

OS PROCEDIMENTOS LEXISLATIVOS ESPECIAIS

Xosé A. Sarmiento Méndez*

Universidade de Vigo

A expresión “procedementos lexislativos especiais” ten dúas acepcións no Regulamento parlamentario galego. Así o capítulo III do título adicado ó procedemento lexislativo trata das denominadas “especialidades no procedemento lexislativo” que, de xeito moi parello ós esquemas do Dereito comparado (1), integran certos modos de aprobación de leis autonómicas cualificadas pola súa urxencia ou a súa reserva a concretos ámbitos materiais. Por outra banda o título XII do Regulamento baixo a rúbrica de “procedementos lexislativos especiais” contén a regulación de dúas vías ben diferenciadas de relación do lexislativo autonómico con órganos estatais, ca finalidade de logra-la aprobación dunha lei por parte das Cortes Xerais.

I. As leis de desenvolvemento básico do Estatuto de Galicia

O ordenamento xurídico galego coñece unha tipoloxía normativa diferenciada dentro das leis autonómicas. Esta cualificación foi rapidamente asemellada por parte da doutrina á categoría das leis orgánicas no ámbito estatal (2). Como sinalarei trátase dunha asimilación que precisa dalgunhas

* Letrado do Parlamento
Profesor de Dereito Constitucional

(1) Tal é o caso da doutrina francesa, que inclúe nesta temática as especialidades que derivan de aspectos sustantivos e as que teñen a súa orixe nos procedementos de ralentización ou aceleración do proceso. Vid. neste senso Dominique Turpin: *Droit Constitutionnel*. Presses Universitaires de France. 3ª ed. 1997. Páx.480.

(2) Así Ramón Máiz no seu traballo: «A lexislación autonómica de natureza institucional». Traballo presentado como comunicación á Mesa Redonda sobre As Comunidades Autónomas constituídas a través da disposición transitoria segunda e o artigo 151 da Constitución. Granada 16 a 18 de decembro de 1982.

matizacións e que ademáis introduce certas doses de confusión sobre a natureza xurídica das leis de desenvolvemento básico.

A previsión do artigo 126 do Regulamento do Parlamento de Galicia crea unha importante inseguridade xurídica ó establecer un procedemento especial para as leis de desenvolvemento básico “que prevé o Estatuto de Galicia”. Como o lector avisado comprobará non existe unha relación taxativa de leis de desenvolvemento básico no Estatuto galego.

A) A iniciativa

En principio atribúese a posibilidade de presentar proxectos de lei de desenvolvemento básico a tódolos suxeitos establecidos no artigo 110 do Regulamento: deputados e grupos parlamentarios, Goberno galego e cidadáns. Nembargantes o propio artigo se encarga de desmentir esta atribución xeneralizada da iniciativa lexislativa de desenvolvemento básico ó apuntar que “a Mesa de acordo coa Xunta de portavoces pode decidir, logo de iniciativa de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados, que a iniciativa sexa exercida polos grupos parlamentarios”. Portero e Máiz (3) entenden que realmente a iniciativa estase a atribuír as comisións parlamentarias dun xeito orixinal no dereito parlamentario español, que eles mesmos consideran respaldado de xustificacións prácticas.

B) O procedemento

Establécese que “a comisión competente nomee no seu seo unha ponencia para que elabore o texto da proposición de lei”. Obviamente a determinación da comisión que ostente a competencia precisará o acordo da Mesa-Xunta de portavoces, conforme ó réxime xeral establecido no artigo 39 do Regulamento do Parlamento de Galicia.

A atribución á ponencia da laboura de elabora-lo texto da proposición de lei ven a desmenti-la posibilidade teórica de que as leis de desenvolvemento

(3) Así se expresan en : *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*. Ed. Parlamento de Galicia. 1988. Páx. 95.

básico deriven de proxectos de lei gubernamentais, o autor do Regulamento pensaba pois na normalidade da iniciativa parlamentaria (e non na gubernamental) para a creación deste subtipo normativo autonómico.

Un trámite ineludible no procedemento de aprobación destas leis é o da publicación conforme ós artigos 111 e 112 do Regulamento, que se refiren á publicidade dos proxectos de lei. O problema subcitado provén da incoherencia dun debate de totalidade no suposto de tramitarse a iniciativa de orixe parlamentario, posto que procede, como é ben sabido, o debate de toma en consideración, e incluso respecto deste algúns autores se manifestan a favor da súa supresión.

