



Informe dos Servizos Xurídicos sobre a conformidade ao Dereito Parlamentario da creación dunha comisión especial de carácter lexislativo para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia.

Antecedentes

Primeiro.- Subscítase a dúbida sobre se a previsión de creación de comisións non permanentes prevista no artigo 50 do Regulamento do Parlamento de Galicia ofrece cobertura suficiente para a creación dunha comisión lexislativa que exceptúe a competencia natural da Comisión 1.^a, Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior, prevista no artigo 45.1.1^a do Regulamento do Parlamento de Galicia.

Segundo.- Presuposto o anterior, subscítase se a mencionada comisión podería desenvolver non só a fase de iniciativa da ponencia conxunta, senón tamén a tramitación da fase constitutiva (primeira lectura) na aprobación do Estatuto de Autonomía de Galicia.

Fundamentos xurídicos

1º.- O procedemento da reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia.

A previsión constitucional do artigo 152.2 de que unha vez sancionados ou promulgados os respectivos estatutos de autonomía só poderán ser modificados mediante os procedementos neles establecidos, é a *lex specialis* de aplicación ao caso galego, xa que o noso Estatuto foi aprobado de acordo ás previsións do artigo 151 da Constitución. Así pois, e deixando de lado a previsión xenérica do artigo 147.3 do Texto constitucional, o noso Estatuto dispón o procedemento de reforma nos artigos contidos no Título V (56 e 57).

Como non podía ser doutro xeito, o Estatuto, investido do carácter de lei orgánica, preocúpase fundamentalmente da regulación extraparlamentaria da reforma, sendo o artigo 128 do RPG o que sitúa a problemática do procedemento remitindo a unha canle de fonda tradición no dereito parlamentario galego: os proxectos e proposicións de lei de desenvolvemento básico do Estatuto de Galicia.

No suposto de que non sexa o Goberno nin os grupos parlamentarios illadamente os que exciten a iniciativa lexislativa, establece o artigo 126 do Regulamento que a Mesa da Cámara, de acordo coa Xunta de Portavoces, a instancia de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados, pode decidir que a iniciativa de reforma sexa exercida “polos grupos parlamentarios”. Esta particularidade consiste en que, segundo o Regulamento *a comisión competente* nomeará no seu seo unha ponencia para que elabore o texto da proposición de lei. O resto dos trámites do procedemento lexislativo son os que comúns, agás as especialidades de aprobación previstas no artigo 127 do Regulamento.

2º.- As comisións lexislativas no Regulamento do Parlamento de Galicia.



O artigo 45 do Regulamento do Parlamento de Galicia enumera as oito comisións permanentes lexislativas, incluíndo en primeiro lugar a que ten un carácter residual e ao mesmo tempo preeminente nos asuntos de carácter xeral: a Comisión 1.^a, Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior. Estas comisións son as que necesariamente participan no procedemento lexislativo, tendo polo tanto atribuído o monopolio normativo instrutor na Cámara, sen prexuízo do que logo se dirá respecto das comisións de lexislatura (artigo 49). Por esta e outras razóns, o Regulamento é tan preciso na regulación da composición dos seus membros e nas cautelas para autorización das suplencias no seo das comisións parlamentarias. Os deputados adscritos a elas teñen non só o dereito de asistir ás mesmas, senón tamén o dereito de integrar a formación da vontade destes órganos e o deber de asistir ás súas reunións (artigo 12 RPG).

Nunha sección independente do Capítulo III regulador das comisións, o Regulamento galego trata as coñecidas como comisións non permanentes, definidas como aquelas que se crean para unha función especial ou un traballo concreto. Tal e como expresa o artigo 50, estas comisións poden ser especiais ou de investigación. No primeiro caso, a súa creación pode acordarse pola Mesa da Cámara por iniciativa de dous grupos parlamentarios ou unha quinta parte dos deputados e logo de audiencia da Xunta de Portavoces, tal e como reza o artigo 51 na súa redacción adoptada mediante a modificación do Regulamento por acordo plenario do 22 de xuño de 1993.

