

EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE NUEVA YORK*

Xavier Arbós

Departamento de Derecho Constitucional
y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona

1. Introducción

Para presentar el proceso legislativo en el Estado de Nueva York he dividido este trabajo en dos partes. En la primera me refiero a los elementos normativos y en la segunda describo el itinerario que siguen las iniciativas legislativas. El tratamiento diferenciado de ambos aspectos fuerza la realidad de las cosas, porque, con las matizaciones que se harán, las leyes se elaboran de acuerdo con las normas previstas para ello. Sin embargo, creo que esta decisión se justifica por algunas razones que me gustaría presentar brevemente.

Como es bien sabido, en los Estados Unidos la disciplina de partido de los parlamentarios es mucho menor que en Europa. Así, las mayorías y minorías se renuevan en función de cada votación. Las elecciones legislativas del Estado de Nueva York¹ siguen una fórmula mayoritaria, con circunscripciones uninominales, y los candidatos no pueden contar con una campaña dirigida y sufragada con fondos de su propio partido. Los recursos dependerán mayoritariamente de los comités de apoyo que el candidato consiga movilizar para obtener dinero. Por otra parte, si el candidato se presenta a la reelección, sus probabilidades de renovar el cargo dependen de la eficacia con la que se haya desempeñado como legislador saliente. Y los medios con los que habrá podido contar se deben a los jefes de su grupo parlamentario en la cámara a la que pertenezca. Además, si el grupo tiene la mayoría, su jefe será el presidente de la cámara, con lo que los medios para favorecer la reelección de los legisladores (por ejemplo, asistencia profesional especializada en la redacción de proposiciones de ley) se ven considerablemente aumentados. Por tanto, la fidelidad de los parlamentarios no se dirigirá necesariamente a su partido, ni siquiera por convicciones ideológicas que impregnan de forma muy tenue a los partidos demócratas y republicano. Hay «liberales» y «conservadores» en ambos partidos. El acceso al escaño o la reelección dependen más de la relación con sus votantes y con sus dirigentes parlamentarios que de la relación con sus partidos.² Me parece que puede concluirse que los sujetos

* El texto se basa en la comunicación presentada al VIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Valladolid, 16-18 de octubre de 1991. Este trabajo ha sido posible gracias a la beca de la Dirección General de Investigación Científica y Técnica concedida a su autor.

1. Sobre el régimen político del Estado de Nueva York, ver Joseph F. Zimmerman: *The Government and Politics of New York State*, Nueva York: New York University Press, 1981. De las elecciones se trata en las págs. 71-109.

2. Ver Gerald Benjamin y Robert T. Nakamura: «The Modern New York Legislature», *Rockefeller Institute Bulletin*, 1991, págs. 11-14, especialmente pág. 13. También Gerald Benjamin: «The Power of Incumbency», *Empire State Report*, abril 1987, págs. 33-37.

principales de la vida parlamentaria y del proceso legislativo no son tanto las mayorías y las minorías disciplinadas internamente como los legisladores individuales. Las normas de procedimiento se aplican a un ámbito mucho menos complejo cuando los partidos controlan la cohesión de la conducta de sus parlamentarios.

La autoridad que regula realmente el proceso legislativo en el Estado de Nueva York no está sólo en las normas que establecen el procedimiento. Los reglamentos parlamentarios no pueden ser objeto de control jurisdiccional, y por lo tanto nadie puede reclamar la eficacia de los mismos ante los tribunales de justicia, incluso ante casos de falsedad en el recuento de los votos. Además, las cámaras pueden decidir la suspensión temporal de los reglamentos, con lo que el proceso legislativo puede llegar a moverse fuera del campo del derecho. Para seguirlo, no basta con tener en cuenta los datos normativos. También son decisivos algunos factores políticos, como el amplísimo poder que, caso por caso, de hecho ejercen los presidentes de las cámaras. Esos factores son los que pueden explicar la distancia que a veces se constata entre las normas de procedimiento y la realidad del proceso legislativo.