A substanciación subseguinte en sede parlamentaria seguirá o procedemento lexislativo ordinario, nembargantes aprecianse tres especialidades. En primeiro lugar a maioría necesaria para a aprobación das leis de desenvolvemento básico é a maioría absoluta dos membros do Parlamento, é dicir, 38 deputados. Este requisito que semella intranscendente nos supostos de gobernos que contan con maioría parlamentaria é moi relevante (4) nos supostos nos que a maioría minoritaria sexa distinta da gubernamental, pois obriga a acadalo consenso entre varias forzas políticas.

A segunda especialidade é a necesidade dunha votación final de totalidade que non se esixe no procedemento lexislativo ordinario no que só se votan as distintas partes da lei (sexa artigo por artigo ou por grupos de materias) e nunca se somete a unha votación global o texto do proxecto.

A última das singularidades é a máis chamativa por canto se non se consegue a maioría absoluta antes citada, posibilitase a elaboración por parte da Comisión dun novo dictame no prazo dun mes, cecais tentando de xenerala aprobación definitiva da lei. Neste sentido remítese o Regulamento ás normas que regulan os debates de totalidade, o que merece a crítica xa referida anteriormente. Ademáis a redacción do artigo 127 é desafortunada ó expresar que se entende “definitivamente rexeitado” o texto no suposto de non obterse a votación favorable da maioría absoluta, pois sempre a votación última do Pleno supón o pronunciamento definitivo da Cámara.

(4) Opinión sostida por Portero e Máiz na obra citada supra. Páx. 86.

A reforma ou derogación das leis de desenvolvemento básico require en todo caso o voto favorable da maioría absoluta dos membros do Parlamento nunha segunda votación final de totalidade. Este rexime é manifestación do principio "contrarius actus" que Pérez Royo (5) analizou para a problemática da reforma constitucional. Efectivamente o paralelismo das formas debe aplicarse a este suposto, pero indo un paso máis alá deberá tamén existir unha segunda oportunidade, vía emisión dun novo dictame por parte da comisión, para a eventual aprobación da modificación ou derogación da lei de desenvolvemento básico do Estatuto de que se trate.

II. A reforma do Estatuto de Galicia

Trátase dunha materia que atopa as súas fontes procedimentais non só no Regulamento do Parlamento galego senon no propio texto do Estatuto de Autonomía (Título V, artigos 56 e 57) e nos Regulamentos do Congreso dos Deputados e do Senado ó tratar o procedemento lexislativo propio das leis orgánicas. Abórdase aquí somentes a especialidade parlamentaria, remitindo ós excelentes traballos existentes o estudio das vertentes sustantivas da reforma (6).

A participación das Cortes Xerais na tramitación do proxecto de reforma estatutaria ven a apoiar os argumentos daqueles que defenden certo carácter paccionado dos estatutos de autonomía de vía rápida. Trataríase no dicir destes autores (González Mariñas para o caso galego) (7) da coexistencia da vontade autonómica (lexislativo autonómico e referendun popular), coa vontade estatal manifestada polas Cortes Xerais.

O Regulamento galego limitase a remitir a regulación ó contido dos artigos 56 e 57 do Estatuto e as especialidades xa comentadas das leis de desenvolvemento básico do mesmo, matizando unicamente que a aprobación

(5) No manual: *Curso de Dereito Constitucional*. Marcial Pons, 1997. Cuarta ed. Páx. 164 e ss.

(6) Entre outros, Baldomero Cores: *A devolución de Galicia. O Estatuto: onte e hoxe*. Minerva. Santiago, 1977. Gutiérrez Llamas, A. "Os procedementos para a reforma dos estatutos de autonomía das comunidades autónomas". Universidade de Murcia, 1991.

(7) "A reforma do Estatuto de Autonomía" na obra colectiva: *Estudios sobre o Estatuto Galego*. Xunta de Galicia, 1991. Páx. 622.

necesita o voto favorable dos dous tercios dos membros de dereito do Parlamento de Galicia (na actualidade 50 deputados). Existe outra limitación procedimental que procede da imposibilidade, según o Estatuto de Autonomía (artigo 56), de voltar a someter a debate e votación do Parlamento durante un prazo dun ano, as propostas de reforma que non foran aprobadas polas Cortes Xerais ou pola Cámara autonómica.

