PARLAMENTO DE GALICIA

INFORME SOBRE A PROPOSICIÓN DE LEI, DE INICIATIVA LEXISLATIVA POPULAR, DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN POLÍTICA (doc. núm. 3833)

Consulta

A Mesa do Parlamento de Galicia, na súa reunión do pasado día 21 de febreiro, solicita informe aos Servizos Xurídicos co obxecto de verificar se a proposición de lei, de iniciativa lexislativa popular, de medidas de prevención da corrupción política (doc. núm. 3833) cumpre os requisitos formais e materiais legalmente esixidos para ser admitida a trámite e, en concreto, o disposto na Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia.

Fundamentos de dereito

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). Trátase este dun dereito de configuración legal que ha de perfilarse segundo os requisitos, condicións e procedementos previstos na lei que o regule. No 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. 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. 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 incursos nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidades aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia.

De acordo co disposto nos artigos 3 e 6 quedan excluídas 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

PARLAMENTO DE GALICIA

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. Tal control consistirá basicamente na constatación de se o contido do que se pretende regular incorre ou non nas causas legais de exclusión previstas.

Nestes termos pronunciouse o Tribunal Constitucional en diversas ocasións: "Resulta indudable que esta facultade de iniciativa, que comprende a promoción do seo exercicio polos electores e a presentación de proposicións de lei, forma parte, una vez recoñecida a su existencia e regulado o seu uso polo Estatuto e a Lei 2/1985, do dereito fundamental que os cidadás teñen a participar directamente nos asuntos públicos (art. 23.1 da CE), dereito que sería verdadeiramente conculcado no suposto de que a Mesa da Cámara denegase arbitrariamente a admisión a trámite da proposición que os recorrentes, como Comisión Promotora, presentaron ante aquela.

Dito noutros termos: os promotores activan a iniciativa e a Mesa efectúa o control de legalidade da proposición formulada, pero este control, que ha de traducirse na admisión o inadmisión da proposición, opera, como todos os do seu xénero, en función dun canon estritamente normativo, non político ou de oportunidade (que é o que, en cambio, ten lugar no trámite de toma en consideración), de modo que unha decisión de inadmisión que non se axustase ás causas legais ao efecto establecidas entrañaría unha vulneración do dereito fundamental consagrado no artigo 23.1 da CE, vulneración fronte á que cabe interpoñer recurso de amparo" (fundamento xurídico 3 do auto 428/1989) .

2. Exame do escrito núm. 3833 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 nas letras a) a d) do artigo 6 da Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, a cuxo exame procedemos a continuación:

2.1. Materias excluídas.

A actuación da Mesa en relación coa análise material que nos ocupa ten sido cualificada polo Tribunal Constitucional como un acto regrado que culmina o trámite de admisión da iniciativa, despois de examinar a Mesa se a proposición ten por obxecto algunha materia excluída. (fundamento xurídico 3 do auto 140/1992). Sendo necesaria unha análise desta natureza, pois, cando o ordenamento estableza causas de inadmisión en atención ao contido material das proposicións de lei –como sucede no caso da iniciativa lexislativa popular-, o control da Mesa deberá necesariamente atender a ese contido, sen que con elo invada ningunha función xurisdicional reservada a Xuíces e Tribunais. (fundamento xurídico 2 da Sentencia 76/1994).

Consecuentemente procede confrontar a materia da iniciativa lexislativa popular proposta concretamente cos apartados 1 e 2 do artigo 3 da Lei de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia que exclúen desta iniciativa lexislativa as materias seguintes:

PARLAMENTO DE GALICIA

- as non atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma de Galicia.
- e 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.

A razón que xustifica esta proposición de lei é a promoción de medidas que pretenden limitar a incidencia da corrupción na política galega. Neste sentido a Comisión Promotora motiva a necesariedade de establecer na nosa comunidade autónoma dun órgano coa función fundamental de axudar a previr fenómenos desta natureza.

O texto da proposición de lei articúlase en seis artigos relativos ás actividades de risco, o dereito de sufraxio pasivo, a publicidade das declaracións anuais de bens e intereses dos representantes públicos (partidos políticos, sindicatos e representantes políticos e sindicais), o referendo aos cargos electos, a delimitación de mandatos, a limitación do importe máximo anual na contratación no sector público, e a Creación do Consello de Prevención da Corrupción que funcionará conxuntamente co Consello de Contas, e cuxo presidente ou presidenta e o secretario ou secretaria xeral formarán parte del, así como a Fiscalía Superior de Galicia.

Neste contexto, a proposición de lei trae a súa causa, por un lado, no exercicio de competencias estatais –tales como contratación administrativa e referendo– e, por outro lado, en materias de competencia autonómica que forman parte de leis de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía de Galicia que requiren para a súa aprobación unha maioría cualificada –materia electoral, Consello de Contas, Xunta e o seu Presidente– ou que conlevan a propia reforma do Regulamento da Cámara, neste caso suxeita a aprobación por maioría absoluta.

Así resulta evidente que a iniciativa afecta ao marco competencial estatal e á normación que atinxe ao desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía ou aspectos materiais que requiren o voto favorable dunha maioría cualificada para a súa aprobación.