2. Fuentes normativas del procedimiento legislativo

2.1. *La Constitución*

El artículo III de la Constitución del Estado de Nueva York (en adelante CENY) trata del poder legislativo. El Parlamento (*Legislature*) tiene una estructura bicameral. Sus dos cámaras son el (*Senate*) y la Asamblea (*Assembly*). El Presidente del Senado es el Vicegobernador, aunque sólo actúa como tal en las sesiones protocolarias o cuando su voto puede dirimir un empate (art. IV, secc. 6 CENY). El Presidente efectivo del Senado y el de la Asamblea son elegidos por las cámaras respectivas; el primero recibe el nombre de *temporary president*, mientras al segundo se le llama *speaker*. Ambos puestos tienen un poder extraordinario, como veremos más adelante. La elección de quienes tienen que desempeñarlos es una de las pocas ocasiones en las que se acepta la disciplina de partido. Los representantes del grupo mayoritario votan a la persona que, además de presidir la cámara, ejerce la máxima autoridad sobre la mayoría.³

La Asamblea tiene ciento cincuenta miembros por mandato constitucional y, en cuanto al Senado, la Constitución dispone un mínimo de cincuenta escaños, que pueden aumentarse.⁴ El Parlamento se renueva por completo cada dos años y, aunque la Constitución no hace referencia a los escaños atribuidos a cada circunscripción, se entiende que son uninominales⁵ tanto en el caso del Senado como en el de la Asamblea. Para funcionar, la Constitución les reconoce autonomía reglamentaria, y establece como quórum mínimo la mayoría de miembros en cada cámara (art. III, secc. 9

3. En los casos en que se impone la disciplina de partido se habla de «unity rule». Ver Peter A. Berle: *Does the citizen stand a chance? Politics of a State Legislature: New York*, Woodbury, NY: Baron's Educational Series Inc., 1974, pág. 15. El autor ocupaba un escaño en la Asamblea en el momento de publicar este libro.

4. Desde 1982 el Senado tiene 61 miembros. La composición de las cámaras durante el período de 1991-92 es la siguiente: Asamblea, 95 demócratas y 55 republicanos; Senado, 35 republicanos y 26 demócratas.

5. Peter J. Galie: *The New York Constitution. A Reference Guide*, New York: Greenwood Press, 1991, pág. 78, en relación con el artículo III, sección 2.

CENY). Hay que decir que esa exigencia se ha interpretado con una notable amplitud de miras: se considera que debe darse por supuesto el quórum durante toda la sesión si existía al principio de ésta, lo que es suponer bastante cuando las sesiones duran quince horas. Esa generosa suposición es importante, ya que se entiende que todos los miembros teóricamente presentes votan afirmativamente, a no ser que expresen su abstención o voto negativo.⁶

2.2. *La Ley del Poder Legislativo*

El segundo elemento del marco normativo es la Ley del Poder Legislativo (*Legislative Law*;⁷ en adelante LPL). Tiene un contenido esencialmente organizativo: la disciplina de los parlamentarios, el estatuto y deberes del personal al servicio de las cámaras y las comisiones parlamentarias (*committees*), que actúan como órganos de las mismas para las tareas legislativas (arts. 2 y 4 LPL). Hay que mencionar también otros organismos permanentes creados por la mencionada Ley, en cuya composición participan Asamblea y Senado, y que, aun sin intervenir directamente en el procedimiento legislativo, cumplen tareas de apoyo al mismo o de control del Ejecutivo. El primer caso es el de la *Legislative Bill Drafting Commission* (art. 2, secc. 24 LPL). Como su nombre indica, ofrece asesoramiento técnico en la redacción de las proposiciones de ley (*bills*), además de gestionar la infraestructura informática con la que trabaja el Parlamento. Una misión parecida es la de la *Law Revision Commission* (art. 3.A LPL), que tiene como objeto la elaboración de estudios destinados a corregir los anacronismos y defectos del derecho vigente (art. 4.A, secc. 72 LPL). Para el control de la Administración, el Parlamento del Estado de Nueva York se ha dotado de dos órganos de gran interés, aunque su estudio no puede abordarse aquí.⁸ La *Legislative Commission on Expenditure Review* (art. 5.A. LPL) revisa la gestión y gasto de los fondos públicos por parte de los órganos del Ejecutivo. La *Administrative Regulations Review Commission* (art. 5.B LPL) supervisa la legalidad de los reglamentos administrativos para mantener su congruencia con la voluntad del legislador.⁹ Conviene recordar que la voluntad del legislador (*legislative intent*) es el parámetro interpretativo más importante para los

6. Ver en *Corpus Juris Secundum*, apartado «Parliamentary Law», las secciones 6 y 8, donde se presentan esas presunciones como parte de los principios del derecho parlamentario. Sobre este punto, ver *New York Jurisprudence 2d*, apartado «Parliamentary Law», secc. 8. También la sentencia federal *Hartford Accident and Indemnity Co. v. City of Sulphur* 123 F2d 566 (1941), pág. 571. Respecto a la presentación de las referencias de las sentencias, sigo los criterios habituales. Solamente aquellas que tengan la sigla «NY» o «NY2» tras el número del volumen y antes del de la página inicial corresponden a sentencias del Tribunal de Apelaciones del Estado de Nueva York, que es su más alta instancia jurisdiccional, por encima del Tribunal Supremo del Estado. El resto de las siglas relativas a jurisprudencia del Estado de Nueva York corresponden a tribunales inferiores.