Sen dúbida a especialidade procedimental máis relevante é de carácter extraparlamentario: a necesidade de referendun popular. Este requisito (que se desenvolverá dacordo ó previsto na lei orgánica 2/1980, do 18 de xaneiro sobre regulación das distintas modalidades de referéndun) considérase desproporcionado para as reformas organizativas, e así autores como Fernando Santaolalla (8) teñen defendido a súa necesidade de supresión.

Por último o regulamento autonómico prevé que “aprobado o proxecto de reforma, o presidente do Parlamento remitírallo ás Cortes para a súa tramitación ulterior”. Sen dúbida, e de acordo os mecanismos de relación entre o Lexislativo autonómico e as Cortes xerais, este proxecto deberá ser remitido á Mesa do Congreso dos deputados, que é o órgano constitucionalmente competente para a calificación deste documento.

III. A lei presupostaria anual

A) Marco de tramitación

O principio xeral que imbúe a Lei de presupostos é o seu sometemento ó procedemento lexislativo común. Isto é, o Parlamento na súa laboura de exame, emenda e aprobación somete á Lei de presupostos ó procedemento ordinario, se ben con algunhas especialidades que resultan realmente significativas.

Dende o punto de vista orgánico é salientable a necesaria participación da Comisión 3ª, de Economía, Facenda e Presupostos na tramitación desta

(8) En *Dereito Parlamentario español*. Espasa Universidade. 1990, pág. 285.

lei. Nembargantes non se fai tan relevante a participación da mesma como noutros sistemas parlamentarios (por exemplo o italiano) que obrigan a consulta-lo parecer da Comisión de Presupostos en calquera tramitación lexislativa que poida afectar ó perfil da provisión de fondos públicos (9).

A que se ten denominado natureza xurídica complexa da Lei de Presupostos provoca serios problemas de técnica normativa na súa tramitación polo seu dobre carácter: lexislativo permanente e lei- medida continxente ou cauce formal para a tramitación dos créditos presupostarios. Nesta liña o Tribunal Constitucional apuntou en sucesivas sentencias o contido posible da Lei de Presupostos chegando ó que Carles Viver i Pi-Sunyer denomina unha vía intermedia: a Lei de presupostos pode incluír preceptos distintos dos relativos á previsión de gastos e ingresos, pero non calesquera outros preceptos con excepción dos que crean tributos (10).

Distingo tres grandes excepcións ó trámite lexislativo ordinario que sufren os presupostos: as temporais, as que afectan ás emendas e as que se refiren ó reforzamento do dereito de información dos deputados.

No ámbito temporal destaca ante todo a preferencia absoluta con que conta a Lei de Presupostos respecto ós demais textos lexislativos que se atopan en tramitación na Cámara nese intre. As razóns desta preferencia son xustificables dende o punto de vista estatutario e non merecen unha crítica negativa. O que resulta máis cuestionable é a introducción dunha nova especialidade procedimental “pararegulamentaria” pola eventual existencia dunha “Lei de acompañamento” que se tramita simultaneamente á Lei de Presupostos anual e gozando polo tanto de igual preferencia na tramitación (11).

(9) Cfr. “Lettera circolare del presidente della Camera dei deputati sulla istruttoria legislativa nelle commissioni (10 gennaio 1997)”. *Rassegna Parlamentare* n.º 4. 1997 (páx. 245).

(10) No seu traballo “A función presupostaria na xurisprudencia constitucional” e apoiándose nas SSTC 27/81 e 76/92. No volumen colectivo *Parlamento e Xustiza Constitucional. IV Xornadas da Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Aranzadi. Páx. 570.

(11) Este subtipo normativo introdúcese por primeira vez no dereito autonómico galego co proxecto de lei de presupostos para 1998. Paréceme digna de lembranza a idea de Jeremy Bentham: “As veces a mudanza de nome dos obxectos basta para mudar os sentimentos dos homes. Os romanos aborrecían o nome de rei, e toleraron os de dictador e emperador”.

