

EL PROCÉS LEGISLATIU A L'ESTAT DE NOVA YORK*

Xavier Arbós

Departament de Dret Constitucional i
Ciència Política de la Facultat de Dret
de la Universitat de Barcelona

1. Introducció

Per presentar el procés legislatiu a l'Estat de Nova York he dividit aquest treball en dues parts. A la primera em refereixo als elements normatius i a la segona descriu l'itinerari que segueixen les iniciatives legislatives. El tractament diferenciat de tots dos aspectes força la realitat de les coses, perquè, amb les matisacions que faré, les lleis són elaborades d'acord amb les normes previstes per fer-ho. Tanmateix, crec que aquesta decisió es justifica per algunes raons que m'agradaria de presentar breument.

Com és ben sabut, als Estats Units la disciplina de partit dels parlamentaris és molt més petita que a Europa. Així, les majories i les minories es renoven en funció de cada votació. Les eleccions legislatives de l'Estat de Nova York¹ segueixen una fórmula majoritària, amb circumscripcions uninominals, i els candidats no poden comptar amb una campanya dirigida i pagada amb fons del seu propi partit. Els recursos dependran majoritàriament dels comitès de suport que el candidat aconseguirà mobilitzar per obtenir diners. D'altra banda, si el candidat es presenta a la reelecció, les seves probabilitats de renovar el càrrec depenen de l'eficàcia amb què hagi exercit com a legislador sortint. I els mitjans amb els quals haurà pogut comptar són deguts als caps del seu grup parlamentari a la cambra a què pertanyi. A més, si el grup té la majoria, el seu cap serà el president de la cambra, amb la qual cosa els mitjans per afavorir la reelecció dels legisladors (per exemple, assistència professional especialitzada en la redacció de proposicions de llei) es veuen considerablement augmentats. Per tant, la fidelitat dels parlamentaris no es dirigirà necessàriament al seu partit, ni tan solament per conviccions ideològiques que impregnen de manera molt tènue els partits demòcrata i republicà. Hi ha «liberals» i «conservadors» a tots dos partits. L'accés a l'escó o a la reelecció depèn més de la relació amb els seus votants i amb els seus dirigents parlamentaris que no pas de la relació amb els seus partits.² Em sembla que en podem concloure que els subjectes principals de la vida parlamentària i

* El text es basa en la comunicació presentada al VIIIè Congrés de l'Associació Espanyola de Ciència Política i Dret Constitucional. Valladolid, 16-18 d'octubre de 1991. Aquest treball ha estat possible gràcies a la beca de la Direcció General d'Investigació Científica i Tècnica concedida al seu autor.

1. Sobre el règim polític de l'Estat de Nova York, v. Joseph F. Zimmerman: *The Government and Politics of New York State*, Nova York: New York University Press, 1981. Es tracta de les eleccions a les pàg. 71-109.

2. V. Gerald Benjamin i Robert T. Nakamura: «The Modern New York Legislature», *Rockefeller Institute Bulletin*, 1991, pàg. 11-14, especialment pàg. 13. També Gerald Benjamin: «The Power of Incumbency», *Empire State Report*, abril 1987, pàg. 33-37.

del procés legislatiu no són tant les majories i les minories disciplinades internament com els legisladors individuals. Les normes de procediment s'apliquen a un àmbit molt menys complex quan els partits controlen la cohesió de la conducta dels seus parlamentaris.

L'autoritat que regula realment el procés legislatiu a l'Estat de Nova York no està solament a les normes que estableixen el procediment. Els reglaments parlamentaris no poden ser objecte de control jurisdiccional, i, per tant, ningú no en pot reclamar l'eficàcia davant dels tribunals de justícia, fins i tot davant de casos de falsedat en el recompte de vots. A més, les cambres poden decidir la suspensió temporal dels reglaments, amb la qual cosa el procés legislatiu pot arribar a moure's fora del camp del dret. Per seguir-lo, no n'hi ha prou amb tenir en compte les dades normatives. També són decisius alguns factors polítics, com ara l'amplíssim poder que, cas per cas, de fet exerceixen els presidents de les cambres. Aquests factors són els que poden explicar la distància que de vegades es constata entre les normes de procediment i la realitat del procés legislatiu.

