

***PARLAMENTO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN GALICIA: GRUPOS PARLAMENTARIOS Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.-***

Xosé Antón Sarmiento Méndez

Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia

## INTRODUCCIÓN

La inexistencia de una descentralización política interna en la Comunidad autónoma de Galicia, más allá de los niveles de administración local existentes con carácter general en el resto del Estado, no nos impide tratar ciertos fenómenos que en sede parlamentaria reflejan de modo evidente el pluralismo territorial del territorio gallego que cuenta con dos datos destacados:

- a. el mayor número de núcleos de población en relación a su superficie y al número de habitantes que lo conforman.
- b. el mayor número de ciudadanos españoles residentes fuera de su territorio tanto en términos absolutos como relativos.

Por ello el análisis de las vicisitudes de los grupos parlamentarios y de la elaboración legislativa en la cámara gallega aportan luz también a la reflexión de las relaciones entre el legislativo y la estructura territorial del poder en la comunidad autónoma, pues como se verá la dinámica territorial y de intereses no es ajena a estos fenómenos<sup>1</sup>.

## LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

---

<sup>1</sup> Para un estudio de la territorialidad y los grupos puede consultarse mi trabajo: “La territorialidad y sus repercusiones en los grupos parlamentarios”. En el volumen colectivo Los Grupos parlamentarios. Servicio de Publicaciones. Asamblea de Madrid, junio. 2007.

La concepción que un determinado ordenamiento tenga de los grupos parlamentarios como agentes fundamentales de la vida política de las Cámaras determina en buena medida su rendimiento institucional y también la imagen que los ciudadanos perciben de la asamblea<sup>2</sup>. A diferencia del caso estatal el derecho estatutario gallego conoce en el artículo 12 apartado 4º del Estatuto de autonomía una referencia substantiva a los grupos parlamentarios al disponer que el Reglamento precisará:

- el número mínimo de diputados para la formación de grupos,
- la intervención de éstos en el proceso legislativo
- las funciones de la Junta de Portavoces de aquellos. También se prevé la participación de los grupos en todas las comisiones en proporción al número de sus miembros.

Como se puede observar, el Estatuto obvia la determinación de la naturaleza jurídica de los grupos, lo que viene siendo una importante discusión doctrinal en el derecho constitucional y que tampoco en el caso gallego encuentra una fácil solución. Más allá de la consideración de los grupos como correas de transmisión de los partidos políticos en el Parlamento podemos concluir con el Tribunal constitucional alemán que los grupos parlamentarios son *instituciones necesarias de la vida constitucional*, puesto que en el sólo dirigen y facilitan el desarrollo técnico de las labores parlamentarias, sino que son los verdaderos foros de posicionamiento político y de formación de alternativas<sup>3</sup>, realidades conceptualmente distintas de los partidos políticos (STC 251/07, de 17 de diciembre, fundamento jurídico sexto).

---

<sup>2</sup> Sobre estas cuestiones Susanna Kalitowski: "Parliament for the people? Public knowledge, interest and perceptions of the Westminster parliament". *Parliamentary Affairs*. Vol. 62, nº 2, 2009, páginas 350 a 363.

<sup>3</sup> Cfr. BVerfGE 20, 56(104) entre otras, citada por J. P. Schneider en su trabajo "El régimen parlamentario" incluido en la obra colectiva: "Manual de derecho constitucional". IVAP. Marcial Pons. 1996. Blanca Cid recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 361/2006 en la que el máximo intérprete de la Constitución llega a afirmar que las Cámaras legislativas no podrían darse en la actualidad sin la existencia de los grupos. "Diputado y grupos parlamentarios". *Parlamento y diputado*. Tecnos, 2011. página 27. Por su parte Javier Pardo Falcón termina su interesante trabajo: "Votaciones y grupos parlamentarios" con una rúbrica bien significativa (Para finalizar, algo que ya se sabía) para poner de manifiesto el papel determinante que en todo momento tienen los grupos en nuestro sistema. *Revista española de Derecho constitucional*. Nº 81. 2007, páginas 307 a 331.