3º.- A interpretación do artigo 126.2 do Regulamento do Parlamento de Galicia: o significado da expresión “comisión competente”

Descritas sucintamente as tramitacións de reforma no Regulamento e máis a tipoloxía das comisións parlamentarias, cómpre escrutar o sentido da expresión “comisión competente” expresado no artigo 126.2 do Regulamento da Cámara. En principio non existe unha comisión directamente prevista para a reforma do Regulamento no texto galego. O que si se presenta como nidio é que, estamos ante un procedemento lexislativo, pois o Tribunal Constitucional reiteradamente recoñece que, sendo unha norma política básica, os estatutos teñen o carácter formal de lei orgánica. Tamén é evidente que a comisión que ten unhas competencias máis amplas nesta materia é a 1.^a Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior.

Certamente nada impide, aínda que non exista previsión regulamentaria *ad hoc* no Regulamento, que unha comisión especial fose creada na Cámara para “o estudo da reforma do Estatuto da Autonomía de Galicia”(artigo 50). Nos atoparíamos ante un órgano preparatorio e de audiencia no que podería tramitarse o labor documental e informativo que precisaría, sen dúbida, a ponencia conxunta encargada de redactar a proposición de lei.

Outra solución a explorar sería a prevista no artigo 49 do Regulamento: crear unha comisión lexislativa de lexislatura. Unha interpretación sistemática deste precepto obriga a reparar no feito de que está incluído na mesma sección na que se enumeran as comisións lexislativas permanentes (artigos 45 a 49). Dunha interpretación literal tírase que o seu enunciado está claro malia que estea formulado en termos xerais. Por iso non sería un atranco incluír no seu ámbito de aplicación as comisións lexislativas de lexislatura.



Porén, neste caso, cabería preguntarse sobre a necesidade de constituír un novo órgano cuxas funcións estarían implícitas nas da comisión 1.^a “Institucional”, pois o Estatuto, conforme o artigo 147.1 da Constitución é a norma “institucional” básica da Comunidade Autónoma. *Prima facie* esta posibilidade non ten impedimentos regulamentarios. Non obstante, desde o punto de vista da lóxica parlamentaria, resultaría cando menos sorprendente que se crease por maioría simple (artigo 84) un órgano que se encargaría de tramitar o procedemento legislativo de reforma do Estatuto cando, para modificar a norma que regula as comisións con competencia legislativa (artigo 45), sería preciso seguir o procedemento legislativo e a maioría absoluta do Pleno do Parlamento (disposición derradeira segunda).

Neste senso, un sector importante da doutrina (recentemente Vila Ramos: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) amosa serias reservas á posibilidade de crear comisións de legislatura con carácter legislativo. As dúbidas subscitadas a este respecto foron resoltas polas reformas acometidas recentemente nalgúns regulamentos como o de Cataluña (artigos 39.2 e 51) no que se require que, tanto a creación como a disolución de comisións legislativas non establecidas no regulamento, sexan aprobadas pola maioría absoluta do Pleno da Cámara.

O que non cremos que sexa regulamentariamente correcto –desde unha interpretación lóxica sistemática- é crear unha comisión non permanente especial (artigo 50) e conferirlle competencias legislativas de tramitación de propostas de lei (proxectos e proposicións de lei), por unha razón funcional-sistemática e outra ontolóxica. Desde o punto de vista funcional-sistemático as comisións deste tipo configúranse no Regulamento como órganos que se constitúen para realizar un determinado traballo. Están reguladas nunha sección diferente á das comisións permanentes (legislativas ou non), do que cabe deducir que non deben ter natureza legislativa.

