

# A FUNCIÓN LEXISLATIVA, UNHA PERSPECTIVA NA PRÁCTICA PARLAMENTARIA COMPARADA GALEGA E ASTURIANA

Xosé Antón Sarmiento Méndez

Letrado de tecnoloxías da información  
do Parlamento de Galicia

«A natureza dános o xermolo da ciencia, pero non a ciencia.  
Esta debemos procurala co estudo»

(Lucio Anneo Séneca)

Unha das visións metodolóxicas para adentrarse no feito parlamentario e nas actividades desenvolvidas polas cámaras lexislativas é a do estudo comparado entre institucións análogas. Son enfoques cunha fonda tradición no ámbito anglosaxón e que seguen de actualidade hoxe en día<sup>1</sup>. Nesta orde de cousas, e despois de vinte e dous anos de autonomía política en Galicia, paga a pena facer un estudo sobre os esquemas próximos da función lexislativa nunha comunidade veciña como a asturiana e os

<sup>1</sup> Así por exemplo, recentemente, o traballo de L. D. Longley: «Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Regime Change: evolving Perspectives and a New research framework», *Journal of Legislative Studies*, 2:2, 1996, páxina 24.

que se adoitan desenvolver no noso país. Como sinalou recentemente Piedad García-Escudero Márquez<sup>2</sup> a sintonía das linguaxes e a comprensión, polo homoxéneo dos nosos traballos e preocupacións, fai que as reflexións de dereito parlamentario comparado resulten moi acaídas no momento actual no Estado español.

Así, presentada a esexese do labor parlamentario será oportuno lembrar, en palabras de Claudio Martín Viale<sup>3</sup>, que a tarefa de gobernar require non tanto a concreción nos resultados, senón a definición clara dos obxectivos que se pretenden e dos medios axeitados para iso, posibilitando deste xeito que a xestión poida ser eficaz. Estas reflexións poden servir para dar conta do relevo que ten o correcto desenvolvemento das tarefas parlamentarias e, singularmente, as lexislativas nunha real execución do programa constitucional na materia.

A función lexislativa segue a ser na actualidade a esencial función das cámaras parlamentarias, e isto recoñecendo con autores como Tudela Aranda<sup>4</sup> que a súa potencialidade no Estado autonómico depende en gran medida da evolución xeral do sistema e máis concretamente de aspectos como a correcta transmisión á opinión pública do labor lexislativo. Este e outros aspectos deben ser considerados á hora de analizar aspectos que, *prima facie*, se presentan como procedementais pero que agochan importantes connotacións políticas e institucionais. Entendo, na liña sinalada por Ferrando Badía<sup>5</sup>, que a consolidación no Estado español dunha democracia pluralista esixe unha auténtica e eficaz participación de todos os grupos no poder, e máis concretamente no poder lexislativo, que como é ben sabido nas comunidades autónomas se plasma nos seus parlamentos. De aí o relevo da análise que se propón, pois as canles procedementais son definitivas da participación plural na función lexislativa e por iso deben ser coidadas, estudadas e, cando cumpra, ser obxecto de modificación e mellora.

Trátase, en definitiva, de dar conta dunha función do poder político, a lexislativa, que lonxe de atoparse hoxe ausente de perigos, ten preto de si numerosos condicionantes que a fan abanearse, especialmente no plano autonómico, pola prevalencia dos executivos fortes e da omnipresente Ad-

---

<sup>2</sup> No seu traballo: «Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 10, xuño de 2004, páxina 3.

<sup>3</sup> «El aparato estatal y el Bien Común», *Informe Vip. Información política*. [www.informevip.com.ar/Notas/325.html](http://www.informevip.com.ar/Notas/325.html)

<sup>4</sup> «Naturaleza y funciones de las Cortes de Aragón», *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, Zaragoza, 2001, páxina 58.

<sup>5</sup> «Los partidos políticos y el Estado autonómico», *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 15, 1996, páxina 52.

ministración pública, aspectos estes que polo demais, como vén de estudar Gómez Mejías<sup>6</sup>, non son novos na historia constitucional europea.

## 1. O procedemento legislativo ordinario

Resulta doado comprobar que no seo do procedemento legislativo nace unha relación xurídica (Andyara Klopstock<sup>7</sup>) onde ao dereito dun dos axentes lle corresponde a obriga doutro, e deste xeito o plano sinagmático que se establece crea unha situación dinámica que recibe diferentes solucións nos ordenamentos autonómicos, tal e como tratarei de explicar nas distintas fases do procedemento legislativo dos casos galego e asturiano.

### 1.1. A iniciativa legislativa

Na Junta General do Principado de Asturias existen singulares regulacións da iniciativa legislativa que se afastan do previsto no artigo 10.1.f) do Estatuto de autonomía para Galicia.

En efecto, o artigo 137 do Regulamento da Junta General do Principado de Asturias do 18 de xuño de 1997, establece que a iniciativa para o exercicio da potestade legislativa lles corresponde, por unha banda, aos membros do Parlamento e ao Consello de Goberno do Principado e, por outra banda, e aquí está a singularidade, aos concellos e aos cidadáns nos termos establecidos na Lei do Principado reguladora da iniciativa legislativa dos concellos e da iniciativa popular. O recoñecemento da iniciativa municipal resulta fundamente polémico dentro da literatura xurídica de Galicia, pois algúns autores teñen defendido a súa bondade mentres que outros, quizais influídos pola proverbial mala prensa da política no medio rural galego, se teñen mostrado fundamente enfrontados a esta posibilidade. Ao meu xuízo é evidente que hoxe en día resulta totalmente superada a idea de considerar os entes locais como unha simple técnica de xestión burocrática máis eficaz (García Fernández<sup>8</sup>) senón que, moi pola contra, encarnan un nivel de organización política esencial dotada de autonomía que moi ben poden ver xustificada a súa participación no pro-

<sup>6</sup> «La división de funciones como superación de poderes en Alemania desde 1750 a 1918 y su influencia en la República de Weimar», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 18, 2003, páxinas 9 e seguintes.

<sup>7</sup> No seu excelente libro: *Dereito Parlamentar. Proceso Legislativo*, Assembléa Legislativa de São Paulo, 2000, páxina 57.

<sup>8</sup> «Derecho Constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local», *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, nº 6, 2002, páxina 226.



cedemento lexislativo autonómico, tal e como recentemente tamén viron reconhecida a súa relevancia nos procesos ante o Tribunal Constitucional<sup>9</sup>.

Segundo lembra Arce Janáriz,<sup>10</sup> o réxime da iniciativa municipal non está perfilado no Regulamento da Junta General, senón por mandato do Estatuto de autonomía na Lei 4/1984 do Principado de Asturias que establece a necesidade de que sexa subscrita por un mínimo de tres concellos asturianos cun censo conxunto non inferior a dez mil electores en acordos adoptados por maioría absoluta. Coincido co autor citado na apreciación de que, ao abeiro do artigo 23 da Constitución e da súa interpretación polo Tribunal Constitucional, non resulta doado admitir que se lles poida outorgar ningún dereito reaccional aos concellos no procedemento lexislativo co que, na práctica, a posición destes na función lexislativa do Parlamento asturiano fica descafeinada.

A primeira diferenza subliñable no tocante á iniciativa parlamentaria é que no caso galego se citan expresamente os grupos parlamentarios como suxeitos da iniciativa, facéndose pois, unha formulación máis grupal do funcionamento da Cámara. Este matiz non está exento de valor pois un dos aspectos que hoxe se presentan como máis polémicos no dereito comparado é o da posición do parlamentario individual (Elio Prato<sup>11</sup>) nas funcións constitucionais das cámaras e moi especialmente os conflitos de intereses que estes poidan ter en relación coas súas funcións públicas.