As emendas presentadas ó proxecto de lei de presupostos sométense no seu trámite de admisión ós requisitos xerais regulamentarios pero de xeito engadido se lles esixe que sexan equilibradas (así STC 65/1987, do 21 de maio), requisito este que debe entenderse referido a aquelas que afecten ós gastos presupuestarios. Neste sentido só poderan ser admitidas a trámite se propoñen unha baixa de igual cuantía na mesma sección que supoñan aumento de crédito.

De xeito similar prevese que as emendas ó proxecto de lei de presupostos que supoñan minoración de ingresos deban remitirse á Xunta para que esta emita informe sobre as mesmas no prazo de quince días. Esta é unha práctica inusual no legislativo autonómico pero que conta con importantes apoiaturas por exemplo, no dereito parlamentario francés consecuencia das previsións do artigo 40 da Constitución e que merece o xuízo favorable da doutrina daquel país (12).

Por último no trámite de debate presupostario os deputados autonómicos contan con máis facilidades para a formación do seu criterio respecto ó proxecto sobre o que se teñen que pronunciar. Nesta liña, a pesar da falla de apoiatura regulamentaria e seguindo a práctica xeneralizada nos parlamentos de todo o Estado, antes de finaliza-lo prazo de presentación das emendas teñen lugar unha serie de comparecencias ante a comisión competente na que os distintos responsables dos entes xestores de gasto xustifican o contido do seu proxecto de presupostos. Trátase de comparecencias excepcionais no procedemento legislativo ordinario, pero que son habituais nesta lei anual, a pesar de non atoparse prohibidas, coma nos refire Michael Rush que ocorre no caso da Cámara dos Comúns (13).

Certamente a doutrina e os tribunais criticaron a presenza en leis de presupostos de disposicións alleas ás previsións de ingresos e gastos e nembargantes agora as voces que critican a heteroxeneidade das "leis de acompañamento" son menores.

(12) Así Jean Foyer: *Le Député française*. Ed. Economica. 1991, páx. 134.

Apuntei noutro lugar a necesaria interpretación restrictiva destes límites regulamentarios para non obviar inutilmente ós dereitos dos deputados. Así no meu traballo: "O control parlamentario das finanzas públicas na Comunidade Autónoma de Galicia". *Regap* n.º 13, 1996. Páxina 273.

(13) Na súa comunicación «As comisións no Parlamento do Reino Unido» presentada ó seminario sobre as comisións parlamentarias celebrado no Parlamento Vasco.

O trámite que vimos de comentar en comisión posibilita a participación dos portavoces sectoriais de cada materia e non dos especializados en economía exclusivamente, práctica que en Alemania se estende ó análise por parte dunhos mesmos portavoces dos presupostos dos distintos anos que dure a lexislatura o que provoca unha interesante especialización que tamén no caso galego se ten observado, e que redundará en definitiva nunha tramitación máis esixente do documento presupostario (14).

B) Debate

O actual desenvolvemento do debate presupostario é debedor da redacción dada ó Regulamento pola reforma do 22 de xullo de 1993. Este trámite foi notablemente simplificado procedéndose a un debate único no que se acumulan tanto as emendas que postulan a devolución global dos presupostos como as que pretenden o rexeitamento de calquera sección ou centro xestor de gastos. Para a súa defensa dispónse dun tempo proporcional entre trinta e coarenta e cinco minutos por cada grupo parlamentario. Establécese igualmente que só estas emendas terán efectos devolutivos para o proxecto.

A dicción regulamentaria expresa que a seguir deben debatirse as emendas que afecten á contía global dos “estados dos presupostos”, expresión que é criticada por F. Santaolalla, pois non é seguro si se refire ó monto global absoluto dos presupostos ou ben ó importe de cada unha das seccións, ou ceais si quixo abarcar calquera destes dous supostos (15). Tamén se debaten neste intre aquelas emendas que transfiren créditos entre seccións. Para a súa defensa cada grupo parlamentario dispón dun tempo proporcional entre quince e trinta minutos.

Ainda que o miolo do debate presupostario se centre nas cuantías de cada unha das seccións non pode esquencerse que o texto articulado que o precede acada unha grande transcendencia, e por iso é obxecto dun debate

(14) Asi Wolfrang Zeh: «Informe sobre a organización, as funcións e o procedemento das comisións no Bundestag». Pax. 24. Comunicación presentada ás xornadas citadas supra.

