 357.

¹³ Neste sentido a reforma do Regulamento do Parlamento de Andalucía de abril de 1991, no seu artigo 110.

e poden ser de supresión, modificación ou adición. A práctica parlamentaria galega coñece a existencia das emendas ó articulado “de substitución”. As mesas das comisións admiten esta tipoloxía dentro das xenéricas “de modificación” que veñen recollidas no artigo 112.4 do Regulamento do Parlamento de Galicia. Nesta mesma tendencia aperturista enmárcase unha práctica parlamentaria perniciosa que se produce polo costume dalgúns grupos parlamentarios que, ó veren rexeitadas as súas emendas á totalidade con texto alternativo, proceden á presentación do contido de tal emenda por partes, como emendas ó articulado, o que xera en ocasións a incongruencia entre as emendas e o texto dos artigos ós que se presentan.

Máis problemas presenta o caso das emendas coñecidas no dereito anglosaxón coma “wrecking amendments”¹⁴, é dicir, aquelas que se presentan a un proxecto de lei pero que exceden o seu ámbito. O noso Tribunal Constitucional defende na súa xurisprudencia máis recente unha concepción material da emenda, de tal xeito que obriga a que “as emendas deban versar sobre a materia á que se refire o proxecto de lei que trata de modificar” (f.x. 5º, STC 23/90 e ATC 13-09-1993). Esta doutrina é de aplicación sobre todo, naqueles casos nos que o proxecto de lei tenta a modificación parcial dunha lei anterior, e impide polo tanto, que as emendas versen sobre a reforma de aspectos que o proxecto non quere reformar.

Posúe o Regulamento galego o mandato de que as emendas de modificación ou adición deban conte-lo texto completo que se propoña. Neste punto, as mesas das comisións son totalmente tolerantes ó admiti-las emendas a pesar de non viren acompañadas do texto completo do artigo proposto, o que provoca abundantes problemas e confusións no traballo dos deputados coa documentación necesaria para o trámite lexislativo.

Nesta mesma liña considérase para tódolos efectos do procedemento lexislativo, cada disposición adicional, derradeira, derogatoria ou transitoria coma un artigo, ó igual có título da lei, as rubricas das distintas partes nas que estea sistematizado, a propia ordenación sistemática e a exposición de motivos. Esta disposición favorece tremendamente as demandas dunha correcta técnica normativa na elaboración das leis e no desenvolvemento dos traballos parlamentarios en ponencia e comisión.

En todo caso, sería recomendable que se dicte unha resolución interpretativa do Regulamento que posibilite que a redacción da exposición de motivos das leis fose feita no derradeiro momento da súa tramitación, exceptuándoa incluso dos anteriores pasos do “iter lexislativo”¹⁵.

¹⁴ Os tratadistas dese ámbito xurídico son moi celosos da pureza na formulación das emendas ós textos lexislativos. Poden consultarse entre outros, G.C. THORNTON: *Legislative Drafting*, Butterworths, Londres, 1996, páxs. 403-426.

¹⁵ Esta técnica evitaría problemas como os observados nas exposicións de motivos das leis de Patrimonio ou de creación do Instituto lácteo e gandeiro, que non coinciden no seu contido co texto articulado da lei.

Existe un réxime singular para o tratamento daquelas emendas de contido orzamentario, e enténdese por tales as que son presentadas coa pretensión de aumenta-los créditos ou diminuí-los ingresos orzamentarios. Neste caso requírese a conformidade da Xunta de Galicia para a súa tramitación. A razón última desta disposición regulamentaria descansa na responsabilidade do Executivo no cumprimento dos presupostos e do programa económico xeral da Comunidade Autónoma, se ben as máis recentes reformas constitucionais parecen acentuar a necesaria participación dos lexislativos nas finanzas sociais¹⁶.

Prevese, para os efectos citados, que a ponencia encargada de redacta-lo informe do proxecto de lei de que se trate lle remita á Xunta de Galicia, a través do presidente da Cámara, aquelas emendas que teñan contido orzamentario. Resulta decisivo para estes efectos lembra-lo costume parlamentario galego que defende a adopción de acordos por parte das ponencias a través do mecanismo do voto ponderado. Deste xeito a maioría parlamentaria que apoia o Goberno será en definitiva a que decida "a limine" sobre o carácter financeiro ou non das emendas que se analicen¹⁷.