2. Fonts normatives del procediment legislatiu

2.1. La Constitució

L'article III de la Constitució de l'Estat de Nova York (d'ara endavant CENY) tracta del poder legislatiu. El Parlament (*Legislature*) té una estructura bicameral. Les seves dues cambres són el Senat (*Senate*) i l'Assemblea (*Assembly*). El President del Senat és el Vice-governador, per bé que solament actua com a tal en les sessions protocol·làries o quan el seu vot pot dirimir un empat (art. IV, secc. 6 CENY). El President efectiu del Senat i el de l'Assemblea són elegits per les cambres respectives; el primer rep el nom de *temporary president*, mentre que el segon és anomenat *speaker*. Tots dos llocs tenen un poder extraordinari, com veurem més endavant. L'elecció dels qui els han d'exercir és una de les poques ocasions en què s'accepta la disciplina de partit. Els representants del grup majoritari voten la persona que, a més de presidir la cambra, exerceix la màxima autoritat sobre la majoria.³

L'Assemblea té cent cinquanta membres per mandat constitucional i, quant al Senat, la Constitució disposa un mínim de cinquanta escons, que es poden augmentar.⁴ El Parlament es renova del tot cada dos anys i, tot i que la Constitució no fa referència als escons atribuïts a cada circumscripció, s'entén que són uninominals⁵ tant en el cas del Senat com en el de l'Assemblea. Per funcionar, la Constitució els reconeix autonomia reglamentària, i estableix com a quòrum mínim la majoria de membres a cada cambra (art. III, secc. 9 CENY). Cal dir que aquesta exigència s'ha

3. En els casos en què s'imposa la disciplina de partit es parla d'«unity rule». V. Peter A. Berle: *Does the citizen stand a chance? Politics of a State Legislature: New York*, Woodbury, NY: Baron's Educational Series Inc., 1974, pàg. 15. L'autor ocupava un escó a l'Assemblea en el moment de publicar aquest llibre.

4. Des de 1982 el Senat té 61 membres. La composició de les cambres durant el període de 1991-92 és la següent: Assemblea, 95 demòcrates i 55 republicans; Senat, 35 republicans i 26 demòcrates.

5. Peter J. Galie: *The New York Constitution. A reference Guide*, Nova York: Greenwood Press, 1991, pàg. 78, en relació amb l'article III, secció 2.

interpretat amb una notable amplitud de mires: es considera que s'ha de donar per suposat el quòrum durant tota la sessió si n'hi havia al principi, la qual cosa és suposar bastant quan les sessions duren quinze hores. Aquesta generosa suposició és important, ja que s'entén que tots els membres teòricament presents voten afirmativament, si no és que expressin la seva abstenció o el seu vot negatiu.⁶

2.2. La Llei del Poder Legislatiu

El segon element del marc normatiu és la Llei del Poder Legislatiu (*Legislative Law*;⁷ d'ara endavant LPL). Té un contingut essencialment organitzatiu: la disciplina dels parlamentaris, l'estatut i els deures del personal al servei de les cambres i les comissions parlamentàries (*committees*), que actuen com a òrgans d'elles per a les tasques legislatives (arts. 2 i 4 LPL). Cal esmentar també altres organismes permanents creats per la mencionada Llei, en la composició dels quals participen Assemblea i Senat, i que, tot i que no intervenen directament en el procediment legislatiu, compleixen tasques que li donen suport, o que controlen l'Executiu. El primer cas és el de la *Legislative Bill Drafting Commission* (art. 2, secc. 24 LPL). Com indica el seu nom, ofereix assessorament tècnic en la redacció de les proposicions de Llei (*bills*), a més de gestionar la infraestructura informàtica amb què treballa el Parlament. Una missió semblant és la de la *Law Revision Commission* (art. 3.A LPL), que té per objecte l'elaboració d'estudis destinats a corregir els anacronismes i defectes del dret vigent (art. 4.A, secc. 72 LPL). Per al control de l'Administració, el Parlament de l'Estat de Nova York s'ha dotat amb dos òrgans de gran interès, per bé que el seu estudi no el podem abordar aquí.⁸ La *Legislative Commission on Expenditure Review* (art. 5.A LPL) revisa la gestió i la despesa dels fons públics per part dels òrgans de l'Executiu. L'*Administrative Regulations Review Commission* (art. 5.B LPL) supervisa la legalitat dels reglaments administratius per mantenir la seva congruència amb la voluntat del legislador.⁹ Convé recordar que la voluntat del legislador (*legislative intent*) és el paràmetre interpretatiu més important per als jutges dels Estats Units quan verifiquen la compatibilitat entre els reglaments i les lleis en què aquests s'originen.¹⁰

6. V. a *Corpus Juris Secundum*, apartat «Parliamentary Law», les seccions 6 i 8, on es presenten aquestes presumpcions com a part dels principis del dret parlamentari. Sobre aquest punt, v. *New York Jurisprudence 2d*, apartat «Parliamentary Law», secc. 8. També la sentència federal *Hartford Accident and Indemnity Co. v. City of Sulphur* 123 F2d 566 (1941), pàg. 571. Pel que fa a la presentació de les referències de les sentències, segueixo els criteris habituals. Solament aquelles que tinguin la sigla «NY» o «NY2» darrere del número del volum i abans del de la pàgina inicial corresponen a sentències del Tribunal d'Apel·lacions de l'Estat de Nova York, que és la seva més alta instància jurisdiccional, per damunt del Tribunal Suprem de l'Estat. La resta de les sigles relatives a jurisprudència de l'Estat de Nova York corresponen a tribunals inferiors.

