

INFORME SOBRE A PROPOSICIÓN DE LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PARA A REFORMA DA LEI DE ELECCIÓN AO PARLAMENTO DE GALICIA (Doc. RE núm. 13432).

Con número de Rexistro de entrada 13432 se formaliza a Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, articulada en exposición de motivos, texto articulado, e razóns que, a xuízo dos proponentes, aconsellan a reforma proposta, acompañada da relación de membros da Comisión Promotora.

O exame da Iniciativa debe abordarse dende dous planos diferentes:

I.- Formal

A Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de Iniciativa Legislativa Popular ante o Parlamento de Galicia, no seu artigo 1, faculta ás cidadás e aos cidadáns maiores de idade que gocen da condición política de galegas ou galegos e que se atopen inscritos no censo electoral para exercer a iniciativa legislativa popular en materias non expresamente excluídas pola lei e de acordo co procedemento establecido nela.

Entre os requisitos persoais para ter a capacidade necesaria para exercer a iniciativa legislativa, son imprescindibles ter maioría de idade, a condición política de galega/o e a inscrición no censo electoral de calquera das circunscricións electorais de Galicia. Asemade, os artigos 4.c) e 5 da Lei establecen que os membros da comisión promotora, integrada por un mínimo de dez persoas, terán que reunir a condición de electoras ou electores e non estar incurso nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidades aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia.

O escrito de solicitude de admisión da Proposición de lei de iniciativa legislativa popular preséntase polas persoas que constitúen a Comisión Promotora e que figuran identificadas polos seus nomes, apelidos, sinaturas, o DNI e enderezo xunto coa declaración de que gozan da condición política de galegos e galegas, así coma que son elixibles.

Achegan:

- A constitución da Comisión Promotora na que indica o domicilio para os efectos das notificacións.

Non achegan:

-O documento acreditativo de que teñen a condición política de galegos (artigo 1 da Lei 1/1988), que son os cidadáns españois que teñan a veciñanza administrativa en calquera concello de Galicia (artigo 3.1 do Estatuto de Autonomía de Galicia) por carecer das certificacións da Oficina do Censo Electoral que recolla os elementos acreditativos da súa condición de electores.

Consecuentemente, non se cumpren os requisitos formais requiridos nos artigos 5 e 6 da Lei 1/1988. Se ben é conveniente lembrar na medida en que estes serían defectos formais subsanables non serían por si solos causa de inadmisión senón motivo de apertura dun prazo para que se poda proceder a súa subsanación.

II.- Material

1.- A iniciativa legislativa popular como dereito fundamental de configuración legal.

Cando se entra a analizar se unha proposición de lei de iniciativa legislativa popular compre os requisitos materiais legalmente esixidos polo disposto na Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, debe partirse da consideración xeral de que este tipo de iniciativa forma parte do dereito fundamental da cidadanía a participar nos asuntos públicos de conformidade co artigo 23.1 da Constitución. Trátase este dun dereito de configuración legal que debe perfilarse segundo os requisitos, condicións e procedementos previstos na lei que o regule. Para o caso do ordenamento xurídico galego, este dereito atopa o seu desenvolvemento e concreción na devandita Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, que dá cumprimento ao establecido no artigo 13.1 do Estatuto de Autonomía de Galicia.

O artigo 1 do referido texto legal faculta ás cidadás e aos cidadáns maiores de idade, que gocen da condición política de galegas ou galegos, e que se atopen inscritos no censo electoral, para exercer a iniciativa legislativa popular en materias non expresamente excluídas pola lei e de acordo co procedemento establecido na mesma.

Este artigo anuncia xa unha primeira consideración material en tanto en canto prevé que determinados sectores normativos ou ámbitos da realidade deben quedar fóra da esfera propia deste tipo de iniciativas.

Isto introduce no papel cualificador da Mesa da Cámara unhas especificidades derivadas da análise material imposta pola norma legal reguladora aplicable a estes supostos. Análise material que dá contido ao necesario control de legalidade e que, en ningún caso, debe deslizarse cara a consideracións políticas ou de oportunidade. Tal control consistirá basicamente na constatación de se o contido do que se pretende regular incorre ou non nas causas legais de exclusión previstas.