A Xunta de Galicia ten a obriga de responder, nun prazo de quince días, sobre o pretendido carácter orzamentario das emendas, de tal xeito que, transcorrido ese prazo, se entende que o Goberno galego está conforme coas emendas, e estas poden ser substanciadas en sede parlamentaria. Esta perentoriedade na tramitación vese compensada pola previsión de que nos supostos de non someterse ó criterio da Xunta as emendas citadas, esta poderá opoñerse á súa tramitación en calquera momento posterior do procedemento lexislativo. Entendo que esta expresión debe interpretarse referida a un momento previo ó da incorporación das emendas ó texto definitivo da lei, pois o contrario suporía unha intromisión inaceptable do Executivo na soberanía lexislativa da Cámara.

Por último existen unhas emendas que aínda que impliquen diminución dos ingresos tributarios e non estean suxeitas á conformidade do Executivo para a súa tramitación deben propoñer unha baixa correlativa dos gastos. Como entende Santaolalla¹⁸ esta limitación non ten unha razón de ser moi fundamentada posto que os ingresos orzamentarios teñen un carácter estimativo e polo tanto non é posible establecer nidiamente as consecuencias de tales emendas no marco presupostario.

¹⁶ Feito que pode comprobarse na recente reforma constitucional francesa; así LOÏC PHILIP: "La révision constitutionnelle du 22 février 1996", *Revue française de Droit constitutionnel*, 27, 1996, páx. 451 e segs.

¹⁷ Sobre o matiz controlador desta actividade lexislativa pode consultarse o meu traballo: "O control parlamentario das finanzas públicas na Comunidade Autónoma de Galicia", publicado no n.º 13 da *REGAP*.

¹⁸ Así Fernando Santaolalla: "Dereito parlamentario español.", Ed. Espasa Universidade, 1990, páx. 270. Nun sentido similar F. Sáinz de Bujanda, *Notas de Dereito Financeiro*, I, 3º, Madrid, 1975, páxs. 601 e segs.

d) O debate de totalidade

O debate de totalidade supón o debate político plenario por excelencia, de tal xeito que as tendencias parlamentarias máis recentes tentan delimita-lo debate técnico sobre o contido das emendas para as fases de ponencia e comisión, deixando para o Pleno o debate político sen repeti-lo xa pechado nos outros órganos de traballo¹⁹.

Ten lugar o debate de totalidade nos supostos de presentación de emendas de tal clase. Para estes efectos na práctica parlamentaria galega non é insólita a cualificación separada por parte das mesas das comisións das emendas á totalidade, para xera-lo debate plenario, e posteriormente das emendas ó articulado, co fin de posibilita-lo oportuno debate en ponencia e comisión.

O desenvolvemento do debate parte da defensa das emendas á totalidade por parte dos grupos que as presentaron, e establécese posteriormente unha rolda a favor e outra en contra sobre aquelas, a unha de portavoces para os grupos non emendantes, conforme á nova redacción dada ó Regulamento trala reforma do 12 de xullo de 1993.

Unha vez rematado o debate, o Pleno pode tomar un destes tres acordos: en primeiro lugar acorda-la devolución do Proxecto de lei á Xunta de Galicia, como consecuencia da aceptación dunha emenda devolutiva. En segundo lugar, se se rexeitaron as emendas presentadas, o texto do proxecto de lei remitiráselle á comisión competente por razón da materia, para proseguir-la súa tramitación. Por último se a emenda aceptada fose de texto alternativo trasladaráselle este á comisión correspondente, publicarase no *Boletín Oficial do Parlamento* e abrirase un novo prazo de presentación de emendas, que só poderán ser sobre o articulado.

