



INFORME DOS SERVIZOS XURÍDICOS SOBRE A PROPOSICIÓN DE LEI, DE INICIATIVA POPULAR, DE LOITA CONTRA O CAMBIO CLIMÁTICO A NIVEL AUTONÓMICO PARA A MELLORA DO BOSQUE AUTÓCTONO E A RECUPERACIÓN DO MEDIO RURAL SOSTIBLE

Consulta

Requíreselles aos Servizos Xurídicos para que emitan informe verbo de se a Proposición de lei, de iniciativa popular, de loita contra o cambio climático a nivel autonómico para a mellora do bosque autóctono a recuperación do medio rural sostible (doc. R.E. núm. 56526, do 27 de setembro de 2018) cumpre os requisitos materiais e formais legalmente esixidos para ser admitida a trámite e, en concreto, o disposto na Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia.

Consideracións

1. Normativa xeral

A iniciativa lexislativa popular forma parte do dereito fundamental da cidadanía a participar directamente nos asuntos públicos (artigo 23.1 da Constitución), cuxo exercicio desenvolve a Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia, en cumprimento do establecido no artigo 13.1 do Estatuto de Autonomía de Galicia. En concreto, o 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 lexislativa 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 lexislativa, son imprescindibles a proba da maioría de idade, a condición política de galega ou galego e a inscrición no censo electoral de calquera das circunscricións electorais de Galicia (arts. 1 e 5). Asemade, a Lei establece que os membros da comisión promotora, integrada por un mínimo de dez persoas [art. 4 c)], 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 (arts. 1 e 5).

Consonte o disposto nos artigos 3 e 6 exclúense dunha iniciativa lexislativa popular as materias non atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma, as de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía de Galicia e as que, en todo caso, requiran para a súa aprobación unha maioría cualificada, así como as de natureza orzamentaria e tributaria. Ademais requírese a inexistencia previa doutra iniciativa lexislativa en trámite sobre o mesmo obxecto.

O artigo 4 da Lei establece o procedemento a seguir para a presentación da iniciativa lexislativa popular no Rexistro do Parlamento de Galicia sinalando que, o escrito dirixido á Mesa, conterá o texto articulado da proposición de lei, precedido dunha exposición de motivos, e dunha exposición das razóns que aconsellen a aprobación polo Parlamento de Galicia da correspondente proposición de lei.

Por outro lado, as funcións cualificadoras da Mesa da Cámara suxéitanse ao réxime xeral, efectuando un control de legalidade en función do canon estritamente normativo, e non político nin de oportunidade. Nestes termos pronunciouse o Tribunal Constitucional nos autos 428/1989 (fundamento xurídico 3) e 140/1992 (fundamento xurídico 3) e na Sentenza 76/1994 (fundamento xurídico 2).

2. Exame do escrito núm. 56526 polo que se formaliza a iniciativa lexislativa popular

A presentación deste escrito inicia un procedemento parlamentario regrado correspondéndolle á Mesa da Cámara realizar o control de legalidade formal da documentación achegada e, en concreto, a declaración de admisión ou non a trámite da iniciativa lexislativa formulada, polos motivos taxados regulados no artigo 6 da citada Lei, a cuxo exame procedemos a continuación:

2.1. Materias excluídas.

O artigo 3 da Lei de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia exclúe da dita iniciativa as materias seguintes:

- As non atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma de Galicia.
- 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.

A principal razón para xustificar a proposición de lei é a necesidade de promover políticas públicas para loitar contra o cambio climático. Máis concretamente, a proposición de lei fundaméntase nos seguintes principios:

- A necesidade urxente de tomar medidas que contribúan a frear o cambio climático, mantendo a biodiversidade.
- A necesidade de potenciar a soberanía alimentaria, xunto coa reactivación das economías familiares, recuperando e incrementando a produtividade do rural galego, como paso para reducir a contaminación e crear novos postos de traballo verdes.
- A necesidade de achegar ás persoas que habitan no rural as prestacións básicas ás que teñen dereito, co obxectivo de evitar o despoboamento.
- A revalorización da vida rural, a mellora e a creación de emprego rural, o uso da tecnoloxía e a educación de contornas rurais, entre outros aspectos.

O texto da proposición de lei, logo dunha exposición de motivos, consta de 14 artigos, seguidos de dúas disposicións adicionais e unha disposición derradeira.

Tendo en conta que a Lei reguladora da iniciativa lexislativa popular exclúe dela as materias que non sexan competencia da Comunidade Autónoma de Galicia, debemos facer unha análise do sistema de distribución competencial vixente e a xurisprudencia do Tribunal Constitucional respecto das materias que poderían quedar afectadas pola proposición de lei.