Así o entendeu o Tribunal Constitucional en diversas ocasións: *“Resulta indudable que esta facultad de iniciativa, que comprende la de promover su ejercicio por los electores y la de presentar porposiciones de ley, forma parte, una vez reconocida su existencia y regulado su uso por el Estatuto y la Ley 2/1985, del derecho fundamental que los ciudadanos tienen de participar directamente en los asuntos públicos (ar. 23.1 de la CE), derecho que sería verdaderamente conculcado en el supuesto de que la Mesa de la Cámara hubiera denegado arbitrariamente la admisión a trámite de la proposición que los recurrentes, como Comisión Promotora, presentaron ante aquella.*

Dicho en otros términos: los promotores activan la iniciativa y la Mesa efectúa el control de legalidad de la proposición formulada, pero este control, que ha de traducirse en la admisión o inadmisión de la proposición, opera, como todos los de su género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma en consideración: art. 9 de la Ley 2/1985), de modo que una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 de la CE, vulneración frente a la cual cabe, según los artículos 53.2 de CE y 42 de la LOTC, recurso de amparo”. (fundamento jurídico 3 do auto 428/1989) .

2.- O control pola Mesa do contido material das proposicións de lei de iniciativa lexislativa popular.

Nesta liña, a actuación da Mesa en relación coa análise material que nos ocupa, ten sido cualificada polo Tribunal Constitucional “*como un acto reglado que culmina el trámite de admisión de la iniciativa, después de examinar la Mesa si la proposición tiene por objeto alguna materia excluída (fundamento jurídico 3 do auto 140/1992). Siendo necesaria un análisis de esta naturaleza pues cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley –como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular-, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a Jueces y Tribunales*”. (fundamento jurídico 2 de la Sentencia 76/1994).

Deste xeito, procede confrontar a materia da iniciativa lexislativa popular proposta cos artigo 3 e a letra a) do parágrafo segundo do artigo 6 da Lei 1/1988, que establecen que poderá declararse a inadmisión dunha iniciativa lexislativa popular cando verse sobre materias que non son competencia da Comunidade Autónoma, as de desenvolvemento básico e as que, en todo caso, requiran para a súa aprobación unha maioría cualificada, así como as de natureza orzamentaria e tributaria.

Artigo 3:

Quedan excluídas da iniciativa lexislativa popular as materias seguintes:

- As non atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma.
- As de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía e as que, en todo caso, requiran para a súa aprobación o voto favorable dunha maioría cualificada.
- As de natureza orzamentaria e tributaria.

Artigo 6:

Recibida a documentación presentada, a Mesa do Parlamento procederá a examinala, resolvendo sobre a súa admisión no prazo dun mes.

A Mesa do Parlamento soamente poderá declarar a inadmisión dunha iniciativa legislativa popular por algún dos seguintes motivos:

-Que teña por obxecto algunha das materias excluídas

Non está en cuestión a corrección constitucional da lei ao prever as devanditas exclusións, aínda que non é inútil lembrar que estas son coherentes co carácter representativo do noso sistema xurídico-político que fai primar os mecanismos de democracia representativa sobre o acceso indiscriminado á participación directa de colectivos cidadáns. Esta é unha das consecuencias que para o ordenamento xurídico, se desprende do artigo 9 do Estatuto de Autonomía cando dispón que os poderes da Comunidade Autónoma se exercen a través do Parlamento, da Xunta e do seu Presidente. Tamén neste punto o Tribunal Constitucional se ten manifestado con claridade: *“el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra Constitución en su artículo 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado Español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Siendo esto así, ninguna vulneración del orden constitucional puede advertirse en el hecho de que el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes”*. (Sentencia do Tribunal Constitucional 76/1994).

3.- A regulación legal do réxime electoral como obxecto dunha lei de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía

A regulación do sistema electoral de Galicia ten o seu sustento no Estatuto de Autonomía, desenvolto pola Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia (reformada polas Leis 15/1992, 7/2004, 12/2004 e 10/2012).

Consonte ao disposto no artigo 11.1 do Estatuto de Autonomía, o Parlamento estará constituído por deputados elixidos por sufraxio universal, igual, libre, directo e segredo, sendo elixido por un prazo de catro anos e de acordo cun sistema de representación proporcional que asegure a representación das diversas zonas da Comunidade (artigo 11.2) determinando que sexa a provincia a circunscrición electoral (artigo 11.4). Ademais, o artigo 11.5 do EAG dispón que “unha lei do Parlamento

determinará os prazos e regulará o procedemento para a elección dos seus membros, fixando o seu número entre 60 e 80, e as causas de inelixibilidade e incompatibilidade que afecten aos postos ou cargos que se desempeñen dentro do ámbito territorial da Comunidade Autónoma.