As variantes comentadas implican que as votacións sobre o texto legislativo se fagan, en primeiro lugar, acerca das emendas á totalidade de devolución, e que pasen posteriormente ó pronunciamento sobre as que conteñen un texto alternativo, o que respecta o clásico principio de votar en primeiro lugar as opcións políticas máis afastadas da iniciativa governamental e posteriormente as máis aproximadas a ela.

¹⁹ Neste sentido oriéntanse os traballos da ponencia para a elaboración dun novo regulamento do Congreso dos Deputados que neste punto parecen atopalo consenso de tódolos grupos da Cámara. É positiva a introducción progresiva da obrigatoriedade do debate de totalidade dos proxectos de lei, con independencia de que se presentasen ou non emendas deste carácter, xa que posibilita o tratamento dos principios inspiradores do proxecto e a fixación das directrices que sirvan de referencia nos debates posteriores.

III.

A tramitación inicial das proposicións de lei

Os suxeitos lexitimados para presentaren proposicións de lei son dous claramente diferenciados. O máis habitual na práctica parlamentaria galega é a iniciativa lexislativa parlamentaria de carácter grupal, isto é, aquela subscripta por un grupo parlamentario coa sinatura do seu portavoz. Esta posibilidade facilita enormemente a iniciativa lexislativa do Grupo Parlamentario Mixto, que conta con esta facultade aínda sen estar composto por un número de cinco deputados. En todo caso terase que ter en conta as normas internas de funcionamento deste grupo parlamentario non partidario²⁰.

A segunda posibilidade é máis insólita na historia parlamentaria galega, se ben o Regulamento a cita en primeiro lugar e dálle un carácter de normalidade. Trátase das proposicións de lei presentadas por un deputado coa sinatura doutros catro membros da Cámara. Obviamente nun "Parlamento de Grupos" a posibilidade de que os deputados de distintos grupos parlamentarios unan as súas sinaturas para a formulación dunha proposición de lei non é habitual, a non ser que se trate dun acordo previo dos grupos parlamentarios dos que forman parte, que normalmente se instrumentará a través dunha iniciativa conxunta de ámbolos dous grupos.

a) *Os antecedentes das proposicións de lei*

A teoría exposta acerca da exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para se poder pronunciar acerca dos proxectos de lei merece algunhas matizacións no tocante ás proposicións de lei. A pesar de que a regulación regulamentaria é en todo punto semellante, faise preciso tomar conciencia da dificultade que teñen os deputados individuais e os grupos parlamentarios para documentar *in extenso* as súas iniciativas lexislativas (existencia dun estudio económico, de viabilidade...). Por esta razón defendo a necesaria suavización dos requisitos que atinguen ós antecedentes no caso das proposicións de lei fronte ó criterio exposto para os proxectos.

Nembargantes e no que se refire á exposición de motivos, o criterio que se ha de manter debe ser estricto. A ausencia de medios á que me referín non pode xustificar que a iniciativa se remita sen unha mínima documentación xustificativa que debe plasmarse na exposición de motivos que antecede ó texto articulado.

A práctica parlamentaria conta con numerosas experiencias de "mimetismo lexislativo", isto é, iniciativas que veñen prece-

²⁰ Para un estudio detido e polémico da problemática deste grupo pode consultarse o recente traballo do meu compañeiro ALBERTO ARCE JANÁRIZ: "Tránsfugas e portavoces no Grupo Mixto" (Dictame sobre a constitucionalidade da regulación da portavocía do Grupo Parlamentario Mixto preparada polo grupo de traballo para a reforma do Regulamento da Xunta Xeral do Principado de Asturias), *Revista das Cortes Xerais*, n.º 40, páxs. 155 á 171.

didadas de textos no dereito autonómico comparado. Este actuar é tan criticable no suposto de producirse na iniciativa lexislativa parlamentaria coma na gobernamental, pero se cabe, no suposto dos grupos parlamentarios, preséntase como máis salientable, posto que o labor da oposición sempre se caracterizou pola súa orixinalidade na presentación de propostas respecto das rixideces que se derivan da execución do programa lexislativo de iniciativa gobernamental.