7. El seu text actual deriva del de 1909. Cito per la col·lecció *McKinney's Consolidated Laws of New York*. Igual que la Constitució, el text de la Llei del Poder Legislatiu té pocs articles amb nombroses subdivisions.

8. Hi ha també a l'Executiu un organisme de control de l'activitat administrativa, creat inicialment per atendre les queixes i els suggeriments dels petits empresaris: *Office of Business Permit and Regulatory Assistance*, establerta i regulada per l'article 39 de la Llei del Poder Executiu (*Executive Law*).

9. El procediment d'elaboració dels reglaments s'estableix a l'article 2 de la *State Administrative Procedure Act*.

10. El Tribunal Suprem digué: «As in all cases of statutory construction, our task is to interpret the words of the statute in the light of the purposes Congress sought to serve». *Norfolk Development and*

Pel que fa al procediment legislatiu pròpiament dit, l'article 3 LPL conté les disposicions relatives a les formalitats requerides per a la validesa d'una proposició de llei, com ara les certificacions del quòrum i dels resultats de les votacions, i també el que concerneix la publicació i l'entrada en vigor de les lleis.¹¹ Les certificacions, a les quals es refereix la secció 40 de l'article 3, estableixen una presumpció *iuris et de iure* que els tribunals respecten escrupolosament.¹² Amb tot, la Llei del Poder Legislatiu continua essent una llei en sentit propi: encara que el seu objectiu sigui algun aspecte del procediment legislatiu, no per això té el caràcter d'*internum corporis*, i els tribunals poden exercir el control de la regularitat del procediment parlamentari basant-se en les seves disposicions. El poden exercir fins i tot pel que fa a requisits aparentment formals, com ara la presència d'una clàusula de promulgació en els termes de la Constitució en el seu article III, secció 13.¹³

2.3. Els reglaments de les cambres

El Reglament del Senat (*Rules of the Senate*, d'ara endavant RS) i el de l'Assemblea (*Rules of the Assembly*, d'ara endavant RA) estableixen les normes fonamentals del procediment legislatiu, i m'hi referiré sovint quan intentaré descriure'l a la segona part d'aquest treball. Tots dos reglaments s'assemblen en el seu contingut i en la seva estructura: a més de regular el tràmit legislatiu, estableixen les facultats del president i de les comissions permanents, les normes per regular els debats i la presentació de mocions, i també els deures i drets dels membres de les cambres.¹⁴ Com a apèndix, inclouen preceptes idèntics referits a l'avaluació de la incidència fiscal de les proposicions de llei i esmenes. El president de cada cambra és al seu torn el president de la comissió de reglament, la qual cosa li permet una gran influència sobre el desenvolupament dels debats (art. 2, secc. 3 RS; art. 2, secc. 1 RA).

Housing Authority v. Chesapeake and Potomac Co. of Virginia, 446 US 30 (1983), pàg. 37. A l'Estat de Nova York: «In interpreting statutes, which are the enactment of a coequal branch of government and an expression of the public policy of this State, we are of course bound to implement the will of the legislature; statutes are to be applied as they are written or interpreted to effectuate the legislative intention». *Niesing v. Team 1*, 559 NYS2d 493 (1990), pàg. 495. Aquesta referència és del Tribunal d'Apel·lacions, però té la sigla del *New York Supplement* perquè encara no ha estat objecte de publicació oficial.

11. Hem de recordar que l'organització política de l'Estat de Nova York és comparable a la que estableix la Constitució dels Estats Units, i un text no es converteix en llei fins a la seva sanció per part del Governador, com veurem més endavant.

12. *Heimbach v. State* 59 NY2d 891 (1983), pàg. 892-893. L'esmentada sentència resol, desestimant-la, la impugnació de la constitucionalitat d'una llei sobre la base de la irregularitat de l'aprovació del text en el Senat, ja que es va comptar com a vot favorable el d'un Senador que en el moment de la votació es trobava a l'hospital. La doctrina fonamental s'estableix a la secció d'apel·lacions del Tribunal Suprem de l'Estat, 454 NYS2d 993 (1982). La sentència fou recorreguda davant del Tribunal d'Apel·lacions. Allà va ser confirmada en la sentència les referències de la qual obren aquesta nota, i posteriorment recorreguda davant del Tribunal Suprem federal, el qual es va negar a revisar el cas per falta d'una «substantial federal question», 464 US 956 (1983). Una crítica a aquest tipus de frau a la Constitució ja fou formulada fa quasi setanta anys per Robert Luce: *Legislative Procedure*, Cambridge, Mass.: The Riverside Press, 1922, pàg. 55.

