

AS PROPOSICIÓN NON DE LEI NA PRÁCTICA DO PARLAMENTO GALEGO

Xosé A. Sarmiento Méndez

Profesor de Teoría Constitucional.
Universidade de Vigo
Letrado do Parlamento

I. Concepto

Non existe no Regulamento parlamentario galego unha definición das proposicións non de lei. Serve para aproximarse ó seu concepto o artigo 160 que di que a través delas os grupos parlamentarios poden formularlle propostas de resolución á Cámara. Esta caracterización non as diferencia nidiamente das interpelacións senón por dous aspectos explicitados noutros lugares do regulamento: os suxeitos que poden presentalas (exclusivamente por grupos parlamentarios) e o lugar no que se tramitan (tanto no Pleno coma nas distintas comisións da Cámara).

Un paso máis adiante no perfil deste instrumento parlamentario vén dado polo contido da Resolución da Mesa do Parlamento do 20 de xuño de 1986, sobre o artigo 161 do Regulamento da Cámara¹ que establece como propias das proposicións non de lei aquelas propostas de resolución formuladas, que conteñan declaracións de vontade dirixidas ó Goberno galego. Esta expresión suscita a dúbida de se se admite unha

¹ A dita resolución versa sobre o contido, prazo de inclusión na orde do día e cualificación das emendas presentadas ás proposicións non de lei. Pode consultarse no BOPG núm. 40, do 17 de xullo de 1986.

proposición non de lei dirixida a un conselleiro, cuestión esta que debemos resolver de xeito afirmativo, e que por outra banda se atopa (se ben en termos máis xenéricos) de actualidade en Gran Bretaña nas análises recentes acerca da consideración do Executivo como responsable político solidario e a importancia do liderado do presidente do Goberno².

2. Suxeitos

Como ten sinalado Ignacio Torres Muro non existe un *ius ut procedatur* considerado individualmente por parte dos deputados á presentación das proposicións non de lei agás en certos ordenamentos parlamentarios autonómicos³, posto que o habitual e atribuírles ós grupos parlamentarios este dereito á presentación desta clase de iniciativas.

Estas restricións ós deputados individuais baten coas novas voces que en países como Italia (Salvatore Curreri)⁴ piden a revitalización do papel do parlamentario individual sobre todo a partir da reforma regulamentaria producida naquel país en 1997, e que tampouco son excepciónais no noso contorno.

En todo caso non cabe dúbida de que á luz do ordenamento parlamentario galego só os grupos parlamentarios teñen a posibilidade de formular proposicións non de lei.

3. Obxecto

As propostas de resolución que os grupos parlamentarios poden incluír nas proposicións non de lei teñen un ámbito obxectivo moi amplo que vén delimitado pola Resolución da Mesa do Parlamento do 20 de xuño de 1986.

Deste xeito é posible que tales propostas de resolución conteñan declaracións de vontade dirixidas ó Executivo galego, coa finalidade de solicitar a remisión dun proxecto de lei, o seu pronunciamento sobre un texto de carácter non lexislativo ou o impulso da súa actuación política en materia da súa competencia. Trátase ata aquí de supostos nos que a Cámara se dirixe ó Goberno autonómico coa finalidade de activa-lo la-

² Así A. Seldon «Policy making and Cabinet», en D. Kavanagh y A. Seldon (eds.), *The Major Effect*, (Macmillan, 1994) páxs 161-162.

³ Tal é o caso do artigo 168 do Regulamento da Asemblea de Murcia e o artigo 158 do Regulamento das Cortes de Castela-León.

⁴ S. Curreri: «I gruppo parlamentari nella XIII Legislatura». *Rassegna Parlamentare*. Aprile-giugno. Anno XLI. Giuffrè editore. páxs. 263 a 380.

bor legislativo ou ben nas outras facetas posibles da actividade parlamentaria: o control e o impulso do Executivo.

Pero ademais é admisible que as proposicións non de lei no Parlamento de Galicia teñan por finalidade obter unha manifestación de vontade da Cámara, neste suposto esta deberá delimitarse a materias que afecten o ámbito competencial ou o interese da Comunidade Autónoma. Esta última referencia, lonxe de lle ser unha limitación ó ámbito obxectivo das proposicións non de lei, perde toda a súa virtualidade ó permitirse que estes instrumentos parlamentarios traten en xeral de materias que afecten «o interese da Comunidade Autónoma». Unha expresión coma esta supera abondosamente a listaxe das competencias estatutarias e permite, como así a práctica parlamentaria acaba de demostrar, que se tramiten proposicións non de lei sobre aspectos totalmente alleos ó articulado do texto estatutario galego.