O texto da proposición de lei ten un contido material heteroxéneo cuxa regulación está articulada para acadar os obxectos que se pretenden. Desde a vertente propia da técnica normativa mestura enunciados prescritivos, que son os propios das disposicións normativas, con enunciados declarativos ou desiderativos (arts. 2.1 e 12, texto que precede ao artigo 3, texto que precede a alínea 1 do artigo 5, texto que precede ao artigo 6), que teñen o seu adecuado encaixe nunha exposición de motivos ou nas memorias xustificativas dunha proposta normativa. Ten as características dunha norma marco de regras xeras que precisarían dun ulterior desenvolvemento.

Tendo en conta o sistema constitucional de distribución de competencias entre o Estado e a Comunidade Autónoma de Galicia, entendemos que pode afectar a unha pluralidade de materias. Sen ánimo exhaustivo, xa que a finalidade deste informe non é facer un estudo detallado sobre a incidencia competencial da iniciativa, os enunciados normativos nos que se pode descompoñer o texto da proposición de lei, logo de efectuada a súa cualificación xurídico-competencial, poderían encadrarse, cando menos, nas seguintes materias:



Protección do medio ambiente

PARLAMENTO
DE GALICIA
SERVIZOS XURÍDICOS

A Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia exclusiva para ditar «normas adicionais sobre protección do medio ambiente e da paisaxe nos termos do artigo 149.1.23º da Constitución» (arts. 27.30 EAG), que regularían a «xestión en materia de protección do medio ambiente» (art. 148.1.9º CE), tendo en conta, a súa vez, que o Estado ten competencia exclusiva para ditar a «lexislación básica sobre protección do medio ambiente...» (art. 149.1.23º CE). Estes títulos competencias deben poñerse en relación co principio reitor da política social e económica contido no art. 45 CE (STC 64/1982, FX 4). Consecuentemente, a Comunidade Autónoma de Galicia ten sobre esta materia unha competencia compartida. Sobre o seu exercicio, hai que ter presente que hai un recoñecemento expreso da «necesidad de que el Estado fije normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la indispensable "solidaridad colectiva" sobre la que se volverá más adelante. Pero se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución, sino de "desarrollo legislativo" de la legislación básica, y la de imponer "medidas adicionales de protección"; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global de medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones» (STC 64/1982, FX 4). Por maior abastanza, verbo da previsión de que a Comunidade Autónoma de Galicia poida ditar «normas adicionais de protección», «la Ley autonómica, respetando esa legislación básica, puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, con contradigan, ignoren o limiten la protección establecida en la legislación básica» (STC 170/1989, FX 2).

Montes e aproveitamentos forestais (capítulo II)

A Comunidade Autónoma ten competencia compartida co Estado en materia de «montes, aproveitamentos forestais, vías pecuarias e pastos, sen prexuízo do disposto no artigo 149.1.23º da Constitución» (arts. 27.10 EAG e 148.1.8º CE).

Agricultura e gandería (capítulo III)

A Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia exclusiva relativa en materia de "agricultura e gandería", «[d]e acordo coas bases e a ordenación da actuación económica xeral e a política monetaria do Estado, [...] nos termos do disposto nos artigos 38, 131, 149.11º e 13º da Constitución...» (arts. 30.3 EAG e 148.7º CE). Trátase dunha materia cuxo contido está constituído en gran parte por actividades dos sector público que inciden na ordenación da economía xeral. En efecto, «el carácter exclusivo con el que se califica la competencia autonómica sobre la agricultura [...] no impide toda intervención estatal en este sector. Ello no sólo porque ciertas materias o actividades estrechamente vinculadas a la agricultura son subsumibles bajo enunciados competenciales que el art. 149.1 de la CE confía al Estado, sino también, y sobre todo, porque tanto el art. 148.1.7ª como el art. 10.9 del EAPV dejan a salvo las facultades de ordenación de la economía reservadas con carácter general al Estado por el art. 149.1.13 de la Constitución española» (STC 186/1988, FX 2). Segundo a xurisprudencia do Tribunal Constitucional en relación coa actividade económica, a razón da competencia estatal é «asegurar la unicidad del orden económico nacional [que] es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores» (STC 1/1982, FX 1).

Sanidade (art. 11)

A Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia compartida co Estado en materia de sanidade interior (arts. 33.1 EAG e 148.1.21º CE), tendo en conta a exclusiva do Estado para fixar as bases e establecer a coordinación xeral da sanidade (art. 149.1.16º CE) e, consecuentemente, lle corresponde, sen esgotar toda a potencialidade normativa sobre esa materia, regular o esencial dela «en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto» (STC 98/2004, FX 6). Tamén lle compete ao Estado a coordinación xeral da sanidade (STC 54/1990, FX 3).