13. Tradueixo «enacting clause» per «clàusula de promulgació»; la Constitució diu: «The enacting clause of all bills shall be "The People of the State of New York, represented in Senate and Assembly, do enact as follows", and no law shall be enacted except by bill» (art. III, secc. 13 CENY). V. a aquest respecte *Noonan v. O'Leary* 132 NYS2d 726 (1954), pàg. 729-730.

14. La inviolabilitat s'estableix a l'art. III, secc. 11 CENY.

Sembla admès generalment per la doctrina i la jurisprudència que els tribunals no han de controlar si les actuacions parlamentàries compleixen les normes internes de les cambres. La sentència *People v. Devlin*¹⁵ establí en el segle passat aquest principi, que encara es manté. Quant a les normes constitucionals que es refereixen als tràmits legislatius i a les activitats dels òrgans legislatius, hi ha una discussió oberta entre la doctrina, que ha tractat del problema en relació amb la Constitució federal i el Congrés dels Estats Units. Mentre un sector entén que els tribunals han de ser els únics que es pronuncin sobre la constitucionalitat, fins i tot en contra de la interpretació que faci el Congrés de les normes constitucionals que l'afecten, d'altres creuen que el Congrés té capacitat i legitimitat per plantejar-se problemes d'interpretació constitucional.¹⁶ A la falta de control jurisdiccional de les actuacions parlamentàries en relació amb els reglaments de les cambres, cal afegir-hi els dubtes sobre el control jurisdiccional de les interpretacions parlamentàries de la Constitució. Sumem-hi la previsió reglamentària de suspensió temporal de la vigència d'algun article de les normes internes de les cambres,¹⁷ i se'ns presenta un sistema normatiu del qual els legisladors poden disposar amb una certa facilitat.

3. El procés legislatiu

Es pot tenir una idea general del procés legislatiu de l'Estat de Nova York¹⁸ tenint en compte la seva semblança al federal: les proposicions de llei només es poden originar a les cambres, tret del projecte de pressupost, l'elaboració del qual correspon a l'Executiu (Governador o President, segons els casos). A l'Estat de Nova York es donen amb molta nitidesa els trets d'un bicameralisme perfecte, ja que Assemblea i Senat han d'aprovar el mateix text abans que l'última cambra que s'hi hagi pronunciat

15. 33 NY 269 (1865). A la pàg. 283 diu que els tribunals no poden «go behind the record thus made up and impeach the validity of the law by showing that in its enactment some form or proceeding has not been properly followed or adopted by the Legislature, the supreme law maker». Aquesta doctrina es repeteix a *Heimbach v. State* 454 NYS2d 993 (1982), pàg. 999. El que és assenat de la doctrina es percep a *American Jurisprudence 2d*, apartat «Parliamentary Law», secc. 4, i a *Corpus Juris Secundum*, apartat «Parliamentary Law», secc. 10, una mica més matisat. V. també Gregoy F. Van Tatenhove: «A Question of Power. Judicial Review of Congressional Rules of Procedure», *Kentucky Law Journal*, vol. 76, núm. 2, 1987-88, pàg. 597-632.

16. V. la polèmica entre Abner J. Mikva: «How well does Congress support and defend the Constitution?», *North Carolina Law Review*, vol. 61, núm. 4, 1983, pàg. 587-611, i Louis Fisher: «Constitutional Interpretation by Members of Congress», *North Carolina Law Review*, vol. 63, núm. 4, 1985, pàg. 707-747; Stanley Bach: «The Nature of Congressional Rules», *The Journal of Law and Politics*, vol. 5, núm. 4, 1989, pàg. 725-757, diu a la pàg. 731: «Thus, the legislative rules of Congress are essentially endogenous — matters for the House and Senate to decide for themselves and by themselves. The few exogenous, constitutionally-based rules are subject to interpretation and application by each house, and all of its rules of procedure are largely immune from review and veto by any other person or institution».

17. Art. 11 RS; art. 8, secc. 2 RA. Els reglaments es componen de «rules», que jo tradueixo per «articles».

18. V. Alan G. Hevesi: *Legislative Politics in New York State*, Nova York: Praeger, 1975; Abdo I. Baaklini i Charles S. Dawson: *The Politics of Legislation in New York state: How a Bill Becomes a Law*, Albany, NY: State University of New York/New York State Assembly, 1979. Un text introductori, amb el caràcter de guia pràctica per als grups ciutadans que desitgin incidir en el procés legislatiu és el de Richard A. Givens: «A Primer on the New York State Legislative Process: How it Differs from Federal Procedure», *New York State Bar Journal*, abril 1985, pàg. 8-14 i 46.