Pasamos, a continuación, ao exame destas materias:

— Efectivamente a contratación do sector público é competencia estatal cuxa regulación básica establécese no Real Decreto Lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de contratos do sector público.

— Asemade en materia de referendo a Constitución confírelle ao Estado competencia exclusiva na autorización para a convocatoria de consultas populares por vía de referendo no artigo 149.1.32, que é desenvolvida pola lei orgánica 2/1980, do 18 de xaneiro. Neste sentido o Tribunal Constitucional nega expresamente "que existan competencias de consultas populares", "en efecto, a convocatoria non pode ampararse en xenéricas potestades implícitas vinculadas ao principio democrático, ao entrar estas en colisión con competencias atribuídas a outro ente, como ocorre no presente caso coa que ao Estado atribúe o artigo 149.1.32 da Constitución Española" (STC 103/2008, do 11 de setembro).

— En materia electoral, concretamente o artigo 11.5 do Estatuto de Autonomía de Galicia remite a súa regulación á lei autonómica, conforme ao establecido no artigo 152.1 da Constitución Española, sen prexuízo do preceptuado no artigo 149.1.1 da Constitución

PARLAMENTO DE GALICIA

Española que a mesma LOREG invoca como disposición especificamente habilitante que confire ao Estado competencia exclusiva para regular as condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos constitucionais.

— A creación de órganos propios da fiscalización da xestión financeira do seu sector público está ínsita na competencia de autoorganización das institucións de autogoberno das Comunidades Autónomas (art. 148.1.1 da Constitución Española). En sintonía con tal principio, o artigo 53.2 do Estatuto de Autonomía de Galicia dispón que "sen prexuízo do preceptuado nos artigo 136 e 153.d) da Constitución Española, crease o Consello de Contas de Galicia. Unha lei de Galicia regulará a súa organización e funcionamento e establecerá as garantías, normas e procedementos para asegurar a rendición das contas da Comunidade Autónoma, que deberá someterse á aprobación do Parlamento". Desenvolvemento desta previsión que se efectivizou pola Lei 6/1985, do 24 de xuño.

— por último, determinados aspectos da proposición de lei presentada conlevarían ademais a modificación doutras leis de desenvolvemento básico do Estatuto, como a da propia lei da Xunta e da súa Presidencia (no relativo a preceptiva publicidade das declaración de bens e intereses e a limitación dos seus mandatos), así como a propia reforma do Regulamento da Cámara, neste caso suxeita a aprobación por maioría absoluta nunha derradeira votación de totalidade, de acordo co establecido na disposición derradeira segunda do RPG.

Son, pois, aspectos materiais de regulación que se encadran nas citadas materias de competencia exclusiva do Estado, obxecto de normas de desenvolvemento básico do Estatuto ou que requiren unha maioría cualificada para a súa aprobación.

Consecuentemente non se cumpre o requisito material preceptuado no artigo 3.1 e 2 da lei 1/1988, do 19 de xaneiro.

2.2. Requisitos formais

A proposición de lei que se presenta na iniciativa, rubricada co título de medidas de prevención da corrupción política, consta dunha exposición de motivos que precede ao texto articulado integrado por seis artigos. O escrito inclúe, así mesmo, a exposición das razóns que fundamentan para a súa Comisión Promotora a solicitude de admisión a trámite da citada proposición de lei.

Polo demais, significamos que o referido escrito de solicitude de admisión da proposición de lei de iniciativa lexislativa popular se presenta por once persoas que integran a Comisión Promotora -identificadas polos seus nomes, apelidos, DNI e datos do seu enderezo, teléfonos de contacto e correos electrónicos- coas súas sinaturas.

Asemade achegan unha declaración escrita individual, de todas e cada unha das persoas que integran esta Comisión Promotora e de unha máis que non consta como membro da Comisión Promotora, coa súa sinatura persoal, de non estar 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.

Nembargante non acreditan documental a condición de electoras ou electores consonte ao disposto no artigo 1 da lei 1/1988, do 19 de xaneiro, é dicir, de cidadáns maiores de

PARLAMENTO DE GALICIA

PARLAMENTO DE GALICIA

idade que gocen da condición política de galegas ou galegos (artigo 3.1 do Estatuto de autonomía de Galicia) e se atopen inscritos no censo electoral.

Consecuentemente, no se cumpren os requisitos formais requiridos nos artigos 5.1 e 6 da Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, que poderían ser obxecto de subsanación no seu caso.

Conclusión

Procede declarar a inadmisión da proposición de lei, de iniciativa lexislativa popular, de medidas de prevención da corrupción política (doc. núm. 3833), por versar sobre materias excluídas das proposicións dese carácter (artigos 3 e 6 da Lei 1/1988, do 19 de xaneiro) sobre as que a Comunidade Autónoma de Galicia non ten competencias,ou que son obxecto de leis de desenvolvemento básico do noso Estatuto de Autonomía e que, en todo caso, requiren para a súa aprobación dunha maioría cualificada nos termos que se recollen no corpo deste informe.

Santiago de Compostela, 6 de marzo de 2013

Polos Servizos Xurídicos

PARLAMENTO DE GALICIA