A razón ontolóxica está na natureza do órgano que as xera. En efecto, este tipo de comisións son creadas pola Mesa do Parlamento, órgano de goberno da Cámara, cunhas competencias que son de carácter organizativo, non son legislativas e ademais están limitadas. Estaría fóra de toda lóxica institucional que para iniciar o procedemento de modificación dunha norma materialmente constitucional como o Estatuto de autonomía de Galicia bastase o acordo do dito órgano mediante a creación da dita comisión especial, existindo como existe un órgano legislativo *ex lege* como é a comisión 1.^a cando, para modificar unha simple lei ordinaria, debe tramitarse esa reforma na comisión legislativa competente prevista no Regulamento.

Polo tanto, pretender conferirlle natureza legislativa a unha comisión non permanente especial que se crease ao abeiro do artigo 50 do Regulamento sería unha vulneración clara deste ao atribuírlle funcións legislativas que só teñen as enumeradas no citado artigo, entre elas a 1.^a “Institucional” que, sen dúbida, é a competente por razón da materia e que sería a equivalente ás comisións constitucionais do Congreso e do Senado que, como se sabe, son permanentes legislativas e serán as encargadas de tramitar as reformas dos estatutos de autonomía.

Neste sentido, a xurisprudencia recente do Tribunal Constitucional (caso Prestige) indica palmariamente a imposibilidade de que os acordos dos órganos rectores da Cámara (Presidencia, Mesa e Xunta de Portavoces) poidan modificar a letra do Regulamento da



Cámara. As comisións lexislativas, precisamente pola súa participación no procedemento de elaboración das leis, son obra directa Regulamento -norma xurídica con forza de lei segundo o Tribunal Constitucional (SSTC 226 e 227/2004)-, e por iso non pode deixarse a súa creación ao libre arbitrio dos órganos rectores da Cámara; sen prexuízo que, como se apuntou con anterioridade, o Pleno –máximo órgano da institución parlamentaria- decida crear para a lexislatura unha comisión lexislativa (artigo 49).

A razón última desta imposibilidade reside na *vis* expansiva dos dereitos fundamentais, que tamén se produce en sede parlamentaria. En efecto, o dereito á participación nos asuntos públicos previsto no artigo 23 da Constitución trae de seu que os parlamentarios membros da Comisión 1.^a directamente por ser parte do órgano *ab initio* competente para o coñecemento do debate da proposición de lei de reforma e as emendas en Comisión, ou calquera dos restantes deputados da Cámara poidan alegar o seu dereito a que as regras de xogo parlamentario (Regulamento da Cámara) non sexan variadas sen cumprirse as previsións do texto en relación coa súa reforma (argumento *ex* fundamento xurídico 2 da STC 226/2004).

Conclusiones

Primeira.-Unha comisión lexislativa para a reforma do Estatuto de autonomía, aínda que fose non permanente, non pode crearse por acordo dos órganos rectores do Parlamento (Presidencia, Mesa e Xunta de Portavoces) segundo afirma a xurisprudencia do Tribunal Constitucional.

Segunda.- Aínda que non estea prevista na literalidade do procedemento de modificación, nada impide a creación dunha comisión non permanente especial de estudo (artigo 50 do Regulamento) para unha posible reforma do Estatuto. Esta comisión, sempre que se cumpra o requisito de lexitimación establecido no artigo 126.2 do Regulamento, podería nomear no seu seo unha ponencia conxunta que elaboraría a proposición de lei. De ser tomada en consideración, sería remitida á comisión lexislativa competente para a súa tramitación nos termos que o Regulamento prescribe para as proposicións de lei.

Terceira.- A creación polo Pleno do Parlamento dunha comisión lexislativa de lexislatura (artigo 49 do Regulamento), resulta viable coas reservas expresadas no corpo deste informe, debendo precisarse no acordo de creación o criterio de distribución de competencias entre a comisión creada e as que, se é o caso, poidan resultar afectadas.

Santiago de Compostela, 22 de febreiro 2006