el sotmeti a la sanció o vet del governador. Com sabem, les discrepàncies entre la Cambra de Representants i el Senat dels Estats Units es resolen en una comissió conjunta (*conference committee*); al Parlament de l'Estat de Nova York l'esmena que proposa una cambra ha de ser acceptada per l'altra.¹⁹ D'altres diferències em semblen menys significatives als efectes de situar l'explicació global del procés legislatiu, i apareixeran en tractar de cadascuna de les seves fases.²⁰

Tampoc no es donen grans diferències entre els tràmits que segueix una proposició de llei a cadascuna de les cambres; de fet, la segona a conèixer-la repeteix les passes de la que l'ha aprovada abans. Així, amb les excepcions que indicarem, es pot descriure el procés legislatiu en termes generals que es poden aplicar tant en el Senat com en l'Assemblea.

3.1. Iniciativa

Els membres de les cambres són els titulars del dret a la iniciativa legislativa, amb l'excepció ja mencionada dels projectes de lleis pressupostàries que el Governador pot presentar a totes dues cambres simultàniament o a qualsevol d'elles (art. VII, secc. 3 CENY).²¹ L'elaboració del pressupost correspon al Governador, qui l'ha de presentar al Parlament no més tard del segon dimarts després del primer dia de la seva secció anual, o bé abans del dia 1 de febrer de l'any següent al de les eleccions a Governador. Per al desenvolupament legislatiu dels pressupostos, el cap de l'Executiu introdueix a les cambres projectes de llei que autoritzin l'assignació de fons (*appropriation bills*). Els legisladors també poden presentar aquest tipus de proposicions, però sempre s'estudien abans les que procedeixen del Governador (art. VII, seccs. 2 i 4 CENY).

L'Executiu té altres mitjans per fer arribar les seves propostes al Parlament. La comunicació formal més directa es produeix quan el Governador exposa el seu programa a les cambres reunides en sessió conjunta, en el seu missatge sobre la situació de l'Estat.²² Les mesures legislatives que suggereix són acollides per les cambres per un principi de cortesia institucional, i comencen el seu tràmit amb el patrocini d'algun legislador. No hi ha cap norma explícita que indiqui qui ha d'assumir la petició del Governador, ni de la cambra on hagi d'iniciar la seva tramitació. Se sol distingir entre les iniciatives que emanen del programa del Governador (*governor's program bills*) i les

19. J. F. Zimmerman, *op. cit.*, pàg. 144.

20. Seguiré l'esquema que apareix a la nota a l'art. 3, secc. 39 LPL, que apareix a *McKinney's Consolidated Laws of New York. Legislative Law*, pàg. 40.

21. Recordem que la Constitució dels Estats Units disposa que les lleis que autoritzin impostos han d'iniciar el seu tràmit a la Cambra de Representants, art. I, secc. 7.

22. La col·laboració entre Governador i Legislatura ha arribat a ser molt estreta a l'Estat de Nova York. El Governador Dewey, que ocupà el càrrec de 1942 a 1954, es reunia els diumenges al vespre amb els presidents de les cambres i altres polítics influents per coordinar les tasques; v. Belle Zeller (dir. d'ed.): *American State Legislatures. Report of Committee on American Legislatures*, Nova York: T. Y. Crowell Co., 1954, pàg. 171, que cita aquestes trobades com un exemple de cooperació. Sobre les relacions entre Parlament i Governador, v. Alan Rosenthal: «Legislative Oversight and the Balance of Power in State Government», *State Government*, vol. 56, núm. 3, 1983, pàg. 90-98, i, del mateix autor, «The Legislative Institution: Transformed and at Risk», a Carl E. Van Horn (dir. d'ed.): *The State of the States*, Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1989, pàg. 69-101. També Joseph F. Zimmerman: *Gubernatorial-Legislative Relations in New York State*, núm. 7 (monogràfic), Rockefeller Institute Reprint Series, 1983.

que sorgeixen d'algun departament de l'Executiu (*departament bills*), o d'un organisme administratiu (*agency bills*). En el primer cas, serà normalment el president d'una comissió el qui avalarà la proposta. En els altres supòsits, ho pot fer qualsevol parlamentari. El Reglament del Senat (art. 6, secc. 7) preveu també l'existència d'iniciatives que sorgeixin del Fiscal general (*Attorney general*) i de l'Interventor de l'Estat (*Comptroller*).²³