7. Su texto actual deriva del de 1909. Cito por la colección *McKinney's Consolidated Laws of New York*. Lo mismo que la Constitución, el texto de la Ley del Poder Legislativo tiene pocos artículos con numerosas subdivisiones.

8. Existe también en el Ejecutivo un organismo de control de la actividad administrativa, creado inicialmente para atender las quejas y sugerencias de los pequeños empresarios. *Office of Business Permits and Regulatory Assistance*, establecida y regulada por el artículo 39 de la Ley del Poder Ejecutivo (*Executive Law*).

9. El procedimiento de elaboración de los reglamentos se establece en el artículo 2 de la *State Administrative Procedure Act*.

jueces de los Estados Unidos cuando verifican la compatibilidad entre los reglamentos y las leyes en las que éstos se originan.¹⁰

Con respecto al procedimiento legislativo propiamente dicho, el artículo 3 LPL contiene las disposiciones relativas a las formalidades requeridas para la validez de una proposición de ley, como las certificaciones del quórum y de los resultados de las votaciones, así como lo concerniente a la publicación y entrada en vigor de las leyes.¹¹ Las certificaciones, a las que se refiere la sección 40 del artículo 3, establecen una presunción *iuris et de iure* que los tribunales respetan escrupulosamente.¹² Con todo, la Ley del Poder Legislativo sigue siendo una ley en sentido propio: aunque su objeto sea algún aspecto del procedimiento legislativo, no por ello tiene el carácter de *internum corporis*, y los tribunales pueden ejercer el control de la regularidad del procedimiento parlamentario basándose en sus disposiciones. Pueden ejercerlo incluso respecto a requisitos aparentemente formales, como la presencia de una cláusula de promulgación en los términos de la Constitución en su artículo III, sección 13.¹³

2.3. Los reglamentos de las cámaras

El Reglamento del Senado (*Rules of the Senate*, en adelante RS) y el de la Asamblea (*Rules of the Assembly*, en adelante RA) establecen las normas fundamentales del procedimiento legislativo, y a ellas me referiré a menudo cuando trate de describirlo en la segunda parte de este trabajo. Ambos reglamentos se parecen en su contenido y estructura: además de regular el trámite legislativo, establecen las facultades del presidente y las comisiones permanentes, las normas para regular los debates y la presentación de mociones, así como los deberes y derechos de los miembros de las cámaras.¹⁴

10. Dijo el Tribunal Supremo federal: «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 Redelopment and Housing Authority v. Chesapeake and Potomac Co. of Virginia*, 446 US 30 (1983), pág. 37. En el Estado de Nueva 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, *Niasig v. Team 1*, 559 NYS2d 493 (1990), pág. 495. Esta referencia es del Tribunal de Apelaciones, pero tiene la sigla del *New York Supplement* porque aún no ha sido objeto de publicación oficial.

11. Debe recordarse que la organización política del Estado de Nueva York es comparable a la que establece la Constitución de los Estados Unidos, y un texto no se convierte en ley hasta su sanción por parte del Gobernador, como veremos más adelante.

12. *Heimbach v. State* 59 NY2d 891 (1983), págs. 892-893. Dicha sentencia resuelve, desestimándola, la impugnación de la constitucionalidad de una ley sobre la base de la irregularidad de la aprobación del texto en el Senado, ya que se contó como voto favorable el de un Senador que en el momento de la votación se encontraba en el hospital. La doctrina fundamental se establece en la sección de apelaciones del Tribunal Supremo del Estado, 454 NYS2d 993 (1982). La sentencia fue recurrida ante el Tribunal de Apelaciones. Allí fue confirmada en la sentencia cuyas referencias abren esta nota, y posteriormente recurrida ante el Tribunal Supremo federal, el cual se negó a revisar el caso por falta de una «substantial federal question», 464 US 956 (1983). Una crítica a este tipo de fraudes a la constitución ya se formuló hace casi setenta años por Robert Luce: *Legislative Procedure*, Cambridge, Mass.: The Riverside Press, 1922, pág. 55.

13. Traduzco «enacting clause» por «cláusula de promulgación»; la Constitución dice: «The enacting clause of all bills shall be 'The People of the State of New York, represented in Seante and Assembly, do enact as follows', and no law shall be enacted except by bill» (art. III, secc. 13 CENY). Ver a este respecto *Noonan v. O'Leary* 132 NYS2d 726 (1954), págs. 729-730.