Esta caracterización de principio es claramente válida para el caso de los grupos pertenecientes a la minoría parlamentaria<sup>4</sup>, que por definición en el se encuentran influidos en su labor por el otro gran actor del régimen parlamentario racionalizado: el Gobierno. Ciertamente para el caso del grupo o grupos parlamentarios que respaldan el ejecutivo sería excesivo predicar las funciones antes citadas, sobre todo la de ser lugar de creación de alternativas, cuando resulta probado por la práctica institucional su claro sometimiento al impulso político del Gabinete que mantienen.

#### I.- Número mínimo de diputados.

El Tribunal Constitucional español ha afirmado que la facultad de constituir grupo parlamentario corresponde a los diputados y forma parte del núcleo esencial de la función representativa parlamentaria (STC 64/02, de 11 de marzo, fundamento jurídico tercero). Ello no obsta para que el requisito de existencia que contempla el artículo 22 del Reglamento parlamentario autonómico suponga la imposibilidad de constituir grupo parlamentario sin disponer de un mínimo de cinco diputados. Este requisito en el caso gallego implica contar con el 6,6% de los 75 diputados que forman *de iure* la totalidad de la Cámara, siendo más agravado que el porcentaje (1,4%), que con determinadas condiciones es suficiente para constituir grupo parlamentario en el Congreso dos Diputados<sup>5</sup>. Este número mínimo ha recibido una crítica desfavorable por el tratamiento de las minorías al haberse agravado posteriormente la posición de estas fuerzas políticas por la reforma de la Ley electoral gallega<sup>6</sup>, mediante la barrera que imposibilita el acceso de las minorías al Parlamento . De esta manera, hoy en día son dos las importantes trabas que tienen los partidos minoritarios para encontrar una plasmación institucional fuerte: la superación en sede electoral de la barrera del 5% y la obtención

---

<sup>4</sup> De interés al respecto “Role, rights and responsibilities of the opposition”. *The Parliamentarian*. 2007/Issue four. Páginas 307 y siguientes.

<sup>5</sup> Cfr. el art. 23.1 del Reglamento del Congreso de los diputados, que lo posibilita si las formaciones políticas obtuviesen el 15% de los votos de las circunscripciones en las que se presentasen, u o 5% de los emitidos en el conjunto del Estado. El debate sobre la elaboración de este artículo se encuentra en el DSC, Comisión de Reglamento nº 25 (1981), pp.1187 y ss. y en el DSC (sesión plenaria), nº 179(1981) pp.10719 y ss.

<sup>6</sup> Así entre otros: Vilas, Máiz, Rivera, Caamaño en *El sistema político gallego*. Ed. Xerais. 1994. Págs. 112 y ss. Respecto de los cambios normativos en el desarrollo del Estatuto, el libro que he coordinado: *Repensando o Autogoberno. Estudos sobre a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*. Universidade de Vigo. 2005. Interesantes reflexiones sobre los cambios en la normativa electoral en la vida política de las entidades territoriales en Stéphane Cadiou: “Les conseillers régionaux: un personnel politique à part?”. *Revue Politique et parlementaire*. Nº 1055. 2010, paginas 57 y siguientes.

de un mínimo de cinco diputados que le permitan la constitución de grupo parlamentario propio.

Este marco reglamentario viene a ser moldeado por la práctica política gallega, que conoce en la actualidad una situación de tripartidismo muy acentuado<sup>7</sup>. En este orden de cosas un eventual nuevo partido que alcance representación parlamentaria gozaría previsiblemente de grupo parlamentario propio sin conseguir los cinco diputados exigidos en el Reglamento, siendo tal grupo el previsto en el artículo 24 bajo la denominación de grupo mixto, si bien este escenario se produciría de ser la única fuerza política con menos de 5 diputados.

## II.- Límites a la constitución de los grupos parlamentarios

Con carácter previo el derecho parlamentario gallego impone la imposibilidad de los diputados de pertenecer a más de un grupo parlamentario, previsión ésta que se encuentra en plena coherencia con el Estado de partidos en el que se desarrolla el parlamentarismo de la segunda mitad del siglo XX, y que recoge el requisito "ideológico" como integrante del grupo parlamentario, que viene a recoger el que denomina Antonio Baldasarre<sup>8</sup> relaciones genéticas que el grupo mantiene con el partido político del que derivan sus componentes.