4. Procedemento

A) A cualificación pola Mesa do Parlamento

Unha vez máis é a Resolución citada do 20 de xuño de 1986 a que orienta os criterios de cualificación que a Mesa debe ter en conta para a tramitación das proposicións non de lei. Como xa referín anteriormente, os criterios de cualificación que afectan un instrumento considerado tan laxamente no tocante ó seu contido, deberan ser tamén moi permisivos. Deste xeito a cualificación da Mesa da Cámara deberase mover sempre nun eido estritamente formal sen considerala oportunidade ou o contido político da iniciativa presentada polos grupos. Trátase, polo demais, dunha liña interpretativa que o Tribunal Constitucional mantén na súa xurisprudencia dende a subliñable Sentencia 205/1990, que destacou a aplicación limitativa das facultades cualificadorias das mesas das cámaras, que en todo momento deben ceder ante as facultades do Pleno para deliberar, discutir e vota-la iniciativa de que se trate⁵.

Unha vez admitida a trámite a proposición a Mesa ordenará a súa publicación e acordará adscribirla ó Pleno ou á comisión competente «en función da importancia dos temas obxecto da proposición» (artigo 161 RPG).

Esta previsión regulamentaria da asignación ó órgano competente para o seu debate presenta importantes problemas prácticos, posto que a valoración da importancia dos temas vai ser feita por un órgano, a Mesa do Parlamento, integrado por políticos, e que dificilmente poderá abstraerse dos condicionamentos partidarios no desenvolvemento deste labor.

⁵ Sentencia do 13 de decembro de 1990. (RTC 1990, 205).

B) Emendas

Unha vez publicada a proposición non de lei poderán presentarse emendas por parte dos grupos parlamentarios ata as seis horas antes do comezo da sesión na que se deba debater. Unha vez máis limítase o papel do parlamentario individual que non exercerá un dereito de emenda parello ó do procedemento lexislativo, posto que aquí só os grupos parlamentarios poden emenda-las proposicións non de lei.

Obviamente as emendas presentadas deben ser cualificadas pola Mesa, e por iso establécese un prazo de seis horas como límite para a súa presentación. No caso das proposicións non de lei en comisión a Resolución do 20 de xuño de 1986 na súa alínea terceira establece que se lles faculta ás respectivas mesas para cualificaren e admitiren a trámite as emendas que sexan conformes ós criterios citados.

C) Inclusión na orde do día

As proposicións non de lei entran de cheo na problemática que afecta tamén as interpelacións e que se resolve na alínea segunda do artigo 149 do regulamento. Nese texto establécese que para a súa inclusión na orde do día daráselles prioridade ás interpelacións dos deputados de grupos parlamentarios ou ás dos propios grupos que no correspondente período de sesións non consumisen a cota resultante de asignaren unha interpelación por cada tres deputados ou fracción que pertenza a estes. Sen prexuízo do mencionado criterio aplicarase o da prioridade na presentación, e ademais en ningunha orde do día se poderán incluír máis de dúas interpelacións dun mesmo grupo parlamentario.

A cota das iniciativas ten unha importancia moi relevante no parlamentarismo actual e non só no caso galego, recentemente Claudia Di Andrea puxo de manifesto a importancia que en Italia ten o cambio regulamentario que obriga a incluír dous temas suscitados pola oposición no primeiro punto da orde do día da Cámara⁶.

Os órganos rectores da Cámara galega adoitan tomar resolucións nas que establecen a citada cota para o período de sesión seguinte, polo que é habitual o número de tres proposicións non de lei para ser incluídas en cada Pleno por parte dos grupos parlamentarios da minoría, como así se contén no recente Acordo da Mesa do 1 de febreiro do ano 2000. Para algún autor como Soriano este mecanismo pon de manifesto o decisivo poder dos partidos a través dos grupos no funcionamento dos parlamentos, postulando importantes liñas de reforma para recupera-lo papel do parlamentario individual.

⁶ No seu traballo «Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei Deputati», publicado en *Rassegna Parlamentare* Gennaio-Marzo, Anno XLI, Giuffrè Editores, páx. 151.

A pesar desta asimilación para os efectos da cota ás interpelacións, as proposicións non de lei non sofren unha degradación ó remata-lo período de sesións como así ocorre coas interpelacións, ex artigo 149.3 do RPG. Deste xeito poderán acumularse dun período de sesións para os seguintes aquelas que fosen presentadas e non recibisen a oportuna tramitación por parte do Pleno ou das comisións competentes.