14. La inviolabilidad se establece en el art. III, secc. 11 CENY.

Como apéndice, incluyen idénticos preceptos referidos a la evaluación de la incidencia fiscal de las proposiciones de ley y enmiendas. El presidente de cada cámara es a la vez el presidente de la comisión de reglamento, lo que le permite una gran influencia sobre el desarrollo de los debates (art. 2, secc. 3 RS; art. 2, secc. 1 RA).

Parece generalmente admitido por la doctrina y la jurisprudencia que los tribunales no deben controlar si las actuaciones parlamentarias cumplen con las normas internas de las cámaras. La sentencia *People v. Devlin*¹⁵ estableció en el siglo pasado este principio, que aún se mantiene. En cuanto a las normas constitucionales que se refieren a los trámites legislativos y a las actividades de los órganos legislativos, existe una discusión abierta entre la doctrina, que ha tratado del problema en relación con la Constitución federal y el Congreso de los Estados Unidos. Mientras un sector entiende que los tribunales deben ser los únicos que se pronuncien sobre la constitucionalidad, incluso en contra de la interpretación que haga el Congreso de las normas constitucionales que le afectan, otros creen que el Congreso tiene capacidad y legitimidad para plantearse problemas de interpretación constitucional.¹⁶ A la falta de control jurisdiccional de las actuaciones parlamentarias en relación con los reglamentos de las cámaras, hay que añadir las dudas acerca del control jurisdiccional de las interpretaciones parlamentarias de la Constitución. Súmese la previsión reglamentaria de suspensión temporal de la vigencia de algún artículo de las normas internas de las cámaras,¹⁷ y se nos presenta un sistema normativo del que los legisladores pueden disponer con una cierta facilidad.

3. El proceso legislativo

Puede tenerse una idea general del proceso legislativo del Estado de Nueva York¹⁸ teniendo en cuenta su parecido al federal: las proposiciones de ley sólo pueden origi-

15. 33 NY 269 (1865). En la pág. 283 dice que los tribunales no pueden «go behing 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». Esta doctrina se repite en *Heimbach v. State* 454 NYS2d 993 (1982), pág. 999. Lo asentado de la doctrina se percibe en *American Jurisprudence 2d*, apartado «Parliamentary Law», secc. 4, y en *Corpus Juris Secundum*, apartado «Parliamentary Law», secc. 10, algo más matizado. Ver también Gregory F. Van Tatenhove: «A Question of Power. Judicial Review of Congressional Rules of Procedure», *Kentucky Law Journal*, vol. 76, núm. 2, 1987-88, págs. 597-632.

16. Ver la polémica entre Abner J. Mikva: «How well does Congress support and defend the Constitution?», *North Carolina Law Review*, vol. 61, núm. 4, 1983, págs. 587-611, y Louis Fisher: «Constitutional Interpretation by Members of Congress», *North Carolina Law Review*, vol. 63, núm. 4, 1985, págs. 707-747. Stanley Bach: «The Nature of Congressional Rules», *The Journal of Law and Politics*, vol. 5, núm. 4, 1989, págs. 725-757, dice en la pág. 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 interpretations 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. Los reglamentos se componen de «rules», que yo traduzco por «artículos».

18. Ver Alan G. Hevesi: *Legislative Politics in New York State*, Nueva York: Praeger, 1975; Abdo I. Baaklini y 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 texto introductorio, con el carácter de guía práctica para los grupos ciudadanos que deseen incidir en el proceso legislativo es 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, págs. 8-14 y 46.

narse en las cámaras con excepción del proyecto de presupuesto, cuya elaboración corresponde al Ejecutivo (Gobernador o Presidente, según los casos). En el Estado de Nueva York se dan con mayor nitidez los rasgos de un bicameralismo perfecto, ya que Asamblea y Senado deben aprobar el mismo texto antes de que la última cámara que se haya pronunciado sobre él lo someta a la sanción o veto del Gobernador. Como se sabe, las discrepancias entre la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos se resuelven en una comisión conjunta (*conference committee*); en el Parlamento del Estado de Nueva York la enmienda que una cámara propone debe ser aceptada por la otra.¹⁹ Otras diferencias me parecen menos significativas a los efectos de situar la explicación global del proceso legislativo, y aparecerán al tratar de cada una de sus fases.²⁰

Tampoco se dan grandes diferencias entre los trámites que sigue una proposición de ley en cada una de las cámaras; de hecho, la segunda en conocerla repite los pasos de la que anteriormente la ha aprobado. Así, con las salvedades que se indicarán, puede describirse el proceso legislativo en términos generales que pueden aplicarse tanto en el Senado como en la Asamblea.