3.2. Fase de comissió

Cada proposició de llei ha de tenir un patrocinador (*sponsor*), que la presenta a la secretaria de la cambra. Serà el seu President el qui determinarà a quina comissió s'ha de trametre per a la seva primera discussió (art. 6, secc. 1 RS; art. 3, secc. 2 RA). Cal tenir en compte que els membres i el president de les comissions són designats pel President de la cambra (art. 2, secc. 2 RS; art. 1, b.3 RA). En la seva composició mantindrà la mateixa proporció entre la majoria i la minoria que la que hi ha en el ple, i seguirà les propostes del cap de la minoria parlamentària per decidir-ne els noms dels membres que s'assignen a cada comissió. Aquests poders del President poden ser decisius, ja que si desitja frustrar una iniciativa legislativa pot dirigir-la a aquella comissió on hi hagi més possibilitats que sigui rebutjada.²⁴

La comissió només comença l'examen d'una proposició si es produeix una sol·licitud escrita del seu patrocinador (art. 7, secc. 5 RS; art. 4, secc. 5 RA). Amb això pot salvar la cara el legislador que presenta una proposició per pressions dels seus electors o de grups d'interès als quals vol complaure, però que no té cap desig que prosperi la iniciativa. Pot ser que arribi a presentar l'escrit de ratificació i a defensar públicament un text per al qual demana discretament als seus col·legues un vot negatiu.²⁵ Altres vegades es presenta una proposició de llei perquè es comenci a discutir el problema a què al·ludeix; aquest tipus de proposicions de llei es coneix amb el nom de *study bills*. La intenció del patrocinador d'una *study bill* és la d'afavorir un debat polític i provocar preses de posició sobre el seu contingut.

Les reunions de les comissions en què es debaten proposicions de llei són públiques.²⁶ A més, per decisió del president de la comissió, es poden convocar audiències públiques (*public hearings*) perquè els ciutadans interessats puguin expressar les seves

23. Aquests càrrecs es cobreixen per elecció popular (art. V, secc. 1 CENY). Sobre les iniciatives originades fora de les cambres, v. J. F. Zimmerman, *op. cit.*, pàg. 137, i A. I. Baaklini: *op. cit.*, pàg. 31.

24. Els presidents de les comissions també disposen d'un pressupost que els permet d'exercir una influència política no desdenyable. Alan Rosenthal: *Legislative Life. People, Process and Performance in the States*, Nova York: Harper and Row, 1981, pàg. 71, conta el cas del president d'una comissió de l'Assemblea que fou condemnat a un any de presó per haver ofert un lloc de treball a un possible competidor en les eleccions següents. El cas va ser molt cridaner, ja que la comissió que presidia era la que s'ocupa de les incompatibilitats i que rep el nom de «comissió d'assumptes ètics» (*ethics committee*). El poder legislatiu de l'Estat de Nova York gaudí en el passat d'escassa reputació quant al seu valor moral. Robert Luce: *Legislative Assemblies*, Cambridge, Mass.: The Riverside Press, 1924, pàg. 470, se'n lamentava amb aquestes sentides paraules: «New York, where venal men were numerous enough to embolden each other, and brazen defiance of morality brought little if any disgrace».

25. P. A. Berle, *op. cit.*, pàg. 27.

26. Solament tenen lloc a porta tancada les que tinguin el caràcter d'*executive session*, en els supòsits previstos pels reglaments de cada cambra, i a pericció de la majoria dels membres de la comissió. A l'Assemblea, la majoria requerida és de dos terços. V. art. 7, secc. 3 RS i art. 4, secc. 2 RA.

opinions sobre les proposicions de llei que la comissió estigui estudiant (art. 7, secc. 4 RS; art. 4, secc. 5 RA).²⁷ És habitual convocar en audiència pública representants dels departaments de l'Executiu o dels organismes administratius que promoguin l'adopció d'una proposició de llei.²⁸

La comissió, per majoria dels seus membres, decideix:²⁹

- a) trametre al ple la proposició de llei sense modificacions, o
- b) recomanar al ple esmenes al text presentat originalment, o
- c) trametre al ple un text nou, o
- d) no donar curs al text.³⁰

Si les proposicions de llei tenen implicacions financeres i superen la fase de la comissió, abans d'arribar al ple han de ser dictaminades per les comissions d'hisenda de cada cambra,³¹ que també pren una de les resolucions que acabo de mencionar. Hi ha la possibilitat d'evitar una resolució desfavorable de la comissió reclamant per al ple la decisió sobre una proposició de llei (art. 6, secc. 2 RS; art. 4, secc. 7 RA). L'esmentada reclamació ha de comptar amb el suport de la majoria dels membres de la cambra, i solament es podrà formular dins dels terminis determinats per cada reglament. El del Senat limita el dret de presentar una moció de reclamació (*motion of discharge*) al patrocinador de la proposició de llei. Aquest tipus de mocions sol ser utilitzat per la minoria per obligar la majoria a pronunciar-se sobre proposicions de llei que són populars davant l'opinió pública, que no comprendria fàcilment un vot negatiu.³²

27. El Reglament de l'Assemblea exigeix que la convocatòria de l'audiència sigui sol·licitada per escrit per la majoria dels membres de la comissió. Els testimonis davant la comissió poden ser presentats per escrit o de paraula.