Singular problema se suscita no suposto das “ponencias conxuntas” que se dan nos casos de consenso parlamentario. Entendo que a Cámara debe proporcionar tódolos medios precisos para que os textos lexislativos que nacen no seu seo cumpran a totalidade dos requisitos que o Regulamento establece, e polo tanto, veñan acompañados dunha abundante documentación dos antecedentes e dunha digna exposición de motivos.

b) A actuación da Mesa

A cualificación que a Mesa debe facer do texto remitido como proposición de lei debe limitarse ós aspectos simplemente formais regulamentariamente esixidos, pois como ten apuntado o TC (SS 181/1989, 205/1990 e 124/1995), se fose o contrario estaría asumindo baixo un pretendido xuízo técnico unha decisión política que só lle corresponde ó Pleno, e ademais estaría obstaculizando a posibilidade dun debate público entre as distintas forzas con representación parlamentaria.

O órgano rector da Cámara debe ordenar a publicación da proposición de lei e a súa remisión á Xunta de Galicia. Este coñecemento por parte do Executivo ten unha dobre funcionalidade: manifesta-lo seu criterio respecto da toma en consideración, aspecto este de importante transcendencia política á hora de debaterse na Cámara, e por outra banda, manifesta-lo seu criterio sobre se a tramitación implica aumento dos créditos ou mingua dos ingresos presupostarios. Esta segunda manifestación conta cun prazo perentorio de quince días que, de transcorrer, se interpretan no sentido de que a proposición está en condicións de ser incluída na orde do día do Pleno.

A virtualidade da oposición gobernamental á tramitación das proposicións de lei é ben escasa por canto, como ten sinalado a doutrina²¹, os autores da proposición poden introducirla sinxela disposición de que a entrada en vigor do texto lexislativo será o 1 de xaneiro do ano inmediatamente posterior ó que se está tramitando, perante a Cámara, a proposición de lei.

²¹ Cfr. JOSÉ ASENSI SABATER e outros en: *Estudio sobre o Estatuto valenciano*. Tomo II. Institucións autonómicas da Comunidade valenciana. Generalitat valenciana, 1996, páxs. 89 e segs.

c) O debate de toma en consideración

Este trámite iníciase coa lectura do criterio do Executivo, se existe. Obviamente trátase dun parecer que non vincula a Cámara e que cumpre uns efectos simplemente informativos²².

Dende o punto de vista procedemental, a toma en consideración desempeña unha función similar ó debate de totalidade para os proxectos de lei, e quizais por isto mesmo, o desenvolvemento do debate se remite á regulación dos de totalidade. O Tribunal Constitucional salientou o carácter estritamente político da decisión da Cámara na toma en consideración, e por ende, a imposibilidade de someter tal trámite ó coñecemento do control de constitucionalidade (así ATC 659/1987, do 27 de maio).

Concluído o debate de toma en consideración, o Regulamento galego prevé un acto protocolario mediante o que o presidente lle pregunta á Cámara se toma ou non en consideración a proposición de lei de que se trate. Trátase de formalizar solemnemente a asunción pola totalidade da Cámara dunha iniciativa que ata ese momento lle pertencía soamente a algún dos seus membros. A partir deste momento a proposición segue o camiño previsto para os proxectos de lei, como posteriormente se explicará.

d) A presentación das emendas

A superación do debate de toma en consideración abre un prazo de quince días para que se formulen perante a Mesa da comisión, que a Mesa do parlamento determine competente, oportunas emendas ó articulado. Este é precisamente o primeiro problema que cabe suscitar sobre este trámite: se non caberían tamén outros tipo de emendas ante tal documento lexislativo. A lóxica parlamentaria indica que a Cámara xa tivo ocasión de manifestarse sobre a globalidade do proxecto e polo tanto neste momento do iter procesual soamente poderá pretende-la modificación puntual dalgún artigo da proposición de que se trate.

A STC 99/1987 afirmou nidiamente a imposibilidade de establecer unha delimitación material entre as emendas e as proposicións de lei, e polo tanto a falta de límites ás facultades dos deputados para presenta-las emendas, exceptuados os que, tanto para as proposicións de lei fixan os artigos 84 e 134.6 da Constitución como para lle asegura-la acción propia ó Goberno²³.