(15) Así no seu manual *Dereito parlamentario español*. Cit. supra. Pax. 281.

individualizado, todo elo sen prexuízo do estudio doutros documentos que os acompañen e que non son sometidos a votación algunha.

Este marco regulamentario ven a ser matizado pola posibilidade de adaptación do debate á estrutura presupostaria (actualmente sometida ó esquema da presupostación por programas) para o que se habilita o presidente da Comisión de Presupostos e o do Parlamento, de acordo coas súas respectivas mesas poidan ordena-los debates e as votacións.

A aprobación final dos presupostos no Pleno da Cámara deberase desenvolver diferenciando o conxunto do articulado da Lei e cada unha das súas seccións, o que obriga a identificar claramente as distintas Consellerías e as súas partidas presupostarias, e os distintos centros de gasto sexan organismos autónomos ou sociedades públicas.

IV. A competencia lexislativa plena das comisións

A atribución de ámbitos propios ás comisións parlamentarias que antes estaban reservados ó Pleno é unha tendencia xeneralizada no dereito comparado e que ven de ser reforzada coas máis recentes reformas regulamentarias (16).

Opino que se trata, no caso galego, dun claro suposto de mimetismo regulamentario, posto que non é axeitado ás nosas necesidades parlamentarias a delegación nas comisións da posibilidade de aproba-las leis. A valoración contraria que a doutrina fai deste procedemento no caso do Congreso dos Deputados parece enlazar coa existencia no dereito comparado de reservas de lei plenarias que non se dan taxativamente no dereito autonómico de Galicia (17).

(16) Asi Giampolo Boccaccini: *Sistema político e regolamento parlamentari*. Giuffrè Editore, 1980. Pax. 300.

(17) F. Santaolalla crítica a redacción do artigo 148.2 do Regulamento do Congreso ata chegar a cuestionar a constitucionalidade da delegación automática da competencia lexislativa plena nas comisións. *Op. cit. supra* pax. 277.

A limitación deste procedemento no caso italiano procede segundo S. Traversa da existencia dunha «riserva di legge d' assemblea». *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*. Giuffrè editore. Milano. Páx. 33 e ss.

O espacio lexislativo autonómico cada vez máis limitado pola “voráxine lexislativa” das lexislaturas iniciais da autonomía e pola ampla dimensión das “bases” na xurisprudencia do Tribunal Constitucional xeneran, ó meu xuízo, que este procedemento previsto no Regulamento non se teña levado á práctica, nen vaia ter unha utilización futura moi frecuente.

A) Iniciativa

A proposta debe provir da Mesa da Cámara de acordo coa Xunta de portavoces ou partir da propia iniciativa deste último órgano. En ámbolos dous casos maniféstase a primacía do criterio político sobre o institucional ó esixi-la participación do órgano da cámara no que están presentes os portavoces de tódolos grupos parlamentarios.

O acordo de delegación tomarase por maioría de 2/3 e resulta aplicable a proposicións e proxectos de lei, agás as referidas leis de desenvolvemento básico e a reforma do Estatuto de autonomía. Varias observacións deben ser feitas a este respecto.

En primeiro lugar non se di se resulta aplicable este procedemento a unha iniciativa lexislativa popular pero entendo que, unha vez superada a votación inicial de toma en consideración, nada impide que esta proposición de democracia directa poida substanciarse pola competencia lexislativa plena da comisión. Por outra banda resulta innecesaria a explicitación de que non é posible reforma o Estatuto de autonomía a través deste procedemento, posto que xa no Regulamento se fala da súa aprobación polos 2/3 dos “membros de dereito da Cámara” que obviamente nunca se alcanzarán polo número dos componentes dunha comisión parlamentaria.

Aínda que nada se precisa no texto regulamentario tamén defendo a imposibilidade da aplicación deste procedemento á aprobación la lei anual de presupostos e as eventuais reformas do regulamento parlamentario. En ambos casos existen reservas procedimentais que fan imposible, o meu parecer, a delegación en Comisión (18).

(18) Prohibicións que non son descoñecidas no Dereito autonómico comparado. Así Beato Espejo: *Dereito Público da Comunidade Autónoma de Extremadura*. E.R.E. 1997. Páx. 119.

A avocación por parte do Pleno pode darse a iniciativa da Mesa, de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados. Obsérvase unha clara falta de paralelismo coa lexitimación esixida para adoptalo proceso inicialmente (non se fala para nada aquí da Xunta de portavoces).