28. Diversos autors *Governing The Empire State*, Albany, NY: State of New York, Management Resources Project, 1988, pàg. 114, s'indica que sovint les audiències es convoquen després que s'ha pres una decisió, com un tràmit per augmentar la seva legitimitat. Les persones i els grups interessats poden sol·licitar ser escoltades. Segons l'assumpte de què es tracti, els serveis de la comissió disposen de llistes d'experts i de grups d'interès als quals convoquen.

29. Diferentment del procediment legislatiu federal, a l'Estat de Nova York les comissions no emeten un informe escrit.

30. J. F. Zimmerman: *op. cit.*, pàg. 139. Solament una petita part de les proposicions de llei presentades passa a la fase de ple. A títol d'exemple, a Diversos autors: *Governing...*, *op. cit.*, pàg. 109, s'indica que en la legislatura 1985-86 només l'11 % de les proposicions de llei va superar la fase de comissió.

31. La del Senat s'anomena *Finance Committee*, i la de l'Assemblea *Ways and Means Committee*. En el cas de proporcions de llei que comportin sancions, el Reglament de l'Assemblea exigeix que siguin examinades per la comissió de codis (*committee on codes*), art. 4, secc. 6 RA. El paper d'aquestes comissions constitueix una peculiaritat de l'Estat de Nova York, en relació amb el Congrés i amb els parlaments d'altres Estats, diuen A. I. Baaklini i C. S. Dawson, *op. cit.*, pàg. 23. A l'Assemblea, la pràctica de la comissió de reglament (*rules committee*), sota l'autoritat del President de la cambra, s'ha caracteritzat per exercir un poder molt important sobre les proposicions de llei que continuen pendents quan queden poques setmanes perquè l'Assemblea acabi les seves sessions i que es trameten a l'esmentada comissió. Allà es decideix si interrompen definitivament el seu tràmit o si passen a ser debatudes pel ple; v. Lynton K. Caldwell: *The Government and Administration of New York*, Nova York: Thomas Y. Crowell Co., 1954, pàg. 61, i P. A. Berle, *op. cit.*, pàg. 32.

32. P. A. Berle, *op. cit.*, pàg. 33.

3.3. Fase de ple

La Constitució estableix com a quòrum la majoria dels membres de cada cambra (art. III, secc. 9 CENY; art. 9, secc. 2 RS; art. 5, secc. 1 RA). Es considera un principi de dret parlamentari la presumpció de quòrum al llarg de tota la sessió un cop fixada la seva existència al seu començament.³³ La norma fonamental de l'Estat de Nova York també imposa uns terminis mínims per a l'examen de les proposicions de llei per part de les cambres: l'article III, secció 14, estableix que les proposicions de llei han de ser a les taules dels legisladors durant tres dies hàbils (*calendar days*).³⁴ Tanmateix, el mateix article preveu la possibilitat de prescindir d'aquests terminis en el cas que el Governador faci arribar a la cambra un missatge on requereixi l'aprovació urgent de la proposició (*message of necessity*). D'altra banda, les cambres poden suspendre les normes internes relatives als terminis per tal d'accelerar els tràmits. Els patrocinadors d'una proposició poden demanar que sigui retirada de l'ordre del dia, interrompent el transcurs del termini i evitant la seva derrota.³⁵

Després del debat, si n'hi ha,³⁶ es passa a la votació. Com a principi, es presumeix el vot afirmatiu de tots els membres de la cambra presents dels quals no consti el seu vot negatiu o la seva abstenció.³⁷ Són dos els mètodes que tradicionalment es fan servir: l'anomenat abreujat i l'anomenat lent (art. 8, secc. 6 RS; art. 5, secc. 2 RA).³⁸ En el mètode lent, el Secretari (*Clerk*), nomenat pel President, crida a votar tots els membres de la cambra per ordre alfabètic. En el mètode ràpid només es registra el vot negatiu dels qui ho indiquin explícitament al Secretari. Les absències solament podran constar si s'ha procedit a la votació electrònica.³⁹ Cap president de les cambres no aprecia el sistema de votació electrònica, perquè li impedeix imposar una repetició del vot amb l'excusa que el Secretari s'hagi pogut equivocar. Mentre se suposa que el Secretari consulta les seves notes, el President pot intentar modificar el vot dels membres més díscols.⁴⁰ Alguns presidents s'han caracteritzat per fer ostentació, sense cap rubor, de la seva influència sobre els legisladors. A finals dels anys seixanta, Anthony Travia, President de l'Assemblea, interrompé un dels seus membres quan estava en l'ús de la paraula per defensar una proposició de llei que no agradava al President: «Només li vull sentir a dir una cosa!», li cridà. El legislador, obedient, digué: «Retorno la meva proposició de llei a la comissió». El President contestà, molt satisfet: «Això mateix!», i es passà a un altre punt de l'ordre del dia.⁴¹

33. V. nota 6.

34. El Reglament de l'Assemblea imposa un debat el segon dia, per decidir si es procedeix al vot en el tercer (art. 3, secc. 7. b RA).