D) Debate

Neste punto resulta decisiva a participación de tódolos grupos parlamentarios que o desexen. Como sinalou López Guerra trátase de posibilita-la comparación da maioría parlamentaria cos *desideratum* da oposición. Neste sentido despois da intervención do autor da proposición non de lei defenderán as súas emendas os grupos que as formulasen e seguidamente intervirán nos debates os grupos non emendantes.

Unha vez concluídas as intervencións, a proposición coas emendas aceptadas polo proponente será sometida a votación. Ata aquí preséntase un réxime xurídico sinxelo no desenvolvemento do debate destes instrumentos parlamentarios. Nembargantes, no caso galego, vénselle atribuíndo unha polémica quenda ó autor da proposición para que manifieste se acepta ou non as emendas presentadas, quenda que veu xeneralizarse en tódalas proposicións non de lei, contén ou non con emendas presentadas.

O Regulamento parlamentario galego posibilita que o presidente da comisión ou da Cámara acumule, para os efectos de debate, as proposicións non de lei relativas a un mesmo tema ou a temas conexas entre si. Resulta habitual que se acuda a este expediente parlamentario, que ademais non impide a votación separada das propostas de resolución que os distintos grupos presentaran en cadansúa proposición non de lei.

5. As proposicións non de lei no quinto período de sesións da V Lexislatura

Atopámonos ante un instrumento que mantén un nivel de tramitación relevante na Cámara galega. As proposicións non de lei plenarias tramitadas diminuíron respecto ó cuarto período de sesións desta lexislatura de trinta a dezaioito, se ben o número das aprobadas aumentou de tres a seis. Son datos que, en xeral, denotan unha certa dificultade para acadar transaccións entre a maioría e a minoría ou, se é o caso, poñen de manifesto a utilización como instrumento de control das proposicións non de lei, polo seu contido claramente destinado ó desgaste político do Executivo.

As temáticas sobre as que versan as propostas de resolución aprobadas son moi heteroxéneas entre si, pero mostran algunhas características comúns.

En primeiro lugar trátase de asuntos «non nucleares» no debate político da Comunidade Autónoma. Nin a crise dos sectores productivos en Galicia, a situación socio-laboral da poboación, os casos de presuntas irregularidades ou corrupcións administrativas ou os criterios de funcionamento das institucións políticas deron lugar á aprobación de propostas de resolución. A razón é obvia, xa que deberían contar co apoio da maioría parlamentaria que é coherente coa acción política do Executivo.

Por outra banda as resolucións aprobadas teñen en común case que na súa totalidade, o intento de que o Executivo manteña algún tipo de relacións ou realice xestións con outras institucións públicas (sexan estatais ou da Administración local).

Tres son as temáticas sobre as que versan as seis proposicións plenarios aprobadas:

a) *No ámbito educativo e cultural*

Proposición non de lei aprobada o 13 de outubro de 1999

«O Parlamento insta a Xunta de Galicia a:

- 1.º) Promove-lo expediente de declaración de Ben de Interese Cultural (BIC) de todo ou parte da obra de Castelao.
- 2.º) Realiza-las xestións oportunas, perante a Deputación de Pontevedra e o Museo de Pontevedra, para que, co fin de aproveita-las obras de ampliación do museo, se melloren as posibilidades de que os fondos de Castelao alí albergados poidan ser contemplados e visitados, coa solución transitoria da súa exhibición ata a execución destas obras.
- 3.º) Promover, impulsar e apoia-la realización de actividades na Comunidade Autónoma encamiñadas a estudar, honrar e dar a coñece-la figura de Daniel Rodríguez Castelao, do que no ano 2000 se celebra o quincuaxésimo cabodano do seu pasamento.
- 4.º) Colaborar de forma activa coas institucións que promovan e que impulsen a difusión e coñecemento da súa personalidade e da súa obra.»

Proposición non de lei aprobada o 26 de outubro de 1999.

«O Parlamento insta a Xunta de Galicia a que:

- 1.º) Elabore un marco de actuación para unha avaliación do sistema educativo galego que conte co consenso da comunidade educativa e dos sectores sociais que se considere oportunos.
- 2.º) Elabore a partir dese momento os mecanismos concretos de avaliación do sistema e o seu calendario de realización.
- 3.º) Elabore un informe anual sobre a calidade do sistema educativo que lle será transmitido ó Parlamento Galego para a súa análise na comisión respectiva.»

b) *No tocante á telefonía*

Proposición non de lei do 13 de outubro de 1999.

«O Parlamento insta a Xunta de Galicia a elaborar por parte do órgano competente en materia de comunicación da Xunta de Galicia un mapa de áreas metropolitanas para a aplicación das tarifas metropolitanas do servizo telefónico, de acordo coa realidade socioeconómica e comarcal da Comunidade Autónoma, para esixir do Goberno central a territorialización das tarifas de acordo co dito, de forma que lle dea resposta axeitada e acorde ó proceso de desenvolvemento e de utilización dos servizos de telecomunicacións que se está a operar no ámbito da nosa comunidade».