3. 1. *Iniciativa*

Los miembros de las cámaras son los titulares del derecho a la iniciativa legislativa, con la excepción ya mencionada de los proyectos de leyes presupuestarias que el Gobernador puede presentar a ambas cámaras simultáneamente o en cualquiera de ellas (art. VII, secc. 3 CENY).²¹ La elaboración del presupuesto corresponde al Gobernador, que debe presentarlo al Parlamento no más tarde del segundo martes tras el primer día de su sesión anual, o antes del día 1 de febrero en el año siguiente al de las elecciones a Gobernador. Para el desarrollo legislativo de los presupuestos, el jefe del Ejecutivo introduce en las cámaras proyectos de ley que autoricen la asignación de fondos (*appropriation bills*). Los legisladores también pueden presentar este tipo de proposiciones, pero siempre se estudian antes las que proceden del Gobernador (art. VII, seccs. 2 y 4 CENY).

El Ejecutivo tiene otros medios para hacer llegar sus propuestas al Parlamento. La comunicación formal más directa se produce cuando el Gobernador expone su programa a las cámaras reunidas en sesión conjunta, en su mensaje acerca de la situación del Estado.²² Las medidas legislativas que sugiere son acogidas por las cámaras por un

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

20. Seguiré el esquema que aparece en la nota al art. 3, secc. 39 LPL, que aparece en *McKinney's Consolidated Laws of New York. Legislative Law*, pág. 40.

21. Recuérdese que la Constitución de los Estados Unidos dispone que las leyes que autoricen impuestos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, art. I, secc. 7.

22. La colaboración entre Gobernador y Legislatura ha llegado a ser muy estrecha en el Estado de Nueva York. El Gobernador Dewey, que ocupó el cargo de 1942 a 1954, se reunía los domingos por la noche con los presidentes de las cámaras y otros políticos influyentes para coordinar las tareas; ver Belle Zeller (dir. de ed.): *American State Legislatures. Report of Commitee on American Legislatures*, Nueva York: T.Y. Crowell Co., 1954, pág. 171, que cita esos encuentros como ejemplo de cooperación. Acerca de las relaciones entre Parlamento y Gobernador, ver Alan Rosenthal: «Legislative Oversight and the Balance of Power in State Government», *State Government*, vol. 56, núm. 3, 1983, págs. 90-98 y, del mismo autor, «The Legislative Institution: Transformed and at Risk», en Carl E. van Horn (dir. de ed.): *The State of the States*, Washington DC: Congressional Quaterly Press, 1989, págs. 69-101. También Joseph F. Zimmerman: *Gubernatorial-Legislative Relations in New York State*, núm. 7 (monográfico), Rockefeller Institute Reprint Series, 1983.

principio de cortesía institucional, e inician su trámite con el patrocinio de algún legislador. No existe ninguna norma explícita que indique quién debe asumir la petición del Gobernador, ni de la cámara en la que deba iniciar su tramitación. Se suele distinguir entre las iniciativas que emanan del programa del Gobernador (*governor's program bills*), y las que surgen de algún departamento del Ejecutivo (*department bills*) o de un organismo administrativo (*agency bills*). En el primer caso, será normalmente el presidente de una comisión quien avale la propuesta. En los demás supuestos, puede hacerlo cualquier parlamentario. El Reglamento del Senado (art. 6, secc. 7) prevé también la existencia de iniciativas que surjan del Fiscal general (*Attorney general*) y del Interventor del Estado (*Comptroller*).²³

3.2. Fase de comisión

Cada proposición de ley debe tener un patrocinador (*sponsor*), que la presenta a la secretaría de la cámara. Será el Presidente de la misma quien determine a qué comisión debe remitirse para su primera discusión (art. 6, secc. 1 RS; art. 3, secc. 2 RA). Hay que tener en cuenta que los miembros y presidente de las comisiones son designados por el Presidente de la cámara (art. 2, secc. 2 RS; art. 1, b.3 RA). Mantendrá en su composición la misma proporción entre la mayoría y la minoría que la que existe en el pleno, y seguirá las propuestas del jefe de la minoría parlamentaria para decidir los nombres de los miembros de la misma que se asignan a cada comisión. Esos poderes del Presidente pueden ser decisivos, ya que si desea frustrar una iniciativa legislativa puede dirigirla a aquella comisión en la que haya más probabilidades de que sea rechazada.²⁴