No concernerente á iniciativa gobernamental, a regulación é moi semellante, esixíndose en ambos os ámbitos parlamentarios a existencia dunha exposición de motivos e dos antecedentes necesarios para se poder pronunciar sobre eles. Ao meu xuízo, a recente aprobación da Lei asturiana 1/2004, do 21 de outubro<sup>12</sup>, do Consello consultivo supón unha mellora do ordenamento xurídico asturiano respecto á situación de Galicia. Isto é así posto que pola vía prevista no artigo 13.1 letra d) da citada lei será posible que este órgano informe sobre boa parte dos anteproxectos de lei que se remitan á Junta General, cos positivos efectos que producirá sobre a calidade das normas autonómicas de Asturias<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. Esther González Hernández: «Defensa de la Autonomía local: de la STC 32/1981 a la Reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional», *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, n° 7, 2003, páxinas 97 e seguintes.

<sup>10</sup> No seu traballo incluído na obra colectiva: *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*. Junta General del Principado de Asturias. 2003, páxina 505.

<sup>11</sup> «Il conflitto d'interessi tra esercizio d'impresa, elettorato pasivo e assunzione di cariche de Governo», *Quaderni costituzionali*, XXIV, n° 1, marzo de 2004, páxinas 65 a 96.

<sup>12</sup> BOE n° 282, do 23 de novembro de 2004.

<sup>13</sup> Sobre a transcendencia dos antecedentes e informes para a función do parlamentario pronúnciome no traballo: «El Derecho de voto y la regla de la mayoría», *Revista de las Cortes Generales*, n° 55, primeiro cuadrimestre de 2002, páxinas 88 a 137.

Debo constatar a coincidencia entre ambos ordenamentos, o galego e o asturiano, no tocante á consideración dos ditames de órganos consultivos de carácter económico e social. Deste xeito, o artigo 3 da Lei 2/2001, do 27 de marzo, do Consello Económico e Social de Asturias contempla unha redacción semellante á galega ao dispor que este órgano debe emitir ditame con carácter preceptivo e non vinculante, entre outras materias, sobre os anteproxectos de lei que regulen materias socioeconómicas e laborais que sexan competencia da comunidade autónoma, agás o Anteproxecto de lei de orzamentos xerais do Principado de Asturias.

A fase preparlamentaria, isto é, de elaboración dos proxectos de lei, recibe un tratamento máis acaído no caso asturiano xa que, fronte á norma regulamentaria que en Galicia disciplina a cuestión (o Regulamento de réxime interior da Xunta de Galicia), en Asturias é a Lei 2/1995, do 13 de marzo, sobre réxime xurídico da Administración do Principado, a que nos seus artigos 32 e seguintes se preocupa do *iter* procesual de elaboración das disposicións de carácter xeral.

Unha vez presentados os proxectos de lei, pasan pola cualificación da Mesa da Cámara, que ordena a súa publicación e a apertura do prazo de emendas. Aquí tamén difire o tratamento na Cámara galega, posto que para a asignación á comisión parlamentaria correspondente esíxese a previa audiencia da Xunta de Portavoces, trámite inexistente no caso asturiano. Tal vez nos atopemos de novo nunha reafirmación do carácter grupal da Cámara presente no caso galego nunha liña que se está acentuando en países do noso contorno<sup>14</sup>. En todo caso, a configuración do moderno parlamentarismo, como apuntara xa hai anos Mirkine Guetzevitch<sup>15</sup>, fai que o peso das decisións parlamentarias gravite indefectiblemente cara ao executivo, e por iso as diferenzas nas redaccións regulamentarias resultan na práctica intrascendentes pois o xogo das maiorías-minorías prodúcese dun xeito moi semellante en órganos en principio tan diferentes como a Mesa e a Xunta de Portavoces.

A iniciativa de orixe parlamentaria plásmase nas proposicións de lei. Estas deben ir acompañadas tamén dunha exposición de motivos e dos antecedentes necesarios, se ben no caso asturiano a redacción do artigo 152 do Regulamento parece presentar os antecedentes das proposicións de lei cun carácter facultativo, «podendo acompañar os antecedentes que se consideren convenientes para pronunciarse sobre elas». Lluís Aguiló<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Michele Ainis: «Teoría e Tecnica della legislazione. Disegno di legge costituzionale, norme per uno statuto dell'opposizione». *Rassegna parlamentare*, nº 3, 2004, Giuffrè editore, páxinas 753 e seguintes.

<sup>15</sup> Boris Mirkine Guetzevitch: *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Reus, Madrid, 1934, páxina 15.

<sup>16</sup> *Curso de derecho público de las comunidades autónomas*, INAP, Montecorvo, Madrid, 2003, páxina 266.



no seu estudo comparado dos parlamentos autonómicos entende paradoxal que a orixe das leis nun sistema parlamentario como o das comunidades autónomas sexa case sempre governamental, aínda que recoñece que isto non lle suscita ningún problema ao funcionamento do sistema.

A lexitimación para a presentación das proposicións de lei non varía entre estes dous parlamentos. Así, pode presentar proposicións un deputado coa sinatura doutros catro membros da Cámara e un grupo parlamentario coa soa sinatura do seu portavoz. Arce Janáriz<sup>17</sup> recoñece que as iniciativas legislativas parlamentarias son moito máis escasas ca as do executivo pero deixa constancia de que, no caso asturiano, é habitual a existencia dun efecto *boomerang*, en virtude do que os grupos adoitan presentar iniciativas doutra índole interesando que a Cámara lle pida ao Goberno a presentación de proxectos de lei.

Igualmente, a tramitación posterior coincide posto que, exercitada a iniciativa, a Mesa da Cámara ordena a publicación da proposición de lei e a súa remisión ao Goberno, para que este manifieste o seu criterio respecto da toma en consideración, así como a súa conformidade ou non, se implicase un aumento dos créditos ou mingua dos ingresos. Ao meu xuízo, resulta máis afortunada a redacción do Regulamento asturiano por canto refire o aumento dos créditos ou a diminución dos ingresos ao orzamento vixente, aspecto que non delimita con esa claridade o Regulamento galego.

O criterio do Consello de Goberno do Principado debe expresarse mediante escrito dirixido á Mesa da Cámara, e esta, entendo que mediante oficio asinado polo seu presidente que actuará con estrito carácter institucional<sup>18</sup>, deberá darlles traslado a todos os grupos parlamentarios. De darse a disconformidade governamental coa tramitación por implicar contidos económicos que afecten aos orzamentos, deberá expresarse sempre de xeito razoado. No caso asturiano, transcorridos dez días sen que o Consello de Goberno se nega expresamente a súa conformidade, a proposición de lei queda en condicións de ser incluída na orde do día do Pleno para a súa toma en consideración.

Este réxime xurídico é moito máis preciso ca o galego, xa que o Regulamento do Parlamento de Galicia simplemente establece un prazo de quince días para que a Xunta manifieste o seu criterio ou negue expresa-

---

<sup>17</sup> *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Madu Ediciones, xaneiro de 2003, páxina 123.

<sup>18</sup> Como apuntara no seu día Mohroff esta institución presidencial ten dúas almas, unha que comparte as orientacións da maioría governamental e outra que tutela a independencia constitucional do órgano que preside e os dereitos imprescritibles das minorías. Tomado da referencia de Antonia Navas Castillo *et alii*: «Reflexiones acerca de la suspensión por el Presidente de la Asamblea de Madrid de la Sesión Plenaria del 1 de febrero de 2001», *Revista de Derecho Político*, nº 50, 2001, páxina 237.

mente a súa conformidade, dicindo que posteriormente a proposición quedará en condicións de ser incluída na orde do día do Pleno para a súa toma en consideración.

Como se pode observar, a regulación normativa da disconformidade governamental transmite moita máis seguridade xurídica no caso asturiano, e aínda máis se observamos o contido do artigo 153, apartado 5º, que apunta que, cando a disconformidade do Consello de Goberno sexa manifestamente infundada, decidirá definitivamente o Pleno da Cámara na primeira sesión que celebre a proposta da Mesa e oia a Xunta de Portavoces. Atopámonos ante instrumentos regulamentarios que poñen de manifesto unha posición prevalente do Goberno na formación de políticas públicas con consecuencias orzamentarias, algo que é habitual, como sinala A. G. Mulgan, tamén en ámbitos políticos alleos ao noso como é o xaponés<sup>19</sup>.