O Regulamento non determina a maioría necesaria para este acordo de avocación pero conforme ó principio “*contrarius actus*” parece preciso a maioría de 2/3 do número legal de membros do Parlamento, o que é contrario ó principio xeral de funcionamento do Pleno por maioría simple.

B) Substanciación

Este suptipo normativo sométese ó procedemento legislativo común, salvo, como é obvio, o debate e votación no Pleno. Esta declaración de principio vén matizada pola obrigatoriedade de que a ponencia nomeada no seo da comisión se forme por un membro da comisión pertencente a cada grupo parlamentario. Redacción regulamentaria que apunta dúas especialidades respecto á regulación xeral das ponencias no procedemento legislativo.

Por unha banda deixa clara a necesaria condición de membro da comisión competente para formar parte da ponencia que informe unha lei que deba ser aprobada por esta vía.

Esto choca coa práctica habitual das substitucións nas comisións legislativas permanentes no momento de designa-las ponencias legislativas ordinarias, posto que é común que deputados alleos á Comisión competente formen parte da ponencia de textos legislativos que foron a ela asignados .

Por outro lado, a composición da Ponencia deberá ser paritaria, o que supón que non poderá darse a figura do ponente individual (que si é posible no trámite ordinario) e ademais esta ponencia colexiada deberá contar cun membro de cada grupo parlamentario, o que coincide coa práctica xeral ata agora no Parlamento autonómico pero non coa seguida noutras cámaras (por exemplo nas Cortes Xerais).

No funcionamento da Ponencia non se aprecian especialidades singulares polo que será de aplicación o disposto con carácter xeral no capítulo II do título VI do Regulamento parlamentario.

C) Aprobación

Unha vez redactado o informe da ponencia apunta o Regulamento que o Pleno da Comisión seguirá o trámite previsto nesta norma para a deliberación en Pleno.

Resulta chamativa a expresión “Pleno da Comisión” xa que non se distingue entre composicións parciais e plenarias no lexislativo autonómico, de feito é insólita a constitución, tan habitual noutras cámaras de subcomisións, e, por suposto, nos resulta totalmente allea unha tradición parlamentaria como a británica do “Committee of the whole house” (19).

A aplicación das normas que regulan as deliberacións plenarias contidas no artigo 120 do Regulamento plantexa certos problemas no tocantes ó papel que poida desempeña-lo presidente da Comisión e ademais pon de manifesto a clara inaplicación a este procedemento do disposto no artigo 121 que regula a laboura da comisión encargada de dar unha redacción harmónica ó texto definitivo da lei.

V. A tramitación dun proxecto de lei en lectura única

A) Supostos nos que se da

Trátase dun procedemento similar ó previsto no dereito parlamentario italiano para as comisións deliberantes que integran como nos recorda Livio Paladin a “sede legislativa” (20).

(19) Para unha documentación precisa desta institución, pode consultarse, Erskine May. *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*. London. Butterworths. 1983. páx. 655 e ss.

(20) Vid. Diritto costituzionale. Seconda Edizione. Ed. Cedam. Milano, 1995. Páx. 336.

Os casos citados polo Regulamento son dous:

a) que se trate dun proxecto con gran simplicidade de formulación (os que G. Ugo Rescigno (21) denominaría "atti simplici") ou,

b) que a natureza do proxecto o aconselle.

Estos supostos obrigan a un consenso entre as forzas políticas para a apreciación da súa existencia. Habitualmente o que se busca é o funcionamento rápido da Cámara, o que vén de ser criticado como pretensión falsa por autores como García Morillo (22). Ademais o pretendido consenso xenera habitualmente déficits importantes de publicidade, o que creou reservas a certos autores (23).

b) Procedemento.

Os órganos competentes para formula-la proposta son a Mesa, oída a Xunta de Portavoces, ou a propia Xunta de Portavoces ailladamente. En ambos casos atopamos a importante participación do criterio político da Xunta de Portavoces, criterio que en definitiva plasmará o consenso necesario para que este tipo normativo poida nacer. Esta unanimidade trae consigo consecuencias procedimentais como as que Cano Bueso deduce para o caso andaluz: a imposibilidade de presentar emendas por parte dos distintos grupos parlamentarios (24).