La comisión solamente inicia el examen de una proposición si se produce una solicitud escrita de su patrocinador (art. 7, secc. 5 RS; art. 4, secc. 5 RA). Con ello puede salvar la cara el legislador que presenta una proposición por presiones de sus electores o de grupos de interés a los que desea complacer, pero que no tiene ningún deseo de que prospere la iniciativa. Puede ser que llegue a presentar el escrito de ratificación y a defender públicamente un texto para el cual pide discretamente a sus colegas un voto negativo.²⁵ En otras ocasiones, se presenta una proposición de ley para que se comience a discutir el problema al que la misma alude; este tipo de proposiciones de ley se conoce con el nombre de *study bills*. La intención del patrocinador de una *study bill* es la de favorecer un debate público y provocar tomas de posición acerca de su contenido.

23. Estos cargos se cubren por elección popular (art. V, secc. 1 CENY). Sobre las iniciativas originadas fuera de las cámaras, ver J. F. Zimmerman, *op. cit.*, pág. 137, y A. I. Baaklini: *op. cit.*, pág. 31.

24. Los presidentes de las comisiones también disponen de un presupuesto que les permite ejercer una influencia política no desdeñable. Alan Rosenthal: *Legislative Life. People, Process and Performance in the States*, Nueva York: Harper and Row, 1981, pág. 71, cuenta el caso del presidente de una comisión de la Asamblea que fue condenado a un año de cárcel por ofrecer un puesto de trabajo a un posible competidor en las siguientes elecciones. El caso fue muy llamativo, ya que la comisión que presidía era la que se ocupa de las incompatibilidades y que recibe el nombre de «comisión de asuntos éticos» (*ethics committee*). El poder legislativo del Estado de Nueva York gozó en el pasado de escasa reputación en cuanto a su rigor moral. Robert Luce: *Legislative Assemblies*, Cambridge, Mass.: The Riverside Press, 1924, pág. 470, se lamentaba de ello con estas sentidas palabras: «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.*, pág. 27.

Las reuniones de las comisiones en las que se debaten proposiciones de ley son públicas.²⁶ Además, por decisión del presidente de la comisión, pueden convocarse audiencias públicas (*public hearings*) para que los ciudadanos interesados puedan expresar sus opiniones acerca de las proposiciones de ley que la comisión esté estudiando (art. 7, secc. 4 RS; art. 4, secc. 5 RA).²⁷ Es habitual convocar en audiencia pública a representantes de los departamentos del Ejecutivo o de los organismos administrativos que promuevan la adopción de una proposición de ley.²⁸

La comisión, por mayoría de sus miembros, decide:²⁹

- a) remitir al pleno la proposición de ley sin modificaciones, o
- b) recomendar al pleno enmiendas al texto originalmente presentado, o
- c) remitir al pleno un nuevo texto, o
- d) no dar curso al texto.³⁰

Si las proposiciones de ley tienen implicaciones financieras y superan la fase de la comisión, antes de llegar al pleno deben ser dictaminadas por las comisiones de hacienda de cada cámara,³¹ que también toma una de las resoluciones que acabo de mencionar. Cabe la posibilidad de evitar una resolución desfavorable de la comisión reclamando para el pleno la decisión acerca de una proposición de ley (art. 6, secc. 2 RS; art. 4, secc. 7 RA). Dicha reclamación debe contar con el apoyo de la mayoría de los miembros de la cámara, y solamente puede formularse dentro de los plazos determinados por cada reglamento. El del Senado limita el derecho de presentar una moción de reclamación (*motion of discharge*) al patrocinador de la proposición de ley. Ese

26. Sólo se celebran a puerta cerrada aquellas que tengan el carácter de *executive session*, en los supuestos previstos por los reglamentos de cada cámara, y a petición de la mayoría de los miembros de la comisión. En la Asamblea, la mayoría requerida es de dos tercios. Ver art. 7, secc. 3 RS y art. 4, secc. 2 RA.

27. El Reglamento de la Asamblea exige que la convocatoria de la audiencia sea solicitada por escrito por la mayoría de los miembros de la comisión. Los testimonios ante la comisión pueden ser presentados por escrito o de palabra.

28. Autores varios: *Governing The Empire State*, Albany, NY: State of New York, Management Resources Project, 1988, pág. 114, se indica que a menudo las audiencias se convocan después de que se ha tomado una decisión, como un trámite para aumentar la legitimidad de la misma. Las personas y grupos interesados pueden solicitar ser oídas. Según el asunto de que se trate, los servicios de la comisión disponen de listas de expertos y de grupos de interés a los que convocan.