Antes de iniciarse o debate de toma en consideración debe darse lectura ao criterio do Consello de Goberno ao respecto se houbese, axustándose o debate ao establecido para os de totalidade. Esta tramitación coincide nos casos asturiano e galego.

A singularidade da Junta General consiste en que as proposicións de lei derivadas da iniciativa lexislativa dos concellos e da iniciativa popular deben ser examinadas pola Mesa da Cámara dun xeito semellante a como o fai a Mesa do Parlamento de Galicia no concernente ás presentadas polos cidadáns. Se cumpren os requisitos legais, a tramitación segue con carácter xeral o disposto para as restantes proposicións de lei.

Os proxectos de lei remitidos polo executivo sométense despois da súa publicación a un prazo previo no caso asturiano de seis días no que se pode propoñer a celebración de comparecencias tal como se establece no artigo 67 do Regulamento da Cámara asturiana. Este precepto dispón que as comisións por conduto da Presidencia da Cámara poden solicitar a comparecencia de membros do Goberno, empregados da Administración do Principado e de presidentes de consellos de administración, directores xerentes, ou, de ser o caso, asimilados e cargos electivos de organismos autónomos e entes públicos do Principado<sup>20</sup>. Establécese os efectos de tales comparecencias, así como, os da incomparecencia inxustificada desas persoas. Ao meu xuízo un instrumento como o dos *hearings* incorporado con naturalidade no Parlamento asturiano pode colaborar a que

<sup>19</sup> «Japan's 'Un-Westminster' System: Impediments to Reform in a Crisis Economy». *Government and Opposition. An international journal of comparative politics*, volume 38, nº 1, 2003, páxina 91.

<sup>20</sup> Sobre a importancia deste trámite para o status do deputado pode consultarse o meu estudo: «La formación de la voluntad de las Cámaras y el 'status' de los parlamentarios». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 18, xaneiro de 2003.



a función legislativa autonómica entre en contacto máis directamente coa realidade social, incluso como ten apuntado L. MacDonald<sup>21</sup>, para que o papel que deben desenvolver por suxeitos como as organizacións non gobernamentais poidan ser tidas en conta de mellor xeito na formulación de políticas públicas, neste caso legislativas.

As comparecencias previstas no procedemento legislativo asturiano para os proxectos de lei deberán celebrarse dentro dos quince días seguintes ao traslado da súa solicitude. Ademais, transcorrido o prazo de seis días para propoñer a celebración de comparecencias sen que se propuxera ningunha, ou rematada a última delas, a Mesa da Cámara ordenará a apertura dun prazo de presentación de emendas de dez días ante a Mesa da Comisión competente.

A valoración xeral que merece a redución do prazo de quince días para a presentación das emendas existentes no dereito parlamentario galego fronte aos dez días no caso asturiano é en principio positiva. Non sendo os supostos de proxectos complexos, nos que sempre será posible a petición e concesión no seu caso dunha prórroga do prazo, resulta suficiente no caso asturiano o prazo dos dez días, tendo en conta os previos durante os que se celebran as comparecencias no procedemento legislativo.

Entre as facultades que se consignan no dereito parlamentario de Asturias, e que non existen en Galicia, resulta destacable a competencia outorgada á Mesa da Comisión que debe coñecer do proxecto de lei respecto da numeración por orde das emendas, atendendo á súa presentación no rexistro oficial da Cámara. Agora ben, un carácter máis substantivo ten a instauración *expressis verbis* dun recurso ante a Mesa da Cámara que presentarán os suxeitos lexitimados dentro dos dous días seguintes á notificación do acordo tomado pola Mesa da Comisión sobre as emendas presentadas.

A instauración deste recurso «dealzada» ante a Mesa da Cámara denota o establecemento dunha clara xerarquía orgánica entre ambas as mesas, se ben a resolución da Mesa do Parlamento deberá tomarse oída a Xunta de Portavoces. Dato relevante da transcendencia que o Regulamento parlamentario asturiano lle dá a este novo recurso é a inclusión dun prazo máximo para a súa resolución. En efecto, na primeira sesión que celebre a Mesa da Cámara, e sempre que teñan transcorrido 48 horas dende a interposición do recurso, esta deberá decidir sobre a cuestión.

---

<sup>21</sup> *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America*, London, Macmillan, 1997. Estas críticas que manifesta a ausencia de pluralismo no procedemento legislativo en Galicia non son polo demais estrañas en ámbitos nos que a compracencia co sistema ten sido tradicionalmente ampla. Así, poden consultarse as críticas no caso británico feitas por R.A.W. Rhodes: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.



A espiñenta materia da lexitimación para a autoría das emendas no procedemento legislativo<sup>22</sup> recibe parecida resolución nos casos asturiano e galego. Ademais da necesidade de que os portavoces subscriban as emendas presentadas polos grupos parlamentarios, tamén as achegadas polos deputados individuais deberán incluír a sinatura do portavoz do grupo ao que pertence. Esta regulación pon de manifesto no noso contorno parlamentario problemas que existen tamén no ámbito anglosaxón de conflito entre o deputado individual e a disciplina do grupo parlamentario<sup>23</sup>. Penso que esta coincidencia na regulación non nos pode facer concluír a súa bondade, pois a posibilidade de emenda individual non debilita nin dificulta o parlamentarismo grupal, e, por outra banda, a existencia de diferenzas nas regulacións entre comunidades autónomas, como apunta Solozábal<sup>24</sup>, supón de por si un presuposto para a correcta comprensión e funcionamento do sistema autonómico español.

Respecto da clasificación das emendas, as diferenzas tamén son de índole menor. Ambos os ordenamentos parlamentarios coñecen a categoría das emendas á totalidade (denominadas *de totalidade* no caso asturiano). Defínense como as que versan sobre a oportunidade, os principios ou o espírito do proxecto de lei e postulan a súa devolución ao Goberno ou proponían un texto completo alternativo. En Galicia, ademais dos grupos parlamentarios poden presentar estas emendas un deputado coa sinatura doutros catro, variante que non se admite no artigo 139 do Regulamento parlamentario asturiano.

As chamadas no caso galego *emendas ao articulado* son intituladas en Asturias como *emendas parciais*, se ben á hora de definilas non atopamos ningunha diferenza entre elas, posto que poden ser de supresión, modificación ou adición. Neste sentido, para todos os efectos do procedemento legislativo, as disposicións contidas na parte final das leis son consideradas como artigos, de igual xeito que o título do proxecto, as rúbricas das distintas partes, a propia ordenación sistemática e a exposición de motivos.

Unha modalidade de emendas que acadan singular relevancia é a das que teñen contido económico. Neste sentido, todas aquelas que presentadas a un proxecto de lei supoñan aumento dos créditos ou mingua dos ingresos orzamentarios requirirán a conformidade do Goberno para a súa tramitación. Non hai dúbida que no parlamento do século XXI a determinación das consecuencias orzamentarias das emendas non pode que-

<sup>22</sup> Para un comentario da miña posición sobre esta polémica pode consultarse: *Dereito parlamentario de Galicia*, Edicións Xerais, Vigo, 2001, páxina 155.

<sup>23</sup> Así Harry Evans: «Parliamentary privilege and party discipline», *The Parliamentarian*, 2004, n° 3 LXXXV, páxina 246.

<sup>24</sup> «El Estado Autonómico en perspectiva», *Revista de Estudios Políticos*, n° 124, CEC, páxina 17.

dar a unha mera intervención governamental, senón que, como apunta para o caso italiano S. Rodota<sup>25</sup>, os medios técnicos e electrónicos deben ser tidos en conta no funcionamento actual das democracias, e no caso que nos ocupa dos parlamentos autonómicos.

Esta formulación inicial recibe un tratamento distinto na súa substanciación en ambas as cámaras. Así, no caso asturiano é a Mesa da Comisión a que remite ao Consello de Goberno estas emendas, debéndolle dar resposta razoada no prazo de oito días, pois, pola contra, o silencio interprétase como conformidade con estas por parte do executivo.