Na historia da IV Lexislatura autonómica suscitouse o problema da posibilidade de que un grupo parlamentario, autor da proposición de lei, puidese nun momento máis avanzado do trámite lexislativo formular emendas ó articulado á súa pro-

²² Neste mesmo sentido se pronuncian as recentes reformas regulamentarias nos parlamentos onde esta solución non era pacífica. Así a reforma do Regulamento das Cortes Valencianas de 1994 na súa redacción do artigo 119.

²³ Estas declaracións fan criticar a J. A. VÍBORAS JIMÉNEZ a doutrina terminante do TC sobre os límites materiais da Lei de presupostos. Cfr. o seu traballo: "A función lexislativa na xurisprudencia constitucional" no volume *Parlamento e Xustiza Constitucional*, "IV xornadas da Asociación Española de letrados de Parlamentos", Ed. Aranzadi, páx. 499.

posición. O criterio debe ser claramente favorable, posto que, como xa apuntei, a iniciativa lle pertence á totalidade da Cámara que a asume como propia, no debate de toma en consideración, e polo tanto, o grupo parlamentario autor daquela proposición soamente instou a iniciativa do proceso pero non é o titular da proposición, unha vez superado o debate plenario.

Dentro desta mesma liña é perfectamente posible que un grupo parlamentario presente un texto lexislativo cun contido "mínimo" para tentar que a Cámara o asuma como documento de traballo sobre o que posteriormente trate de incorporar-las súas emendas parciais.

IV.

A substanciación común dos textos lexislativos

a) A redacción do informe da ponencia

O primeiro documento que unifica a tramitación lexislativa de proposicións e proxectos de lei é o informe da ponencia. Este texto redáctao un deputado/deputados designados dentro da Comisión competente, para que á vista da iniciativa lexislativa e das emendas presentadas ó articulado, redacten un relatorio de carácter eminentemente técnico.

Un requisito que se vén incumprindo no funcionamento das ponencias é o prazo de quince días que o Regulamento prevé para a redacción do seu informe. Trátase como é obvio, dun incumprimento regulamentario que non vicia o procedemento lexislativo segundo o asentado criterio xurisprudencial que vincula a transcendencia das infraccións ó contido do artigo 23 da CE, é dicir, ó proceso de formación da vontade das cámaras (STC 57/1989).

Se ben a complexidade dalgúns documentos lexislativos xera a imposibilidade da redacción do citado informe no prazo de quince días, debe deixarse constancia de certa renuncia na práctica parlamentaria galega para o cumprimento do citado prazo. Deste xeito, a Presidencia da Cámara dictou un acordo interpretativo aprobado pola Mesa do Parlamento, na súa reunión do día 6 de maio de 1992, no que fai descansar no presidente da Mesa da comisión as facultades de impulsa-lo traballo da ponencia co fin de facilitar, o máis axiña posible, o remate do seu informe²⁴.

A pretendida función técnica das ponencias á que faciamos referencia vese matizada ó comproba-la súa composición, que no caso do Lexislativo galego, e segundo costume parlamenta-

²⁴ Así BOPG, n.º 310, do 12 de setembro de 1993.

rio asentado, a dun deputado por cada grupo parlamentario, asistidos por un letrado da Cámara. O carácter político deste órgano acentúase coa práctica da aplicación do voto ponderado á hora de plasmarlle as súas propostas á comisión de que se trate.

Dende o punto de vista técnico, resulta criticable o tratamento que se lle vén dando ás emendas presentadas *ex novo* dentro da ponencia, posto que non pasan o filtro da cualificación da Mesa da Comisión e, en ocasións, constitúen novos documentos que se incorporan á tramitación lexislativa sen a necesaria publicidade parlamentaria.

b) A elaboración do dictame da Comisión

Os traballos da Comisión en sede lexislativa vense claramente mediatizados pola presenza dos medios de comunicación social, que están ausentes na redacción do informe de ponencia. Aquí pois, o debate pasa a ser máis político que técnico-xurídico, fenómeno que como explica Giorgio Bogi²⁵ para o caso italiano, é común nas democracias occidentais.