29. A diferencia del procedimiento legislativo federal, en el Estado de Nueva York las comisiones no emiten un informe escrito.

30. J. F. Zimmerman, *op. cit.*, pág. 139. Solamente una pequeña parte de las proposiciones de ley presentadas pasa a la fase de pleno. A título de ejemplo, en Varios autores, *Governing...*, *op. cit.*, pág. 109, se indica que en la legislatura 1985-86 sólo el 11 % de las proposiciones de ley superó la fase de comisión.

31. La del Senado se llama *Finance Committee*, y la de la Asamblea *Ways and Means Committee*. En el caso de proposiciones de ley que comporten sanciones, el Reglamento de la Asamblea exige que sean examinadas por la comisión de códigos (*committee on codes*), art. 4, secc. 6 RA. El papel de esas comisiones constituye una peculiaridad del Estado de Nueva York, en relación con el Congreso y con los parlamentos de otros Estados, dicen A. I. Baaklini y C. S. Dawson, *op. cit.*, pág. 23. En la Asamblea, la práctica de la comisión de reglamento (*rules committee*), bajo la autoridad del Presidente de la cámara, se ha caracterizado por ejercer un poder muy importante sobre las proposiciones de ley que siguen pendientes cuando quedan pocas semanas para que la Asamblea termine sus sesiones y que se remiten a dicha comisión. Allí se decide si interrumpen definitivamente su trámite o pasan a ser debatidas por el pleno; ver Lynton K. Caldwell: *The Government and Administration of New York*, Nueva York: Thomas Y. Crowell Co., 1954, pág. 61, y P. A. Berle, *op. cit.*, pág. 32.

tipo de mociones suele ser utilizado por la minoría para obligar a la mayoría pronunciarse acerca de proposiciones de ley que son populares ante la opinión pública, y que no comprendería fácilmente un voto negativo.³²

3.3. Fase de pleno

La Constitución establece como quórum la mayoría de los miembros de cada cámara (art. III, secc. 9 CENY; art. 9, secc. 2 RS; art. 5, secc. 1 RA). Se considera un principio de derecho parlamentario la presunción de quórum a lo largo de toda la sesión una vez fijada su existencia al inicio de la misma.³³ La norma fundamental del Estado de Nueva York impone también unos plazos mínimos para el examen de las proposiciones de ley por parte de las cámaras: el artículo III, sección 14, establece que las proposiciones de ley deben estar en las mesas de los legisladores durante tres días hábiles (*calendar days*).³⁴ Sin embargo, el propio artículo prevé la posibilidad de prescindir de esos plazos en el caso de que el Gobernador haga llegar a la cámara un mensaje en el que se requiera la aprobación urgente de la proposición (*message of necessity*). Por otro lado, las cámaras pueden suspender las normas internas relativas a los plazos para acelerar los trámites. Los patrocinadores de una proposición pueden pedir que sea retirada del orden del día, interrumpiendo el transcurso del plazo y evitando su derrota.³⁵

Tras el debate, si lo hay,³⁶ se pasa a la votación. Como principio, se presume el voto afirmativo de todos los miembros de la cámara presentes de quienes no conste su voto negativo o su abstención.³⁷ Dos son los métodos tradicionalmente empleados: el llamamiento abreviado y el llamamiento lento (art. 8, secc. 6 RS; art. 5, secc. 2 RA).³⁸ En el método lento el Secretario (*Clerk*), nombrado por el Presidente, llama a votar a todos los miembros de la cámara por orden alfabético. En el método rápido sólo se registra el voto negativo de quienes explícitamente lo indiquen al Secretario. Las ausencias sólo podrán constar si se ha procedido a la votación electrónica.³⁹ Ningún presidente de las cámaras aprecia el sistema de votación electrónica, porque le impide imponer una repetición del voto con la excusa de que el Secretario ha podido equivocarse. Mientras se supone que el Secretario consulta sus notas, el Presidente puede intentar modificar el voto de los miembros más díscolos.⁴⁰ Algunos presidentes

32. P. A. Berle, *op. cit.*, pág. 33.

33. Ver nota 6.

34. El Reglamento de la Asamblea impone un debate el segundo día, para decidir si se procede al voto en el tercero (art. 3, secc. 7. b RA).

35. Este tipo de proposiciones se presenta a partir de ese momento con una estrella a modo de asterisco para indicar la suspensión del plazo. Se las llama «proposiciones estrelladas» (*starred bills*).