35. Aquest tipus de proposicions es presenta a partir d'aquest moment amb una estrella, com si fos un asterisc, per indicar la suspensió del termini. Són anomenades «proposicions estelades» (*starred bills*).

36. Arriben al ple unes dues mil propostes cada any, i només són debatuts els textos més polèmics. V. J. F. Zimmerman, *op. cit.*, pàg. 141.

37. V. nota 6. El *Corpus Juris Secundum*, apartat «Parliamentary Law», secc. 8, pàg. 620, diu: «All members of the legislative body present and not recorded as voting or as refusing to vote are presumed to have voted in the affirmative».

38. No he trobat una traducció millor per a les expressions «fast roll call» i «slow roll call».

39. J. F. Zimmerman, *op. cit.*, pàg. 142-143.

40. P. A. Berle, *op. cit.*, pàg. 22, descriu un cas d'aquestes característiques, i un de semblant Warren Moscow: *Politics in the Empire State*, Nova York: Alfred A. Knopf, 1948, pàg. 177.

41. A. Hevesi, *op. cit.*, pàg. 10. Un refrany nord-americà va bé aquí: les persones a qui agraden les saltsixes i que respecten les lleis no haurien de veure com es fan.

El president de cada cambra ha d'acompanyar les proposicions de llei (*bills*) que s'hi han aprovat amb una certificació en què consti que ha obtingut el suport de la majoria dels seus membres, o de dues terceres parts (art. III, secc. 20 CENY), si es proposa l'atribució de fons estatals a entitats locals o a particulars. Quan es tracta de legislació que aprova nous impostos, es requereix un quòrum de tres cinquenes parts dels membres de cada cambra (art. III, secc. 23 CENY). Amb aquest certificat es trameten a l'altra cambra, on es repeteix el procés. Un cop totes dues cambres han aprovat un text idèntic, es presenta al Governador per a la seva sanció o vet, com ho exigeix la Constitució, amb l'excepció de les lleis pressupostàries. Recordem que en aquest cas té la iniciativa el Governador, amb la qual cosa, si no es produeixen esmenes, els esmentats textos es converteixen en llei per la mera aprovació de les cambres en termes idèntics (art. VII, secc. 4 CENY).

3.4. Fase final

L'acord del Governador és indispensable per completar el tràmit legislatiu. El Governador té deu dies, sense comptar-hi els diumenges, per sancionar o vetar explícitament les proposicions de llei que li arribin del Parlament. Si no pren cap decisió, el text es converteix en llei després d'aquests deu dies. El vet del Governador pot ser superat per una majoria de dos terços en cada cambra, que ratifiqui el mateix text, i el Parlament es pot autoconvocar fora del període de sessions per intentar superar el vet del Governador (arts. III, secc. 18, i IV, secc. 3 CENY).⁴² Tanmateix, la inactivitat del Governador pot tenir un efecte més radical que el d'un vet explícit si exerceix l'anomenat «vet de butxaca» (*pocket veto*). Quan el termini de deu dies no es compleix perquè abans que s'acabi el Parlament entra en recés fins al següent període de sessions (*adjournment sine die*), el Governador té un termini de trenta dies que comença a córrer des del començament del recés per sancionar la proposició de llei, i, en cas que no la sancioni, la proposició es considerarà decaiguda.

Els reglaments de les cambres (art. 5, secc. 8 RS; art. 3, secc. 5 RA) permeten la interrupció del termini de deu dies si el patrocinador reclama la proposició de llei, termini que torna a començar altra vegada quan el text torna a ser tramès al Governador. Amb això s'atorga més temps al cap de l'Executiu perquè estudiï la seva decisió, i també poden examinar-se els seus suggeriments per evitar que es vegi obligat a vetar el text complet.

El Governador també pot formular vets parcials (*item vetoes*) sobre partides concretes dels pressupostos (art. IV, secc. 7 CENY), tot i que, en disposar de trenta dies per modificar el projecte de pressupostos presentat a les cambres (art. VII, secc. 3 CENY), hi pot exercir un control suficient sense necessitat d'arribar al vet.⁴³

42. Sobre aquesta qüestió es pot consultar Frank W. Prescott i Joseph F. Zimmerman: *The Politics of the Veto of Legislation in new York State*, Washington: University Press of America, 1980, 2 vols.

43. J. F. Zimmerman, *Governing...*, op. cit., pàg. 147 i 142-145.