Proposición non de lei do 23 de novembro de 1999.

«1. O Parlamento galego insta a Xunta de Galicia a solicitar do Goberno central a aplicación en Galicia da tarifa telefónica reducida en tódolos días festivos recoñecidos oficialmente pola Xunta de Galicia, ademais dos festivos de ámbito estatal.

2. Para os efectos do anterior, a Xunta de Galicia facilitaralle ó Goberno central a relación de núcleos de poboación da Comunidade Autónoma de Galicia para adecuarlos distritos tarifarios ó ámbito desta Comunidade Autónoma».

c) *En cuestións de fauna e pesca*

Proposición non de lei do 9 de novembro de 1999.

«O Parlamento de Galicia insta o Goberno galego a dirixirse ó Goberno español a fin de:

1.º) Adopta-las medidas necesarias para modifica-lo Decreto 2864/1974, Texto refundido do réxime especial da Seguridade Social dos traballadores do mar, e da Lei xeral da Seguridade Social, a fin de facilita-la incorporación a este réxime de tódolos homes e mulleres que exerzan a actividade pesqueira, mariñeira, marisqueira, redeira, ou calquera outra relacionada co sector a que nos estamos a referir, para facilita-la súa incorporación ó traballo e á economía legal.

2.º) Fixar, no caso da actividade marisqueira, unhas cotizacións á Seguridade Social en función dos ingresos obtidos polo número de días traballados, que garantan unhas rendas dignas para mariscadoras e mariscadores.»

Proposición non de lei do 23 de novembro de 1999.

«O Parlamento galego insta a Xunta de Galicia a presentar no prazo dun ano un plan de priorización de actuacións co financiamento correspondente para elimina-las barreiras que lles impidan o cumprimento do seu ciclo vital ás especies piscícolas migratorias nos ríos galegos por mor dos encoros, presas e outros obstáculos artificiais».

É paradoxal o menor número de proposicións non de lei en comisión aprobadas (3), pois o número das tramitadas é moito maior (63 fronte a 18) cás plenarias. A razón pode estribar no maior realce e resonancia

da aprobación plenaria, polo que o grupo da maioría opta por aprobar as propostas de resolución no Pleno da Cámara con preferencia ás iniciativas en comisión, sempre que a iniciativa *per se* sexa aceptable para o seu grupo.

Tamén aquí diminuíron as proposicións non de lei presentadas respecto ó 4.º período de sesións da V Lexislatura –de 117 a 66, e as aprobadas de 11 a 3–. O contido temático delas foi semellante ás plenarias e afectaron a dúas cuestións:

a) Educación e cultura

Proposición non de lei do 16 de setembro de 1999.

«O Parlamento de Galicia insta a Xunta de Galicia a:

1. Convir coa Igrexa católica a apertura definitiva e a garantía de visitabilidade de San Martiño Piñario, da capela real da catedral de Santiago de Compostela e doutras igrexas e monumentos da capital de Galicia dependentes da titularidade eclesiástica.
2. Face-lo propio co Concello de Santiago, verbo de monumentos que del dependan.
3. Promover, en colaboración con estas institucións citadas e mais co Consorcio de Santiago e con cantas institucións interese, a realización dun programa turístico-cultural que inclúa a visita de tódolos principais monumentos de Santiago de Compostela».

Proposición non de lei do 16 de setembro de 1999.

«O Parlamento de Galicia insta a Xunta de Galicia a:

Anima-la CRTVG a que, no uso das súas facultades e en cumprimento do mandato legal que a creou, dispoña a emisión, da RAG e na TVG, de espazos periódicos dedicados á exhibición e difusión do libro galego e dos seus autores; por exemplo, un espazo diario na TVG que, baixo o formato «un minuto, un libro», informe da actualidade editorial galega e lle dea a coñecer autoras e autores ó público galego, con atención á dualidade xénerica e á diversidade editorial e de produción literaria».

b) Asuntos pesqueiros

Proposición non de lei do 8 de outubro de 1999.

«O Parlamento insta o Goberno galego a pór en marcha tódalas xestións precisas para que os barcos palangreiros de Muxía con expedientes abertos por captura de peixe espada con aparello de palangre de fondo sexan tratados tendo en conta a forte crise que o porto de Muxía está a padecer na actualidade e, na súa virtude, se realice unha gradación da sanción a impor, a súa flexibilización ou, a ser posible, a condonación do seu pagamento». 