A doutrina é unánime en afirmar que a creación da figura da LDBE “destínase á regulación de materias que, pola súa relevancia para a arquitectura central da Comunidade Autónoma, trátanse de asegurar por riba das usuais cotas procedementais da lei ordinaria”; en Máiz, Ramón. En efecto, segundo este mesmo autor: “A natureza das materias reservadas á LDBE revela con claridade a área de protección e reforzamento xurídico-procedimental na xénese institucional da Comunidade Autónoma”.

En conxunto, o listado de materias reservadas mantense nos límites de materias centrais para a edificación da Comunidade Autónoma”. Unha idea similar sostense ao afirmarse que a LDBE é unha lei reservada “a desenvolver os aspectos básicos ou institucionais do Estatuto de Autonomía; aspectos estruturais, polo tanto, da orde autonómica que se subtraen ao lexislador ordinario”; en Barceló, Mercé e Vintró, Joan (coords), Dret Públic de Catalunya.

Destaca no conxunto das materias reseñadas o carácter predominantemente institucional das mesmas como principio informador da confección da reserva material que se centra fundamentalmente na organización política da Comunidade Autónoma.

Ninguén dubida que, as normas que regulan o réxime electoral son normas fundamentais dun estado democrático nas que se articula o procedemento de emanación da vontade do pobo galego para a elección dos seus representantes, e que emanan do Estatuto de Autonomía.

A Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, e as súas modificacións operadas polas Leis 15/1992, do 30 de decembro, 7/2004, do 16 de xullo e 12/2004, do 7 de decembro e 10/2012, do 3 de agosto, forman parte inequívoca das leis de desenvolvemento básico do noso Estatuto de Autonomía e, como tales, precisaron para a súa aprobación o voto favorable da maioría absoluta dos membros da Cámara (Diarios de Sesións números 126, do 19 de xullo de 1985, 112, do 15 de xuño de 2004 e 133, do 24 de novembro de 2004).

Diario de sesións número 126, sesión plenaria do venres 18 de xullo de 1985, na que se aproba a Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia: o señor Presidente manifesta que, por ser esta unha lei de desenvolvemento básico do Estatuto de Galicia, precisa o voto favorable da maioría absoluta dos membros da Cámara para a súa aprobación, nunha votación final de totalidade, que debe ser anunciada pola Presidencia. En consecuencia, manifesta que a votación terá lugar dentro de cinco minutos. Foi aprobada a Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia cunha maioría absoluta de 41 votos a favor. A mesma fórmula se emprega na reforma de 1992 tal e como figura no Diario de Sesións número 138, do 24 de novembro de 1992, e na sesión plenaria do día 15/06/2004, tal como se recolle no Diario de Sesións núm. 122 no punto relativo a debate do ditame elaborado pola Comisión 5ª, de Sanidade, Política Social e Emprego, Proxecto de lei galega para a igualdade de



mulleres e homes, o Presidente anuncia que se vai proceder a votación do texto agás o artigo relativo a espazos electorais que require maioría de votos para a súa aprobación e na reforma do 2004 Diario de Sesións número 133 do 24 de novembro de 2004, na que o presidente anuncia a votación e declara aprobada esta ao terse acadado a maioría absoluta dos votos.

Por último, indicar que a modificación dun precepto da lei de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía de Galicia, relativa ás eleccións ao Parlamento de Galicia, foi un dos motivos da inadmisión a trámite das Proposicións de lei, de iniciativa lexislativa popular, para que o soldo dos cargos electos sexa o salario mínimo interprofesional, conforme a Resolución da Presidencia do Parlamento de Galicia, do 20 de outubro de 1998 (BOPG núm. 170, do 26 de outubro de 1998) e da Proposición de lei de Iniciativa Lexislativa Popular, de reforma da letra a) do artigo 10 da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia (doc. núm. 28274) no relativo á barreira electoral, conforme ao acordo da Mesa do 21 de abril de 2008.

Inconcuo polo tanto, que a Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, que se pretende modificar, ten a consideración de lei de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía, polo que para a súa modificación sería necesario o voto favorable da maioría absoluta dos membros do Parlamento nunha votación final de totalidade (artigo 127.3 do Regulamento do Parlamento de Galicia).

Conclusión:

O contido da Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular asentada co número de rexistro 13432 constitúe materia excluída das proposicións dese carácter (artigos 3.2 e 6 da Lei 1/1988, do 19 de xaneiro) ao configurar materialmente o obxecto dunha lei de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía e requirir unha maioría cualificada (artigos 126 e 127 do Regulamento) para a súa modificación. Non procede, xa que logo, a súa admisión a trámite.

Santiago de Compostela, 17 de outubro de 2013

Polos Servizos Xurídicos