Agora ben, se o Consello de Goberno non foi consultado pode mostrar a súa disconformidade coa tramitación en todo momento do proceso legislativo, ata que as emendas afectadas non fosen sometidas a votación no Pleno da Cámara. Para garantía do status dos parlamentarios establécese que, se a Mesa da Comisión considera manifestamente infundada a disconformidade do Consello de Goberno, o poñerá en coñecemento da Mesa da Cámara para que, se é o caso e previa audiencia da Xunta de Portavoces, decida definitivamente o Pleno da Cámara na primeira sesión que celebre.

Certamente, a regulación galega ao respecto é moito máis sucinta e menos garante dos dereitos de participación consagrados no artigo 23 da Constitución española. Esta afirmación paréceme afortunada posto que en Galicia non é a Mesa, órgano de carácter institucional, a encargada de tramitar estas emendas. Déixase o labor da *ponencia* encargada de redactar o informe a facultade de remitir á Xunta de Galicia, por conduto da Presidencia do Parlamento, aquelas emendas que supoñan o citado aumento de créditos ou mingua dos ingresos orzamentarios. Este mecanismo regulamentario pode posibilitar, ademais, que por esta vía as facultades parlamentarias no eido legislativo queden limitadas xa que un executivo celoso das súas competencias pode extralimitar as súas funcións e aplicar a lexislación do Estado que cerne ámbitos de decisión autonómica, pensemos, por exemplo, na normativa reguladora da estabilidade orzamentaria, tal e como ten ocorrido noutros países con motivo de leis de contido non económico<sup>26</sup>.

A Xunta de Galicia conta co dobre de prazo que citei anteriormente, xa que dispón de quince días para dar resposta razoada, e ademais non existe un mecanismo regulamentario para que ningún suxeito parlamentario valore a existencia de motivos infundados na disconformidade da

---

<sup>25</sup> *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997.

<sup>26</sup> Tal é o caso singular da lexislación dos matrimonios homosexuais nos Estados Unidos. L. Kramer: «Same-sex marriage, Conflict of laws, and the unconstitutional public policy exception», *Yale Law Journal*, 106, 1965 (1997).



Xunta de Galicia. Penso que unha reforma regulamentaria para incorporar o substancial do réxime xurídico asturiano nesta materia sería moi afortunada.

### 1.2. A fase constitutiva

Atopámonos nun momento central no procedemento lexislativo que será decisivo para determinar a calidade do texto normativo. Como lembra Punset<sup>27</sup>, unha boa factura normativa depende do tratamento que se lles outorgue aos textos e non doutras decisións de enxeñaría política ou constitucional.

O tratamento dos debates de totalidade nos proxectos de lei é moi semellante nos regulamentos de ambos os parlamentos. Polo tanto, existe unha intervención dos grupos, autores das emendas que dan lugar ao posicionamento dos restantes a favor ou en contra, se ben no caso galego explíctase, ademais, a existencia dunha rolda de portavoces que non esixe a manifestación previa da postura que se vai tomar no debate.

Unha vez rematada a deliberación o presidente somete a votación as emendas á totalidade defendidas, comezando por aquelas que lle propoñan a devolución ao proxecto do Goberno. En ambos os casos, se o Pleno da Cámara acorda esa devolución o texto queda rexeitado e o presidente do parlamento comúncallo ao presidente do executivo. Obviamente, en caso contrario, o procedemento continúa a súa tramitación. A devolución do texto ao Goberno pode poñer de manifesto un posicionamento político que dentro do Gabinete da Presidencia se interprete dun xeito moi diferente do que se entenda no seo do Departamento sectorial no que tivera nacido o proxecto de lei. Trátase, como apunta López Guerra<sup>28</sup>, da existencia de certas confusións ou friccións entre aparellos administrativos centrais e outros sectorializados e, xeralmente máis técnicos, que requiren dun axeitado mecanismo de coordinación.

No caso de que o Pleno aprobe unha emenda de totalidade con texto alternativo, este texto deberá publicarse no *Boletín Oficial da Cámara*, abríndose un novo prazo de dez días no caso asturiano para a presentación de emendas. En Galicia, ante o silencio do Regulamento haberá que interpretar que o prazo de presentación de emendas ao articulado será tamén de quince días seguindo a regra xeral.

<sup>27</sup> En concreto preocúpase por incidir na inutilidade das segundas cámaras como mellora na redacción das normas. «Razón e identidade del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, xaneiro-abril de 2004.

<sup>28</sup> «El Gobierno y su regulación: enfoques positivos y negativos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, xaneiro-abril de 2004. Tamén resulta de interese o traballo de Luis Ortega: «El Gabinete del Presidente del Gobierno» en VV.AA.: 1812-1992. *El Arte de gobernar*, Madrid, 1992.



Superado o debate plenario, ten lugar o tratamento do texto lexislativo na Comisión. Esta nomea no seu seo unha *ponencia* para que á vista do texto e das emendas presentadas redacte un informe. Dúas son as diferenzas que se poden apreciar na regulación xurídica dos dous parlamentos que me ocupan. En primeiro lugar, a *ponencia* pode ser individual ou colexiada, namentres que no caso asturiano non se refire expresamente á posibilidade do relator unipersoal. Por outra banda, o prazo para a redacción do informe da *ponencia*, incumprido xeralmente no caso galego, é de sete días en Asturias, se ben a Mesa da Cámara pode prorrogalo por non máis do dobre cando a transcendencia ou complexidade do proxecto o requira.

O debate en comisión realízase en ambas as dúas cámaras artigo por artigo, podendo facer en cada un deles uso da palabra os emendantes ao artigo e os membros da Comisión. Igualmente, as emendas que fosen presentadas en relación coa exposición de motivos debateranse ao remate do articulado, e así, se a Comisión acorda incorporar a devandita exposición de motivos como preámbulo, esta incorporación producirase tendo en conta os cambios feitos no articulado. En ambos os dous parlamentos admítense as emendas transaccionais, definidas como aquelas que se presentan por escrito por un membro da Comisión e que tenden a acadar un acordo de aproximación entre as xa formuladas e o texto do artigo. Estas emendas son distintas daquelas que teñen por finalidade, exclusivamente, a reparación de erros ou incorreccións técnicas, terminolóxicas ou gramaticais.

O desenvolvemento da elaboración do ditame da Comisión substanciase dun xeito moi semellante en Asturias e en Galicia, outorgándoseles facultades na dirección dos debates aos presidentes das comisións e tamén para a ordenación na discusión dos artigos. Singular particularidade, e digna ao meu xuízo de ser considerada, é a establecida no artigo 145 do Regulamento da Junta General asturiana. Nese lugar dispónse que a Comisión, a petición de dous grupos parlamentarios, poderá asumir o informe da *ponencia*, e elevar como ditame, ao Pleno da Cámara, o texto do proxecto que este informe se propón<sup>29</sup>. Esta posibilidade non existe no caso galego e poderá evitar, por estériles, o tratamento en comisión de debates suficientemente consensuados. Estas diferenzas na regulación son perfectamente admisibles e aparecen tamén no estudo dos modelos de descentralización política recentes coma o británico.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Arce Janáriz sinala que este procedemento é práctica ininterrompida dende a II lexislatura da Junta General do Principado. *Teoría y Práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Madu Ediciones, xaneiro, 2003, páxina 133.

<sup>30</sup> Así, R. Rawlings, *Delineating Wales, constitutional, legal and administrative aspects of national devolution*, University of Wales Press, 2003.

A aprobación definitiva dos proxectos de lei polo Pleno da Cámara conta co antecedente necesario do prazo de 48 horas posterior ao remate do ditame en comisión para que, se así o desexan, os deputados e grupos parlamentarios comuniquen as emendas que, defendidas e votadas en comisión, e non incorporadas ao ditame, pretendan defender no pleno. O Regulamento asturiano é moito máis preciso, unha vez máis, ca o galego, xa que describe polo miúdo o concepto de voto particular. Establece que se no transcurso do debate en comisión resultara modificado o texto do proxecto de lei, os deputados e grupos parlamentarios poderán formular no prazo de 48 horas os correspondentes votos particulares no apoio do texto do proxecto que resulte modificado, para os efectos de ser defendidos ante o Pleno. Este mecanismo pode presentar certas reticencias se é empregado para enmascarar a auténtica responsabilidade da redacción última das normas. Apunta con acerto Richard B. Stewart<sup>31</sup> que un aspecto esencial nas novas vías de regulación xurídica que xorden na actualidade é a da correcta identificación da responsabilidade das normas, que a xuízo do autor citado, debe recaer sempre sobre electos, algo do que nunca haberá dúbida no sistema actual nas nosas comunidades autónomas.