36. Llegan al pleno unas dos mil propuestas por año, y solamente se debaten los textos más polémicos. Ver J. F. Zimmerman, *op. cit.*, pág. 141.

37. Ver nota 6. El *Corpus Juris Secundum*, apartado «Parliamentary Law», secc. 8, pág. 620, dice: «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 se me ha ocurrido una traducción mejor para las expresiones «fast roll call» y «slow roll call».

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

40. P. A. Berle, *op. cit.*, pág. 22, describe un caso de estas características, y uno parecido Warren Moscow: *Politics in the Empire State*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1948, pág. 177.

se han caracterizado por hacer ostentación de su influencia sobre los legisladores sin ningún rubor. A finales de los años sesenta, Anthony Travia, Presidente de la Asamblea, interrumpió a uno de sus miembros cuando estaba en el uso de la palabra para defender una proposición de ley que desagradaba al Presidente: «¡Sólo quiero oír de usted una cosa!», le gritó. El legislador, obediente, dijo: «Reenvío mi proposición de ley a la comisión». El Presidente contestó muy satisfecho «¡Eso es!», y se pasó a otro punto del orden del día.⁴¹

El presidente de cada cámara debe acompañar las proposiciones de ley (*bills*) aprobadas en ella con una certificación en la que conste que ha obtenido el apoyo de la mayoría de los miembros de la misma, o dos terceras partes (art. III, secc. 20 CENY) si se propone la atribución de fondos estatales a entidades locales o a particulares. Cuando se trata de legislación que aprueba nuevos impuestos, se requiere un quórum de tres quintas partes de los miembros de cada cámara (art. III, secc. 23 CENY). Con ese certificado se remiten a la otra cámara, en la que se repite el proceso. Una vez que ambas cámaras han aprobado un texto idéntico, se presenta al Gobernador para su sanción o veto, como exige la Constitución, con la excepción de las leyes presupuestarias. Recordemos que en este caso tiene la iniciativa el Gobernador, con lo que, si no se producen enmiendas, dichos textos se convierten en ley por la mera aprobación de las cámaras en términos idénticos (art. VII, secc. 4 CENY).

3.4. Fase final

El acuerdo del Gobernador es indispensable para completar el trámite legislativo. El Gobernador tiene diez días, sin contar los domingos, para sancionar o vetar explícitamente las proposiciones de ley que le lleguen del Parlamento. Si no toma ninguna decisión, el texto se convierte en ley tras esos diez días. El veto del Gobernador puede ser superado por una mayoría de dos tercios en cada cámara, que ratifique el mismo texto, y el Parlamento puede autoconvocarse fuera del período de sesiones para intentar superar el veto del Gobernador (arts. III, secc. 18, y IV, secc. 3 CENY).⁴² Sin embargo, la inactividad del Gobernador puede tener un efecto más radical que el de un veto explícito si ejerce el llamado «veto de bolsillo» (*pocket veto*). Cuando el plazo de diez días no se cumple porque antes de que finalice el Parlamento entra en receso hasta el siguiente período de sesiones (*adjournment sine die*), el Gobernador tiene un plazo de treinta días que empieza a correr desde el inicio del receso para sancionar la proposición de ley, y en caso de que no la sancione, la proposición se considerará decaída.

Los reglamentos de las cámaras (art. 5, secc. 8 RS; art. 3, secc. 5 RA) permiten la interrupción del plazo de diez días si el patrocinador reclama la proposición de ley, plazo que vuelve a comenzar de nuevo cuando el texto vuelve a remitirse al Gobernador. Con ello se otorga más tiempo al jefe del Ejecutivo para que estudie su decisión, y también pueden examinarse sus sugerencias para evitar que se vea obligado a vetar el texto completo.

41. A. Hevesi, *op. cit.*, pág. 10. Un refrán norteamericano viene al caso: las personas a las que les gustan las salchichas y que respetan las leyes no deberían ver como se hacen.

42. Sobre esta cuestión puede consultarse Frank W. Prescott y Joseph F. Zimmerman: *The Politics of the Veto of Legislation in New York State*, Washington: University Press of America, 1980, 2 vol.

El Gobernador puede formular también vetos parciales (*item vetoes*) sobre partidas concretas de los presupuestos (art. IV, secc. 7 CENY), aunque, al disponer de treinta días para modificar el proyecto de presupuestos presentado a las cámaras (art. VII, secc. 3 CENY), puede ejercer un control suficiente sobre el mismo sin necesidad de llegar al veto.⁴³

43. J. F. Zimmerman, *Governing...*, *op. cit.*, pág. 147 y 142-145.