Bajo la denominación de requisitos de fondo comentaremos aquellos que se imponen con carácter esencial, es decir, con independencia de problemas procesales o de carácter adjetivo. Así, se establece la imposibilidad de formar más de un grupo parlamentario a los diputados que pertenezcan a un mismo partido o coalición electoral. La ratio de este precepto parece clara, se trata de evitar que las fuerzas políticas mayoritarias mediante el desglose de sus miembros puedan cometer el fraude de crear un número de grupos parlamentarios que tienda a restar protagonismo a las minorías. Si

---

<sup>7</sup> Para un análisis del sistema de partidos en Galicia a partir de las elecciones autonómicas de 1997, puede consultarse el trabajo del Equipo de análisis electorales: "Las elecciones del 19-0: cambios en el sistema de partidos". *Tempos novos*. Noviembre 1997. Páginas 35 y ss. Los condicionantes que el número de grupos supone para la actividad parlamentaria han sido constatados por Díez Lago en *Obra legislativa del Parlamento de Navarra VII Legislatura (2007-2011)*. Parlamento de Navarra. 2011. página 14.

<sup>8</sup> Cfr. A. Baldasarre : "I gruppi parlamentari comunisti", *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 1981, pp 445-446.

bien como señaló Solé Tura<sup>9</sup>, y fruto del juego conjunto con otros preceptos reglamentarios, se impide también que fuerzas políticas minoritarias puedan conseguir grupo propio una vez obtenidos los requisitos para constituirlo como coalición electoral<sup>10</sup>.

Desde el punto de vista exegético suscita problemas la expresión "que pertenezcan a un mismo partido o coalición electoral" por cuanto pueden asimilarse aquellos que hayan sido elegidos dentro de tales sujetos electorales o bien, en una interpretación más restrictiva a aquellos que tengan el carácter de militantes y, por lo tanto, sean afiliados al partido de que se trate. La práctica parlamentaria viene atendiendo a la primera de las opciones citadas, especialmente cuando los partidos tienden a la incorporación en sus candidaturas electorales de personalidades independientes<sup>11</sup>.

El requisito que acabamos de analizar cuenta con una excepción prevista en el apartado 3º del artículo 26 del Reglamento, que contra la lectura literal del artículo 22, contiene dos y no una excepción a la regla general.

En primer lugar, cabe la posibilidad de que, iniciado un nuevo período de sesiones, los diputados puedan incorporarse al grupo parlamentario que deseen de los ya constituidos, con lo que se ofrece al diputado individual la posibilidad de cambiar de grupo con una frecuencia alta (dos veces al año), posibilidad ésta que Fernando Santaolalla<sup>12</sup> entiende viable para los supuestos de diputados integrantes de coaliciones electorales integradas en un mismo grupo parlamentario y que, a su juicio, no deberían

---

<sup>9</sup> Cfr. J. Solé Tura, " El probable final de la Minoría catalana", El País, 5 de junio de 1986.

<sup>10</sup> Otros Parlamentos españoles tienen una cláusula semejante en su Reglamento: Artículo 23 del Congreso de los Diputados, 27 del Senado, 37 de la Asamblea de Madrid, 27.3 de la Junta General del Principado de Asturias; 20 del Parlamento de Andalucía; 23.4 del Parlamento del Parlamento de Cantabria; 19.2 de las Cortes de Castilla y León; 34 del Parlamento de Extremadura; 22 del Parlamento de las Islas Baleares; 29.3 del Parlamento de Navarra; 24.4 de las Cortes Valencianas; 19 de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla; 20.4 de las Cortes de Aragón; 20.2 del Parlamento de Canarias; 24 de las Cortes de Castilla-La Mancha; 19 del Parlamento de Cataluña; 22 del Parlamento de la Rioja; 28.3 y 4 del Parlamento de Murcia; 24 del Parlamento del País Vasco y, 19.2 de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

<sup>11</sup> He estudiado esta problemática en *Manual parlamentario. Guía para os deputados e deputadas do Parlamento de Galicia*. Parlamento de Galicia. Santiago de Compostela. 2011.

<sup>12</sup> Cfr. F. Santaolalla. Derecho parlamentario español. Espasa Universidad, P. 143.

estar obligados a mantenerse en un mismo grupo por el simple hecho de haber concurrido coaligados a la contienda electoral.

Por otro lado, se prevé la posibilidad de que cuando por cualquier circunstancia se extinguiese o rematase la actividad del partido o coalición electoral por el que concurrieran, se constituya por una sola vez grupo o grupos parlamentarios distintos, con el cumplimiento de las otras exigencias previstas en el Reglamento.