O debate plenario iníciase pola presentación do texto a debater. No caso galego, o ditame da Comisión preséntase polo presidente desta, ou polo deputado en quen delegue por un tempo de dez minutos. Diferentemente, en Asturias, a presentación da iniciativa do Consello de Goberno pode facerse por un membro deste, normalmente un conselleiro, quedando a presentación do ditame para calquera deputado da Comisión se así o acordara. As quendas das dúas defensas non poden exceder de quince minutos candansúa. De non existir votos particulares nin emendas, dispónse na Cámara asturiana que o presidente someterá a votación o ditame na súa totalidade.

As facultades do presidente da Cámara para ordenar o debate plenario inclúen no caso asturiano as de agrupar debates e votacións por artigos, por materias, grupos de artigos ou de emendas, cando o aconselle a complexidade do texto, a homoxeneidade ou interconexión da pretensión das emendas, ou a maior claridade na confrontación política das posicións. Obsérvase, aquí, que o dereito parlamentario asturiano achega máis criterios para o exercicio das potestades discretionais para a Presidencia da Cámara, sendo o Regulamento galego moito máis lacónico ao respecto.

As medidas antiobstrucionistas son claramente incorporadas no procedemento legislativo de Asturias, e así se establece que, previa audiencia

<sup>31</sup> «Il diritto amministrativo nel XXI secolo», *Revista trimestrale di diritto pubblico*, n° 1, 2004, páxina 22.



da Mesa e da Xunta de Portavoces, o presidente da Cámara poderá fixar de antemán o tempo máximo de debate dun proxecto, distribuíndo, en consecuencia, entre as intervencións previstas e procedéndose, unha vez esgotado, ás votacións que quedaran pendentes<sup>32</sup>. Ademais, e co parecer favorable da Mesa e da Xunta de Portavoces, a Presidencia pode fixar para cada grupo unha quenda, de duración máxima de 15 minutos, para a defensa conxunta das súas emendas ou votos particulares, ou para fixar posición en relación co texto do ditame da Comisión. Estas facultades que a Presidencia pode utilizar para contrarrestar o papel da oposición parlamentaria veñen a demostrar a visión realista do procedemento legislativo de autores como Requejo Pagés<sup>33</sup> que admiten, sen dúbidas, que no noso actual sistema constitucional a titularidade da potestade legislativa non reside abstractamente nas cámaras parlamentarias, senón no conxunto Goberno/maioría parlamentaria, auténtico órgano complexo, non formalizado ao que lle corresponde a dirección política efectiva.

Contan de xeito igual os presidentes dos parlamentos galego e asturiano coa posibilidade de admitir emendas coa finalidade de subsanar erros ou incorreccións técnicas, terminolóxicas e gramaticais. Caben, tamén, as, xa mentadas en comisión, emendas transaccionais, que comportan a retirada das emendas sobre as que se transacciona.

Existe a posibilidade en ambas as cámaras de que se o texto resultante do debate plenario fose incongruente ou escuro nalgún dos seus puntos, a Mesa da Cámara, por iniciativa propia, ou a petición, no caso galego, da Comisión e, no caso asturiano, da Mesa da Comisión, envíe o texto aprobado polo pleno de novo á Comisión competente para que efectúe unha redacción harmónica do texto que deixe a salvo os acordos do Pleno. Unha vez máis o prazo é máis curto no Regulamento asturiano (15 días), fronte aos 30 que concede o Regulamento de Galicia.

O ditame feito pola Comisión someterase á decisión final do Pleno, que o deberá aprobar ou rexeitar, no seu conxunto, nunha soa votación. Agora ben, en Asturias, se a votación fose contraria ao ditame redactado pola Comisión, deberá procederse a unha nova redacción no prazo de quince días, continuándose despois cos trámites anteriormente estableci-

---

<sup>32</sup> Ademais, non se poden perder de vista as medidas sancionadoras que fican nas mans da Presidencia e da Mesa. Para un estudo polo miúdo *vid.* o meu traballo: «Las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 9, 2000, páxinas 317 e seguintes.

<sup>33</sup> «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004, páxina 83. Tamén resulta de interese: R. Blanco Valdés: «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de Partidos (una reflexión a partir de la experiencia española)», en A. Monreal (ed.): *La división de poderes: el Gobierno*, ICPS / Universidade de Lleida, Barcelona, 2000.



dos. Como se pode comprobar, existe unha segunda oportunidade para a redacción harmónica dos proxectos.

No tocante á posibilidade da retirada dos proxectos e proposicións de lei, o réxime xurídico é moi semellante en ambas as cámaras pois o Goberno pode retirar os proxectos en calquera momento da súa tramitación ante a Cámara sempre que non recaera o acordo final desta, e, pola súa banda, o propoñente dunha proposición de lei poderá retirala antes do acordo de toma en consideración, pois do contrario sería preciso un acordo plenario ao respecto, xa que se entende que a iniciativa deixou de pertencer ao propoñente para depender da vontade do Pleno. Esta última presunción é problemática cando estamos a falar dunha iniciativa lexislativa de orixe popular, pois neses casos a desvinculación que se produce entre os autores da proposición (os cidadáns) e os suxeitos lexitimados para a retirada resulta en ocasións rechamante. É, polo demais, unha problemática, a da separación entre representante e representados, que se atopa de actualidade non só no noso contorno, e así, no ámbito anglosaxón, poden escoitarse voces como a de Joan Sheldon<sup>34</sup> que postulan o reforzamento dos instrumentos que garantan esa vinculación entre os distintos suxeitos da relación representativa.

### 1.3. Breve referencia á integración da eficacia

Finalmente, hai que subliñar que o Regulamento asturiano trata da fase final da tramitación das leis, no artigo 151 no que se establece que as leis aprobadas polo Parlamento serán de inmediato publicadas no *Boletín Oficial da Cámara*, e remitidas ao presidente do Principado para os efectos previstos no Estatuto de autonomía. Esta disposición, lonxe de ser banal, evitaría retrasos inxustificados na publicación das normas autonómicas que en ocasións poden obedecer a razóns espurias que hai que tratar de erradicar. No caso galego non existe disposición regulamentaria semellante e penso que sería unha modificación de interese. Ao meu parecer, non se deben desbotar neste eido vías de participación dos cidadáns que a través de mecanismos telemáticos, como os creados no Parlamento escocés<sup>35</sup>, poidan demandar dos poderes públicos o cumprimento dun deber tan esencial como é a pronta publicación das leis. Esta vía será moito máis efectiva que a sempre lenta do control xurisdiccional.

Por outra banda, é preciso citar a Lei 1/1985, do 4 de xuño, reguladora da publicación das normas no Principado de Asturias, posto que se é unha

<sup>34</sup> «Protecting the integrity of communications between MPs and their constituents», *The Parliamentarian*, 2004, n° 2, LXXXV, páxina 138.

<sup>35</sup> Michael McMahon: «E-petitioning the Scottish Parliament», *The Parliamentarian*, 2004, n° 3 LXXXV, páxina 236.

disposición moi oportuna e que *lege ferenda* debería existir en todos os ordenamentos autonómicos. No seu capítulo II ocúpase da publicación das leis aprobadas pola Junta General do Principado, establecendo que serán promulgadas en nome do rei polo presidente do Principado e describindo a fórmula promulgatoria que difire notablemente da prevista no caso galego. Ademais, contéñense certas prevencións de técnica normativa, que entendo de sumo interese, tales como a identificación das leis autonómicas como *Leis do Principado de Asturias* e a obriga de que sexan identificadas ordinalmente, asignando a cada unha un número correlativo referido ao ano en que resulten aprobadas.