A prolixidade do debate maniféstase no mandato regulamentario de que este se desenvolva artigo por artigo, se ben, na práctica, grande número de textos lexislativos relevantes (Lei de estradas, de turismo ou do deporte entre outras) acumularon o seu debate por grupos de artigos e separáronse dos criterios regulamentarios²⁶.

Como manifestación da partidocracia que enmarca as democracias contemporáneas²⁷, a previsión regulamentaria da participación no debate dos emendantes e os membros da Comisión vese reducida xeralmente á intervención dos portavoces dos grupos parlamentarios, que habitualmente son os mesmos que participaron como membros da ponencia.

Resulta salientable que no trámite de Comisión se faga unha referencia concreta ó debate da exposición de motivos da lei. Prevese neste sentido que as emendas presentadas en relación con esta se discutan ó final do articulado cando, ó meu xuízo, o máis axeitado sería que a exposición de motivos se redactase no momento derradeiro da tramitación parlamentaria, como xa apuntamos nalgún outro momento.

O mandato regulamentario de que a exposición de motivos se incorpore no seu caso como preámbulo da lei, aínda que sexa de carácter simplemente nominal, incúmrese dun xeito inxustificadamente, e é bastante habitual atopar leis autonómicas que, na súa publicación definitiva, no *Diario Oficial de Galicia*, contan con exposición de motivos e non con preámbulo.

²⁵ Vid., *I Legislatori e il meccanismo parlamentare*, Ed. Cedam. Milano, 1995, páx. 198.

²⁶ Outras cámaras reservan o debate artigo por artigo para o Pleno (así Valencia), o que resulta máis rechamante dende a óptica da reforma regulamentaria acordada no caso galego.

²⁷ Así se destaca para o caso alemán por VICENTE A. SANJURJO RIVO, "Federalismo e procedemento lexislativo en Alemaña: o peculiar caso do Bundesrat", *Revista das Cortes Xerais*, n.º 40, páx. 35.

Con respecto ás emendas que se presentan, por primeira vez, no seo da Comisión cabe formular parecidas críticas ás que apuntei respecto das que nacen por primeira vez no seo da ponencia. Este problema vese acentuado polo posible nacemento de novas emendas de carácter transaccional ou técnico que, na práctica, lles provocan serios problemas interpretativos ás mesas das comisións polo costume dalgúns grupos parlamentarios de introducir por esta vía auténticas emendas ó articulado.

A elaboración do dictame da Comisión vén enmarcada por unha regulación claramente presidencialista do funcionamento deste órgano. Neste sentido, o presidente da Comisión exerce funcións semellantes ás que lle son atribuídas á Presidencia da Cámara e que se manifestan de xeito exacerbado na posibilidade de aplica-lo que se coñece tecnicamente como "guillotina". Trátase da posibilidade que ten o Presidente da Comisión, de acordo coa Mesa desta, de establecer un tempo máximo para a discusión de cada artigo, o que corresponda a cada intervención, á vista do número de peticións de palabra, e o total para a conclusión do dictame²⁸.

Unha última manifestación do presidencialismo do que estamos a falar é o feito de que sexa o presidente da Comisión quen asine o dictame desta, co fin de remitir-lo ó presidente da Cámara para os efectos da tramitación subseguinte que procedese. Trátase dunha vía distinta á que no seu momento utilizou a ponencia, que na súa redacción do informe aparece subscripta pola totalidade dos seus membros dun xeito acéfalo.

c) A segunda lectura plenaria

1. Obxecto do debate.

Establécese que o debate no Pleno da Cámara verse acerca do mantemento das emendas que os grupos parlamentarios e os deputados teñan feito dentro das corenta e oito horas seguintes á data de terminación do dictame. A práctica seguida consiste en que o presidente da Comisión antes de ergue-la sesión na que se aproba o dictame, lles comunica verbalmente ós deputados o prazo límite para estes efectos. Este mantemento deberá substanciarse nun escrito dirixido á Presidencia da Cámara, nel deberán comunicarse os votos particulares e as emendas que despois de que se defendan e voten en Comisión e non se incorporen no dictame se pretendan defender no Pleno.