O acordo necesario para o sometemento dun proxecto de lei a este procedemento plenario. Trátase de dúas votacións, unha acerca do procedemento a seguir e outra sobre o fondo do proxecto, estas votacións poden producirse na mesma sesión ou ben en sesións distintas.

(21) Tratando a súa categorización dos actos parlamentarios. « Tipi di atto normativo secondo criteri utili alla applicazione delle tecniche legislative». *Rasegna parlamentare*. nº4. Páxina 213.

(22) No seu meritorio traballo: «O Parlamento na era global». *Cuadernos de Dereito Público*. nº 1 (maio-agosto 1997). Páxina 80.

(23) Así, Oliet Palá: «Democracia, publicidade e concertación social». Publicado na *Revista das Cortes Xerais* núm. 38, 2º cuatrimestre, 1996. Páxs. 153 e ss.

(24) Réxime que se deriva do artigo 136.1 do Regulamento do Parlamento de Andalucía e que o autor citado defende en : *Curso de dereito público de Andalucía*. Editorial Tirant Lo blanch. Valencia, 1993. Páx. 125.

O acordo deberá adoptarse por maioría simple, que é o quorum habitual de funcionamento das cámaras, a diferenza do caso italiano no que como refire Alessandro Palanza debe producirse unha solicitude unánime dos portavoces dos grupos ou das catro quintas partes dos compoñentes do órgano (25).

A lectura única pode producirse directamente no Pleno ou ante unha comisión, se ben a práctica parlamentaria autonómica coñece somentes a primeira posibilidade e reducida a supostos de leis habilitadoras de créditos (leis de artigo único) ou leis de reforma puntual doutras existentes.

O debate someterase ó previsto no artigo 79.1 e 2 do Regulamento que regulan os debates de totalidade, sendo a votación única para o conxunto da lei, o que non deixa de presentar problemas cando se trata de proxectos que non teñen acadado un consenso uniforme da Cámara. Cecais pensando na trascendencia que poida acadar este procedemento, o artigo 92 do Regulamento da Cámara Italiana establece a votación por man alzada, aspecto este que é descoñecido no ámbito galego debido con toda seguridade ó seu escaso predicamento.

VI. Proposicións e solicitude de proxectos para a aprobación de leis estatais.

Atopámonos ante unha manifestación nida do principio de colaboración lexislativa entre as Comunidades Autónomas e os órganos constitucionais do Estado, como ten posto de manifesto o profesor Alonso de Antonio (26).

Inclúense aquí dous procedementos cun contido político claramente diferenciado e que transmiten unha significación práctica moi distinta nos supostos de gobernos minoritarios ou de coalición nos que a importancia da

(25) Alessandro Palanza: As comisións permanentes no Parlamento italiano. Ponencia presentada ó *Seminario sobre as comisións parlamentarias* celebrado no Parlamento vasco. Exemplar mecanografiado páxina 15.

(26) Na súa monografía *O Estado Autonómico e o principio de solidariedade como colaboración lexislativa*. Monografías do Congreso dos Deputados, 1986. Volume 1º, pax. 545.

partidocracia (27) é manifesta, e polo tanto as relacións interorgánicas: Parlamento autonómico - Cortes Xerais acadan unha significación moito maior que nos casos de gobernos que contan cunha maioría parlamentaria suficiente.

A elaboración das proposicións de lei que se vaian presentar ante a Mesa do Congreso dos Deputados e a solicitude ó Goberno do Estado da adopción de proxectos de lei farase de acordo ó procedemento lexislativo ordinario o que, ó meu criterio, imposibilita o trámite de lectura única ou delegación da competencia lexislativa plena na comisión pero non a urxencia do trámite que sí poderá ser adoptada, se é o caso.

Esta especialidade lexislativa precisa dunha maioría agravada, posto que requirirá a aprobación por maioría absoluta en derradeira votación polo Pleno do Parlamento. Resulta criticable a expresión "proposicións e proxectos" que utiliza o texto regulamentario, posto que en todo caso se trataría de anteprojectos de lei ou, en mellor técnica lexislativa, atoparíamnos ante proposicións que no seu día se converterían en proxectos de lei.