Tanto en Galicia coma en Asturias non se require a sanción rexia das leis, como esixe o artigo 91 da Constitución para as estatais. Esta ausencia é valorada por Arce Janáriz<sup>36</sup> quen opina que non deixa de ser, a sanción no caso estatal, unha adherencia histórica da monarquía, «un simple vestixio histórico do que xa non pode ser».

## 2. As especialidades no procedemento legislativo

### 2.1. Leis de desenvolvemento estatutario

En relación con estas leis previstas no articulado dos estatutos de autonomía o dereito parlamentario galego entra a regular a iniciativa establecendo que, podendo seguir os criterios xerais dispostos no artigo 110 do Regulamento parlamentario, tamén é posible instrumentalala a través dun procedemento singular. En efecto, en Galicia é posible que a Mesa, de acordo coa Xunta de Portavoces e logo da iniciativa de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados, poida decidir que nesas materias a iniciativa parlamentaria sexa exercida polos grupos parlamentarios. É a vía coñecida na xerga parlamentaria como da *ponencia conxunta*<sup>37</sup>, que consiste en que a comisión competente nomee no seu seo unha *ponencia* para que elabore o texto da proposición de lei, que terá que ser sometida, posteriormente, aos trámites da publicación e presentación das emendas habituais.

---

<sup>36</sup> *Teoría y Práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Madu Ediciones, xaneiro, 2003, páxina 135.

<sup>37</sup> Ao meu xuízo, nestas leis que acadan un carácter máis simbólico ou «autoidentificador» é onde a participación da sociedade no procedemento legislativo se presenta como máis necesaria, coa finalidade de evitar o progresivo distanciamento entre o pobo e o poder legislativo. Así, o documento no meu traballo: «Descrédito de lo político y respuesta social: la juridificación del voluntariado en el Estado autonómico» na obra colectiva *Ciudadanía y política*, X Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, 2004, páxinas 101 a 113.

A concomitancia na tramitación desta clase de iniciativas prodúcese cando se analizan as especialidades na votación. En efecto, dispón o artigo 127 do Regulamento galego que a aprobación destas leis require o voto favorable da maioría absoluta dos membros do Parlamento nunha votación final de totalidade, de igual xeito que prevé o artigo 156 do Regulamento asturiano. A única diferenza destacable é que no caso de non conseguir a citada maioría a comisión competente deberá emitir un novo ditame no prazo dun mes en Galicia, que se reduce a quince días en Asturias.

No caso galego explicitase, ademais, dun xeito totalmente innecesario, pois así ocorre sempre consonte o principio de paralelismo das formas, que a modificación ou derogación das leis de desenvolvemento básico do Estatuto de Galicia igualmente require en todo caso o voto favorable da maioría absoluta dos membros do Parlamento nunha votación final de totalidade.

## 2.2. A reforma do Estatuto de autonomía

É un procedemento lexislativo que, ademais, está de grande actualidade polo momento político de reformulación do Estado autonómico que se está a vivir nestes momentos. Non podemos esquecer, como lembra Pérez-Calvo<sup>38</sup>, o carácter dispositivo do principio autonómico, que supón non só a voluntariedade do acceso á autonomía, senón tamén a liberdade de configuración do texto estatutario dentro das marxes previstas na Constitución.

A regulación galega é moi lacónica limitándose a establecer que os proxectos e proposicións de reforma estatutaria á que se refiren os artigos 56 e 57 do Estatuto se tramitarán coas normas establecidas nos artigos do regulamento referidos ás leis de desenvolvemento estatutario, pero para seren aprobados será preciso o voto favorable dos dous terzos dos membros de dereito do Parlamento. Aprobado, así, o proxecto de reforma, o presidente do Parlamento remitirállelo ás Cortes Xerais para a súa tramitación como lei orgánica. Obviamente, a singularidade esencial da tramitación da reforma estatutaria no caso galego é a existencia dun *referéndum* popular que, como ten sinalado recentemente F. Laporta<sup>39</sup> para o procedemento de revisión constitucional, supón un instrumento que dificulta excesivamente a posibilidade de cambio nas regras do xogo político, no noso caso autonómico.

<sup>38</sup> «El Estado autonómico 25 años después de la Constitución», *Revista Jurídica de Navarra*, xullo-décembro de 2003, nº 36.

<sup>39</sup> «Las dos vías para la reforma de la Constitución», *Claves de Razón Práctica*, nº 145, setembro de 2004, páxinas 14 a 23.



Moito máis regulamentista é a descrición dos trámites no caso asturiano. Así, o artigo 160 da normativa da Junta General dispón que a iniciativa para a reforma corresponderá a unha cuarta parte dos membros do Parlamento, a dous terzos dos concellos asturianos ou ao Consello de Goberno, así como ao Goberno do Estado e ás Cortes Xerais. É unha regulación máis completa que non dá por suposto os mandatos e prescricións previstos no texto estatutario. Ademais, en Asturias, a reforma do Estatuto substánciase consonte as regras do procedemento lexislativo ordinario, isto é, non se produce a remisión que observabamos no caso galego para as leis de desenvolvemento estatutario. Soamente son subliñables dúas especialidades. Por unha banda, o prazo de presentación de emendas será de trinta días e, por outra, o Pleno que coñeza esta materia terá carácter específico e monográfico. Ambas as especialidades son merecentes dunha valoración positiva pois realzan o asunto en cuestión e permiten a necesaria solemnidade dunha reforma deste alcance.

O *quórum* de aprobación da reforma do Estatuto é en Asturias máis doado de acadar ca en Galicia, pois só se esixe a maioría de tres quintos e iso sempre que non se trate sinxelamente de ampliar as competencias nos termos previstos no Estatuto de autonomía.

### 2.3. A Lei anual de orzamentos da Comunidade autónoma

Dicía Beniamino Caravita<sup>40</sup> que no Parlamento italiano se fai cada vez máis necesario posibilitar espazos de debate e consulta de carácter non vinculante, espazos que superen a dialéctica maioría-minoría e que sitúen o papel dos parlamentarios, tamén, fóra dos escenarios tradicionais da información e do control político. Penso que o procedemento orzamentario é, no noso contorno, o exemplo máis acaído de debate político no que as posicións das maiorías e minorías se presentan como inmutables e, non sendo nos gobernos de coalición, no que esta función consultiva se fai máis necesaria.

Na delimitación do obxecto do procedemento lexislativo especial, o dereito parlamentario de Galicia é máis previsor pois di que as disposicións descritas para a tramitación e aprobación dos orzamentos son tamén de aplicación para os dos entes públicos da Xunta de Galicia, para os que a lei establece a necesidade de aprobación parlamentaria. Aínda que nada di o Regulamento asturiano entendo esta regra como implícita tamén para o dereito orzamentario na Junta General do Principado.

A titularidade da iniciativa para a presentación ante o Parlamento desta lei está moito mellor delimitada no caso asturiano ca no galego. En efecto,

<sup>40</sup> «Il ruolo del Parlamento in sede consultiva sugli atti normativi di altre autorità», *Quaderni Costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, nº 1, 2004, páxina 114.

así como o Regulamento da Junta General establece taxativamente que é o Consello de Goberno o competente para a elaboración do proxecto de lei de orzamentos, no caso galego, quizais pola existencia dunha declaración estatutaria ao respecto no artigo 53.1º, non se explicita tal cuestión no Regulamento. De xeito máis preciso, tamén se establece que, aínda con incumprimentos reiterados na práctica, o proxecto de orzamentos debe chegar á Junta General antes do último trimestre de cada ano.

En ambos os parlamentos autonómicos o procedemento lexislativo para a aprobación dos orzamentos é o ordinario, sen prexuízo das peculiaridades que a seguir se describen. En primeiro lugar, existe unha declaración de prioridade para os orzamentos que non obsta para que no caso asturiano se impida, expresamente, a tramitación mediante o procedemento de urxencia, se ben, no caso galego, esta limitación podería estar na mente do autor do Regulamento cando se remite o procedemento lexislativo común, pois este non é urxente con carácter xeral. Cómpre afirmar que a presenza do executivo da elaboración do orzamento é moito maior ca en calquera outra lei, producíndose aquí máis ca en ningún outro punto as mesturas que no réxime parlamentario apuntara Carré de Malberg<sup>41</sup>, pois as interferencias veñen a supoñer unha negación da pureza na separación dos poderes.