Este procedemento tense interpretado de xeito restrictivo, e así é estrictamente preciso que os votos particulares e as emendas se defendan e voten na Comisión. É habitual a práctica parlamentaria de "dar por defendidas" as emendas, sexan propias

²⁸ Esta técnica utilizouse na recente historia parlamentaria galega con motivo da tramitación de reforma parlamentaria do 23 de xullo de 1993.

ou doutro grupo parlamentario, coa exclusiva finalidade de que non decaian e se poidan manter para o seu debate no Pleno da Cámara. Este costume parlamentario pode presentar problemas cando a defensa das emendas se fai por apoderamento e non queda unha clara constancia de tal vontade do grupo titular delas. Entendo que en tal caso sería conveniente establecerlle a necesidade dunha comunicación en tal sentido á Mesa da Comisión, ou entender que se dá unha ratificación tácita de tal delegación, na defensa, a través do escrito de mantemento de emendas.

2. Desenvolvemento do debate.

O noso dereito parlamentario establece que comezará pola presentación que do dictame da Comisión faga o presidente desta ou o deputado en quen delegue por un tempo de dez minutos. O mecanismo melloraría notablemente se a presentación se fixese por parte do deputado ponente que actúa como coordinador da ponencia e que normalmente é un membro da maioría parlamentaria. Deste xeito evitaríanse as protocolarias presentacións de dictames nas que o presidente se limita a dar conta dunha serie de datos e actos parlamentarios en todo punto intrascendentes para a interpretación do texto lexislativo.

Seguidamente ten lugar unha quenda atribuída ós grupos parlamentarios para que durante quince minutos expliquen a súa posición sobre o dictame remitido pola Comisión e, se é o caso, para defende-las emendas e os votos particulares non incorporados a ese. O debate péchase cunha quenda de cinco minutos para que os grupos se posicionen sobre as emendas e os votos particulares defendidos polos demais.

O trámite plenario remata coas votacións que, se seguimola lóxica parlamentaria, se desenvolven do seguinte xeito: primeiro sométense a votación as emendas e votos particulares mantidos e as novas transaccións acadadas, e por último o dictame da Comisión coas innovacións que se acadaran no Pleno.

3. Falta de redacción harmónica: a terceira lectura plenaria.


A ninguén lle sorprende que na tramitación lexislativa dun texto se produzan antinomias ou discordancias internas, froito das moitas mans polas que pasa o texto e das emendas ás que se somete²⁹.

Con carácter claramente extraordinario³⁰ a Mesa do Parlamento, por iniciativa propia ou por petición da Comisión parlamentaria competente, poderá envialo texto aprobado polo Pleno de novo á Comisión ("Comisión de Estilo" segun-

²⁹ Son clásicas as críticas de FEDERICO DE CASTRO ó contido de determinados artigos do Código civil, sobre todo polas súas antinomias e contradicións internas, que non lle impediron consideralo coma "unha boa obra española".

³⁰ Santaolalla di que nunca se produciu no Congreso dos Deputados. Vid., *Dereito Parlamentario Español*, Ed. Espasa Universidad. 1990, páx. 276.

do A. García³¹) co exclusivo fin de que esta, no prazo dun mes, efectúe unha redacción harmónica que deixe a salvo os acordos do Pleno. O documento así redactado debe ser aprobado nunha votación de conxunto pola totalidade da Cámara.

Este mecanismo parlamentario que merecería unha valoración positiva pola preocupación que o autor do Regulamento tivo por unha correcta técnica normativa, atopa serias dificultades na súa aplicación práctica posto que os grupos parlamentarios da minoría acoden na súa argumentación fronte ó Executivo en numerosas ocasións a razoamentos de técnica normativa, de tal xeito que prefiren unha aprobación incongruente do texto legal (que poña de manifesto a presunta ineptitude do Goberno) e non unha remisión á Comisión do texto lexislativo. 

| ³¹ Vid., *Op. cit. supra*, páx. 265.