Un aspecto que recibe un mal tratamento na práctica parlamentaria galega é o que atinxe á documentación complementaria das proposicións de lei que se presentan ante o Congreso dos Deputados. Como sinalou para o caso italiano Renzo Dickmann (28), esta documentación é fundamental para supera-los problemas que derivan da aplicación das normas, o que dificilmente terá lugar no noso Dereito cando as motivacións e documentacións que se prevén no Regulamento do Congreso dos Deputados non son mais que a traslación do contido da exposición de motivos que acompaña ó texto articulado da proposición de lei.

A descripción desta técnica de colaboración lexislativa quedaría incompleta sen facer unha referencia á participación dos deputados

(27) Interesantes reflexións acerca da partidocracia e as súas influencias no xogo Parlamento-Executivo poden atoparse en Silvio Gambino e Giovanni Moschella: «Democracia dos partidos e democracia nos partidos: a conveniencia das eleccións primarias». *R.V.A.P.* nº 48. Páxs. 158 e ss.

(28) «Il drafting como metodo della legislazione». *Rassegna parlamentare*. Nº 4. 1997. Páx. 217.

autonómicos na defensa das proposicións de lei ante o Congreso dos Deputados segundo o previsto no artigo 10.1 f) do Estatuto de Autonomía de Galicia. A este respecto cada deputado escribirá un nome na papeleta correspondente, resultando elixidos, ata un máximo de tres o número que previamente fixara o Pleno por maioría absoluta. Trátase dun sistema de elección maioritario que só posibilitará a participación da minoría parlamentaria se existe o consentimento da maioría.

Os deputados comisionados a estes efectos deberán actuar de xeito institucional, e en todo caso en defensa da proposición de lei elaborada polo Parlamento autonómico. Esta afirmación non empece para que, se algún dos comisionados é contrario ó contido da citada proposición, poida manifestalo ó longo do debate, xa que o que estará a facer será manifestación da pluralidade de opinións existentes no lexislativo autonómico no intre de elaborarse a proposición de que se trate (29).

Unha especialidade senlleira da modalidade que estou a comentar é aquela que pretende a reforma constitucional. O artigo 166 da Constitución ó remitirse ós apartados 1 e 2 do artigo 87 posibilita que as Asembleas lexislativas da Comunidades Autónomas insten ó procedemento de reforma da Constitución. Neste sentido o Regulamento do Congreso dos Deputados (arts. 146 e seguintes) prevé os trámites ós que se someterán esta clase de iniciativas.

A pesar da singularidade no dereito comparado deste procedemento, posto que segundo Fernando Santaolalla (30) sólo existe parangón nos EEUU, este procedemento merece unha valoración positiva como manifestación do proceso de descentralización política que se inicia nas constituintes de 1978.

Respecto dos trámites procedimentais non se precisan no texto do Estatuto de Autonomía de Galicia nin no Regulamento do Parlamento os requisitos especiais ós que deba someterse polo que será de aplicación o procedemento lexislativo ordinario.

(29) Esta situación tivo lugar con motivo da elaboración da proposición de lei de transferencia á Comunidade Autónoma de Galicia dos Portos de interese xeral, respecto da que o grupo parlamentario Socialista mantivera un posicionamento contrario na Cámara galega.

(30) Así no seu comentario ó artigo 166 da Constitución na obra colectiva dirixida por Fernando Garrido Falla «Comentarios á Constitución. 2ª edición ampliada» Ed. Civitas. Páx. 2396.

VII. Conclusión

As reflexións que anteceden poñen de manifesto que as pretendidas razóns xustificativas das especialidades no procedemento lexislativo contan hoxe en día cun escaso fundamento. A práctica política e parlamentaria só parece respalda-la necesaria especialidade do procedemento lexislativo presupostario e do procedemento de reforma do Estatuto de Autonomía.

Os restantes procedementos especiais ou ben non son utilizados ou ben necesitan de profundas modificacións para merecer o seu mantemento dentro do dereito parlamentario galego.

Esta visión negativa da situación actual non fai mais que poñer de manifesto o que Garrorena Morales denomina “carácter crítico” do saber da ciencia constitucional, que demanda sempre as transformacións necesarias no dereito positivo para que as institucións políticas manteñan o seu vigor e a súa bondade (31).

31 Na súa recente colaboración na *Revista Española de Dereito Constitucional* nº 51 setembro-decembro de 1997 :»Catro tesis e un corolario sobre o Dereito Constitucional». Páx. 54 e ss.