Un requisito de carácter temporal viene dado por el dato de que la constitución inicial de los grupos parlamentarios deba hacerse dentro de los cinco días siguientes al de la sesión constitutiva del Parlamento. Aunque no se dice nada en este momento los nuevos parlamentarios que tomen posesión del cargo con posterioridad a la constitución del Parlamento dispondrán de un plazo igual de cinco días para su incorporación al grupo de que se trate, tal y como se explicita posteriormente en el artículo 25 del Reglamento gallego.

Estudio detenido merece el escrito que debe dirigirse a la Mesa en el que se comunica la constitución del grupo parlamentario. El contenido de este escrito debe tener tres aspectos fundamentales.

En primer lugar, y como requisito inexcusable deberá ir firmado<sup>13</sup> por todos los que deseen constituir el grupo, lo que se presenta como perfectamente lógico por las funciones que posteriormente se atribuirán a los representantes legales del grupo (los portavoces), que llegarán hasta el punto de presumir a la unidad de criterio de todos los miembros del grupo en los supuestos de ejercicio del voto ponderado por parte del portavoz.

En segundo lugar, en el escrito deberá constar la denominación del grupo, aspecto éste que puede provocar problemas importantes de ajuste entre la denominación legal de los partidos políticos que concurrieron a las elecciones y la que pretendan

---

<sup>13</sup> En el Parlamento de Galicia la firma de los documentos se sustancia normalmente de modo digital conforme al Acuerdo de la Mesa de 8 de mayo de 2006 por el que se aprobaron las Normas de desarrollo del Reglamento de la Cámara para la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actividad parlamentaria. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia de 13 de mayo de 2006, nº 139.

adoptar como grupo parlamentario. En todo caso parece exigible un mínimo de coherencia entre la denominación partidaria o electoral y la del grupo parlamentario, tendente sobre todo a garantizar la máxima transparencia e identificación de los operadores políticos por parte de la opinión pública. Lo antedicho no obsta la posibilidad como reconoció el Tribunal Constitucional respecto a la denominación de los partidos, de que una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones partidarias que, "consecuentemente, lleven a denominaciones que puedan parcialmente coincidir, siempre, claro es, que no lleven a la confusión, especialmente a los electores"<sup>14</sup>.

El último de los requisitos afecta a la necesidad de expresar nítidamente el nombre de todos los miembros del grupo, de su portavoz, y de los diputados que eventualmente puedan substituirlo. La exigencia de expresar el nombre de todos los miembros se presenta ciertamente como reincidente con el requisito de la firma de la solicitud de constitución por todos ellos. Deberá existir una total coincidencia entre los que solicitan la constitución del grupo y los que lo integran. Sólo puede tener esta previsión reglamentaria el sentido de proporcionar una total claridad de quienes serán los sujetos integrantes del grupo, clarificando en todo caso quienes son los titulares de las rúbricas que instan a la constitución del mismo<sup>15</sup>.

Respecto a la designación del portavoz y de los diputados substitutos del mismo no cabe hacer más observaciones que las ya apuntadas respecto de la gran trascendencia de las funciones desarrollada por éste y, por lo tanto, de la necesidad de la máxima transparencia en su designación, si bien la realidad parlamentaria se ha hecho más compleja con la creación por vía consuetudinaria de la figura del Presidente de Grupo parlamentario, carente de base legal y que en la práctica los grupos mayoritarios han utilizado para realzar a su líder partidario. En este punto nuestro Derecho presenta un enfoque poco intervencionista y respetuoso con la autonomía grupal, a diferencia, por

---

<sup>14</sup> Cfr. Fundamento jurídico 4º de la STC. 85/86 de 25 de junio. Recogida por José Antonio Portero Molina en su libro " Constitución y Jurisprudencia constitucional (selección)". Tirant lo blanch. Valencia 1992.

<sup>15</sup> Para un tratamiento pormenorizado de estos procedimientos en los momentos de puesta en marcha del Parlamento tras las elecciones puede consultarse mi trabajo: "Os inicios da legislatura no Parlamento de Galicia: aspectos xerais e de procedemento". *Revista da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia*. Nº2. Enero 2006.

ejemplo del caso italiano, donde, como nos recuerda Di Ciolo<sup>16</sup> el escrito dirigido por el grupo al Presidente de la Cámara debe contener también el nombre del vicepresidente del grupo y del secretario del mismo.