O tratamento das emendas é semellante, pois, aquelas que supoñan un aumento de créditos nalgún concepto unicamente poderán ser admitidas a trámite se, ademais de cumprir os requisitos xerais, propoñen unha baixa de igual contía na mesma sección. As que supoñan unha minoración dos ingresos serán cualificadas como emendas á totalidade no caso asturiano, mentres que en Galicia serán simplemente remitidas á Xunta para que emita un informe sobre estas no prazo de quince días.

Respecto do debate de totalidade as diferenzas son máis relevantes. Así, no caso asturiano explicitase que deberá ter carácter plenario sempre, namentres que en Galicia se di que o debate será único, acumulándose neste tanto as emendas que postulen a súa devolución global coma calquera sección ou centro xestor de gasto. O dereito parlamentario galego é moito máis limitativo coas facultades presidenciais para a ordenación do debate plenario pois precisa o tempo «proporcional» de entre trinta e corenta e cinco minutos para que os grupos defendan as súas emendas, outorgándolle só a estas emendas efectos devolutivos para o proxecto. Esta proclamación non obsta para que, de igual xeito que fai o asturiano, admita as facultades de ordenación do debate e das votacións do xeito que mellor se axeite á estrutura do orzamento en favor dos presidentes do Parlamento e da Comisión, de acordo coas súas respectivas mesas.

<sup>41</sup> *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Recueil Sirey, t. II.



En Galicia prevese que o debate das emendas que afecten á contía global dos estados dos orzamentos ou que transfiran créditos entre as seccións será posterior ao devolutivo e fíxase un tempo «proporcional» de entre quince e trinta minutos para a súa defensa por parte dos grupos parlamentarios. Os dous ordenamentos parlamentarios establecen que este debate se refira ao articulado e ao estado de autorización de gastos, sen prexuízo do estudo doutros documentos que deban acompañar a aquel.

No tocante ao debate final dos orzamentos o réxime xurídico é idéntico. Sempre será plenario e deberá diferenciar o conxunto do articulado da lei e cada unha das súas seccións.

#### 2.4. A descentralización das potestades lexislativas

Unha das carencias que Sartori<sup>42</sup> ten apuntado respecto do papel do parlamento contemporáneo fai referencia á súa incapacidade para facer fronte, coa celeridade esixible, á demanda de produción lexislativa cos seus medios materiais e persoais. Ante este delicado papel algunhas cámaras parlamentarias<sup>43</sup> tentan de incrementar a rapidez dos seus traballos mediante a atribución de facultades lexislativas plenas ás comisións, pero esta mecánica non está exenta de problemas no parlamentarismo autonómico.

A competencia lexislativa plena nas comisións parlamentarias é unha vía para a descentralización do exercicio da función lexislativa que non existe no caso asturiano, atendendo, ao meu xuízo, a sólidas razóns que fan descansar o papel das comisións no procedemento lexislativo na celebración de audiencias e comparecencias de responsables públicos e da sociedade civil.

En Galicia esta forma de aprobación das leis só existe na letra do Regulamento pois na práctica non se ten tramitado ningunha lei sen coñecemento definitivo do Pleno da Cámara<sup>44</sup>. A regulación galega é moi semellante á prevista no Congreso dos Deputados e parte da delegación adoptada polo Pleno da Cámara por maioría de dous terzos, a proposta da Mesa, de acordo coa Xunta de Portavoces, ou por iniciativa desta. Límitase a tramitación pois non é posible nas leis de desenvolvemento estatutario e nos casos de reforma do Estatuto de autonomía.

<sup>42</sup> G. Sartori: «L'avenir des Parlements», *Bulletin SEDEIS*, n° 74, 1964, páxina 31.

<sup>43</sup> É o caso de parlamentos recentes como o de Gales que vén de crear no ano 2000 o novo procedemento acelerado. Cfr. Andrew George e Adrian Crompton: «Analysing the progress of a first Legislature», *The Parliamentarian*, 2004, n° 2 LXXXV, páxina 242 e seguintes.

<sup>44</sup> Tal e como se pode comprobar nas crónicas parlamentarias que teño publicado. Así, «Primer año de actividad en la III Legislatura del Parlamento de Galicia», *Revista de las Cortes Generales*, n° 22, 1991.



O dereito parlamentario de Galicia prevé que en todo momento o Pleno pode reclamar o debate e votación de calquera proxecto ou proposición de lei que fose obxecto de delegación, e para iso a iniciativa pode ser tomada pola Mesa da Cámara, por dous grupos parlamentarios ou por unha quinta parte dos deputados. Establecéndose como supletoria a regulación do procedemento lexislativo ordinario, en Galicia é obrigado, neste procedemento, que a *ponencia* que nomee a Comisión estea formada por un membro da Comisión pertencente a cada grupo parlamentario, o que exceptúa a regra xeral da posibilidade da *ponencia* unipersoal ou paritaria. Polo demais, a *ponencia* elaborará os seus traballos de xeito ordinario e o debate en comisión seguirá as previsións contidas no Regulamento para o Pleno.

Distinta natureza ten a modalidade lexislativa coñecida como tramitación en lectura única. Os orzamentos dos que se parte tanto en Asturias coma en Galicia son moi semellantes: a natureza dun proxecto (ou proposición no caso da Junta General do Principado) o aconsella ou a simplicidade da súa formulación o permita é unha decisión plenaria sobre a tramitación «directa» da iniciativa.

Diferenzas que xorden cando se analiza a maioría necesaria para a adopción do acordo, que en Galicia en ausencia de prescrición especial será a simple, pois en Asturias é a de dous terzos, e tamén na análise do procedemento, pois no caso galego é necesaria a audiencia da Xunta de Portavoces para a formulación da proposta ao Pleno por parte da Mesa, cuestión descoñecida en Asturias.

Pero sen ningunha dúbida, as diferenzas substanciais, que incluso fan que me pregunte a identidade dos procedementos de igual xeito denominados, aparecen cando se contempla o momento procesual no que o acordo de tramitación é adoptado. En efecto, no Parlamento de Galicia este acordo é previo namentres que na Junta General só se pode adoptar tras a admisión do proxecto ou a toma en consideración da proposición, así como unha vez rematado o prazo de presentación de emendas se non se presentara ningunha. Presúmese, pois, no caso asturiano do sometemento da iniciativa lexislativa ao procedemento ordinario, precisándose un pronunciamento expreso da Cámara despois da substanciación inicial do proxecto ou proposición de lei<sup>45</sup>.

Obtido o criterio favorable do Pleno en ambos os parlamentos procédese a un debate que se axusta aos denominados *de totalidade*, sometén-

<sup>45</sup> No caso galego límitase, pois, o dereito de emenda dun xeito que ten sido admitido expresamente polo Tribunal Constitucional español na súa sentenza 27/2000, do 31 de xaneiro. Cfr. co meu libro: *O estatuto de Galicia. 20 anos de parlamento de xustiza constitucional*, Vigo, Edicións Xerais, 2003, páxina 57.

dose posteriormente o conxunto do texto a unha soa votación. En Asturias prevese que este debate final se celebre de xeito subseguinte (na mesma sesión) ao acordo do pleno no que se admite a lectura única. Resulta ociosa, ao meu parecer, a redacción do artigo 165.5 do Regulamento asturiano no que se dispón de xeito obvio que se o resultado da votación é favorable o texto quedará aprobado e, no caso contrario, quedará rexeitado.

## 2.5. Os procedementos lexislativos ante as Cortes Xerais

A relación entre os poderes lexiferantes nun Estado composto é un dos eixes para que unha estrutura política territorialmente descentralizada poida acadar éxito. Nesta liña pronúncianse os estudosos que como Michael Cole<sup>46</sup> teñen escudriñado os miolos de réximes nos que recentemente se teñen operado procesos de *devolution* política. Penso que no Estado español esta relación entre poderes políticos aínda se presenta como máis necesaria tendo en conta os relevantes problemas de desvertebración social que restan por solucionarse, e que só poden ser abordados dende unha colaboración franca entre os suxeitos políticos centrais e os periféricos<sup>47</sup>.