Asistencia social (arts. 10, 12 e 13)

A Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia exclusiva en materia de asistencia social (arts. 27.23 EAG e 148.1.20º CE), que «aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social» (STC 76/1986 FX 6).

Telecomunicacións (art. 12 e 14)

Conforme ao que establece o artigo 30.1.1 EAG en relación con el artigo 148.1.13ª da Constitución, correspóndelle á Comunidade Autónoma galega, nos termos do disposto nos artigos 38, 131, 149.1.11 e 13 da Constitución e de acordo coas bases e a ordenación da actuación económica xeral e a política monetaria do Estado, o fomento e a planificación da actividade económica en Galicia. Isto implica que a Comunidade Autónoma de Galicia, dentro do marco da política económica xeral do Estado, ten

potestades normativas e executivas en materia de telecomunicación, ben entendido que a Constitución atribúelle ao Estado competencia exclusiva sobre ela (art. 149.1.21ª).

Para evitar que o citado precepto constitucional se converta nun título horizontal que vacíe de contido materias que son de competencia autonómica, o Tribunal Constitucional manifesta que «*aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas– quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex art. 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico. Y es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria –dada la unidad intrínseca del fenómeno– la utilización del dominio público radioeléctrico y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y de radiocomunicación, en particular, y no sólo las destinadas a emisiones de radio y televisión cualificadas por su recepción por un gran número de usuarios. Pero es indudable que siendo el contenido del título competencial del art. 149.1.21 CE virtualmente más expansivo que el otro del art. 149.1.27 CE, debe ser interpretado restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión*» (STC 168/1993).

Malia que a regulación que se pretende nesta proposición de lei pode incidir en diversos títulos competenciais tanto da Comunidade Autónoma de Galicia como do Estado que se entrecruzan, mesmamente con preponderancia dos deste debido ao ámbito de regulación ao que se refire a proposición de lei, regulación que podería afectar tamén á economía xeral, estando en xogo o dereito constitucional de participación directa nos asuntos públicos mediante unha iniciativa lexislativa popular (artigo 23.1 da CE e ATC 428/1989), debe facilitarse o seu exercicio.

2.2. Requisitos formais

O escrito de solicitude de admisión da proposición de lei de iniciativa lexislativa popular preséntase por quince persoas que constitúen a comisión promotora, que figuran identificadas polos seus nomes, apelidos e enderezo.

Porén, obsérvanse as seguintes omisións formais:

–NON vai acompañada dunha exposición de razóns que aconselle a aprobación da proposición de lei [art 4 b) da Lei 7/2015].

–NON se achega o DNI dos membros da comisión promotora para os efectos da súa identificación.

–NON se achega unha declaración escrita por parte de todas e cada unha das persoas que integran a comisión promotora, coa súa sinatura persoal, de que reúnen a condición de elector ou electora, así como de non estaren incursas nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidade aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia, é dicir, as previstas nos artigos 4 e 6 da Lei autonómica 8/1985, do 13 de agosto (art. 5 da Lei 7/2015).

–NON se achegan as certificacións das correspondentes delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral acreditativas da veciñanza administrativa e inscrición no censo electoral da Comunidade Autónoma de Galicia (art. 5 da Lei 7/2015).

Consecuentemente, non se cumpre o requisito formal requirido.

Conclusión

1. Procede requiririlles aos membros da comisión promotora para que acheguen:

- Unha exposición de razóns que aconselle a aprobación da proposición de lei.
- DNI dos membros da comisión promotora para os efectos da súa identificación.
- Unha declaración escrita por parte de todas e cada unha das persoas que integran a comisión promotora, coa súa sinatura persoal, de que reúnen a condición de elector ou electora, así como de non estaren incursas nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidade aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia, é dicir, as previstas nos artigos 4 e 6 da Lei autonómica 8/1985, do 13 de agosto.
- As certificacións das correspondentes delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral acreditativas da veciñanza administrativa e inscrición no censo electoral da Comunidade Autónoma de Galicia (art. 5 da Lei 7/2015).

2. O cumprimento deste requisito deberá facerse no prazo dun mes a contar desde o seguinte á data da notificación do acordo da Mesa da Cámara no que se faga ese requirimento [artigo 6 b) da Lei 7/2015, do 7 de agosto]. No caso de incumprimento no dito prazo, procedería o arquivo da precitada iniciativa.

Santiago de Compostela, 4 de outubro de 2019.

Polos Servizos Xurídicos