Un mecanismo de colaboración institucional de tanto relevo coma o previsto no artigo 87.2 da Constitución recibe un tratamento moi cativo nos regulamentos asturiano e galego. En efecto, na Junta General do Principado dise que se tramitarán tales iniciativas polo procedemento lexislativo ordinario (igual ca en Galicia) e que serán aprobados nunha votación de totalidade por maioría absoluta da Cámara. A expresión do Regulamento galego que fala dunha aprobación «en derradeira votación» non aclara se está a esixir unha votación conxunta do texto como no caso asturiano.

Así, aprobada a iniciativa é preciso que unha representación da Cámara autonómica a defenda ante o Congreso dos Deputados e para a designación dela establécese que cada deputado escriba un nome na papeleta correspondente. Resultarán elixidos, ata un máximo de tres, no número previamente fixado polo Pleno por maioría absoluta no caso galego e por maioría simple na Junta General, os deputados que obteñan máis votos. En Galicia, no caso de posible empate, a votación repetiríase entre os que obtivesen o maior número de votos, se ben non se achega

---

<sup>46</sup> «Local Government Reform In Britain 1997-2001: national Forces and international trends», *Government and Opposition*, volume 38, nº 2, primavera de 2003, páxina 181 e seguintes.

<sup>47</sup> Para un estudo destas problemáticas paréceme atinado o traballo de José Cazorla Pérez: «Las desigualdades regionales en España», *Sistema*, setembro de 2004, páxinas 3 a 24.

solución para o caso de que non se resolva a votación, aspecto que a Junta General se refire no seu artigo 48, no que se establece que se considerará elixido o candidato proposto pola formación política máis votada nas eleccións autonómicas.

Este mecanismo de colaboración non ten desenvolvido todas as potencialidades que pode acadar no noso sistema constitucional, sobre todo, tendo en conta, como lembra Arnaldo Alcubilla<sup>48</sup>, a admisión expresa que o Tribunal Constitucional ten afirmado (entre outras na súa sentenza 137/1986 do 6 de novembro) que as leis ordinarias poden completar as disposicións das orgánicas para conseguir unha disciplina integral e articulada do ámbito do que se trate. Dende esta perspectiva, os parlamentos autonómicos poden estar lexitimamente en alerta para tentar personalizar, ás súas realidades xurídicas e sociais, mandatos xenéricos establecidos nas leis orgánicas aprobadas polas Cortes Xerais.

Finalmente, cómpre subliñar que, ao xuízo máis estendido na nosa doutrina, a vía máis acaída de colaboración entre os parlamentos autonómicos e o central tería a súa manifestación nunha vehiculización da vontade autonómica ante o Senado, un intento que, polo demais, está de actualidade, tamén, como apunta Vincenzo Baldini<sup>49</sup>, en Italia coas últimas reformas federalizantes do Senado.

### 3. A lexislación delegada

Como ten apuntado Bastida Freijedo<sup>50</sup>, o Consello de Goberno asturiano non ten atribuída a potestade de ditar decretos-lei, isto é, lexislación de urxencia, e ata 1999 tampouco o Estatuto de autonomía prevía a figura do decreto lexislativo. A situación é, polo tanto, ben diferente da galega onde dende 1981 o noso Estatuto fixou a existencia da lexislación delegada no seu artigo 10.1 letra a).

En Asturias existe unha declaración inicial sobre as materias sobre as que se pode realizar a delegación lexislativa, exceptuándose, expresamente, as leis de desenvolvemento estatutario, a Lei de orzamentos, a reforma do Estatuto de autonomía e a elaboración das proposicións e proxectos que se presenten ante o Congreso dos Deputados. Igualmente, exceptúanse todas aquelas que, con carácter xeral, necesiten para a súa aprobación a maioría absoluta.

<sup>48</sup> *El poder legislativo estatal en el Estado autonómico*, Fundación para el análisis y los estudios sociales, Madrid, 2003, páxina 27.

<sup>49</sup> «La proposta di riforma del senato federale: un'abiura del modello-bundesrat», *Quaderni Costituzionali. Revista Italiana di Diritto Costituzionale*, 3/2004, Il Mulino, páxina 610 e seguintes.

<sup>50</sup> Cfr.: *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias*, Op. cit. supra, páxina 598.



No caso galego, o Regulamento do Parlamento dispón que a Xunta, en canto fixese uso da delegación prevista no artigo 10.1 do Estatuto de Galicia, dirixiralle ao Parlamento a correspondente comunicación, que conterá o texto articulado ou refundido obxecto daquela e que será publicado no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*. A regulación asturiana é moi semellante neste punto. Penso que, no caso das refundicións normativas, se podería relaxar o réxime de control, pois contribúen notablemente á seguridade xurídica dos cidadáns e cos medios informáticos existentes na actualidade resulta realmente sinxelo comprobar se a refundición respecta ou non os termos da autorización parlamentaria<sup>51</sup>.

A relación que se crea entre o Parlamento autonómico e o Goberno con motivo da aprobación dunha delegación lexislativa ten unhas dimensións moi relevantes que, quizais polo escaso número destas no Estado autonómico, non se ten analizado coa suficiente demora. En efecto, entendo, como Boix Palop<sup>52</sup>, que a articulación de limitacións xurídicas constitucionalmente impostas aos órganos representativos ten permitido superar moitos problemas que tradicionalmente presentaba a especial posición do lexislador no marco do equilibrio entre os poderes públicos. Deste xeito, na actualidade, existe un ámbito da relación entre o ente delegante (a Cámara) e o delegado (o Goberno) que pode caer dentro das competencias de control do Tribunal Constitucional, coas importantes consecuencias xurídicas e políticas que isto trae consigo<sup>53</sup>.

Cando, de conformidade co establecido no artigo 10.1 do Estatuto de autonomía de Galicia, as leis de delegación establecen que o control adicional da lexislación delegada o realice o Parlamento galego, procederase conforme o establecido no Regulamento parlamentario, que establece un réxime moi semellante ao da Junta General e que a seguir se describe.

En primeiro lugar, no caso de que no mes seguinte á publicación do texto articulado ou refundido ningún deputado ou grupo parlamentario formulase obxeccións, entenderase que a Xunta fixo uso correcto da delegación lexislativa.

Se dentro do referido prazo se formulara algún reparo á delegación en escrito dirixido á Mesa do Parlamento, esta remitirallo á correspondente Comisión da Cámara, que deberá emitir ditame ao respecto no prazo que para o efecto se sinala.


---

<sup>51</sup> Sobre as vantaxes que supón a utilización de medios informáticos nos modernos parlamentos pode consultarse o traballo de François Côté: «Institutions parlementaires et cyberdémocratie», *Revue parlementaire canadiense*, nº 1, outono de 2004, páxinas 25 e seguintes.

<sup>52</sup> *Las Convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid, 2004, páxina 36.

<sup>53</sup> Para un estudo atinado do labor do Tribunal Constitucional pode consultarse o traballo de Francisco Rubio Llorente: «El Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 71, maio-agosto, 2004, páxinas 11 e seguintes.

O ditame será debatido no Pleno da Cámara consonte as normas xerais do procedemento legislativo. En Asturias precísase que cada observación se considerará como unha emenda. Os efectos xurídicos de control serán os previstos na Lei de delegación. Arce Janáriz<sup>54</sup> sinala que, unha vez ditados polo Consello de Goberno, os decretos legislativos serán remitidos á Junta General, pero o control que esta pode exercer sobre o uso que o Consello de Goberno fixera da delegación o será soamente de oportunidade e non afectará á vixencia daqueles decretos.

Tanto en Galicia coma en Asturias son moi escasos os supostos de legislación delegada, limitándose case que, exclusivamente, a aspectos orzamentarios ou tributarios<sup>55</sup>. 

---

<sup>54</sup> *Teoría y Práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Madu Ediciones, xaneiro, 2003, páxina 150.

<sup>55</sup> Para unha análise do caso galego pode consultarse o meu manual: *Dereito parlamentario de Galicia*, Edicións Xerais, Vigo, 2001, páxina 188.