La designación del portavoz provocará, desde el punto de vista práctico, su pertenencia *intuitu personae* a la Junta de Portavoces y la necesidad de su firma, con carácter inexcusable, para la presentación de instrumentos parlamentarios propios y exclusivos de los grupos (por ejemplo, proposiciones de ley).

De igual manera, y aunque nada se diga al respecto, una eventual revocación del cargo de portavoz deberá producirse por la voluntad cuanto menos mayoritaria de los miembros del grupo de que se trate, y a través de las mismas formalidades requeridas para su designación<sup>17</sup>.

Finalmente hay que reseñar que el Tribunal Constitucional ha declarado que la constitución de un grupo parlamentario al margen de las previsiones reglamentarias no supone, por sí mismo, vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios de los restantes grupos (ATC 262/07, de 25 de mayo, fundamento jurídico sexto).

### III.- Los grupos parlamentarios no partidarios.

Esta denominación refiere a aquellos grupos parlamentarios que no ajustan necesariamente su composición a la de un partido político o coalición electoral de la que derivan sus miembros. Esto es así por cuanto a pesar de que los grupos parlamentarios se presentan como la consecuencia natural del juego político de los partidos, es posible que en las cámaras se formen grupos parlamentarios en los que la presencia de los partidos no sea única y, por lo tanto, no haya una total correspondencia entre el binomio partido político - grupo parlamentario.

---

<sup>16</sup> Vid. Vittorio di Ciolo: " Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali.". Giuffrè editore. Varese. 1980. Pp.276-277.

<sup>17</sup> Esta aplicación lógica del principio *del paralelismo de las formas* ha sido desautorizado por el Tribunal Constitucional en relación con la extinción de Comisiones de investigación. Así en mi artículo: "La extinción de Comisiones de investigación por causas objetivas". *Asamblea*. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 10. Junio.2004.

a) Diputados asociados.

Una primera posibilidad que modula la correspondencia entre partido y grupo es la de los diputados que no siendo miembros de ningún grupo parlamentario de los constituidos deseen asociarse a algún de ellos. Tal asociación se producirá mediante una solicitud que deberá estar aceptada por el portavoz del grupo al que se pretenda asociar el diputado, lo que sirve para presumir la voluntad cuanto menos mayoritaria de los miembros del grupo parlamentario a favor de la asociación del diputado de que se trate.

El Reglamento gallego, establece que el escrito debe dirigirse a la Mesa de la Cámara dentro del plazo de cinco días establecido para la constitución inicial de los grupos parlamentarios. Esto presenta la dificultad práctica de que al superponerse los plazos de constitución de los grupos y de posible incorporación de los diputados asociados, se obstaculice la existencia de esta figura del diputado asociado. En la práctica se provoca que la figura del diputado asociado quede limitada en su existencia a un momento posterior de la legislatura. Se hace necesaria por lo tanto una reforma reglamentaria que clarifique el *iter* temporal de adscripción del diputado asociado, posibilitando, a mi juicio, la incorporación del mismo en un plazo posterior a la constitución de los grupos parlamentarios.

El status jurídico del asociado supone su cómputo para la determinación de los mínimos que se establecen para la constitución de los grupos parlamentarios, el que choca con la redacción literal del artículo 23, apartado 3º en el que se habla de la incorporación de los diputados asociados a los grupos parlamentarios ya *constituidos*. También serán tenidos en cuenta los asociados a los efectos de fijar el número de diputados de cada grupo en las distintas comisiones parlamentarias.

b) Grupo mixto.

La jurisprudencia constitucional afirma que este grupo presenta unas características peculiares, pues responde al propósito de facilitar a los diputados no

integrados en otros grupos parlamentarios un cauce adecuado para el desempeño de sus funciones representativas ( STC 39/08, de 10 de marzo, fundamento jurídico sexto).

El derecho gallego desconoce la figura del diputado no adscrito, es decir, por imperativo reglamentario todos los diputados deberán pertenecer a alguno de los grupos que existan en la Cámara, de tal manera que, de acuerdo al artículo 24 del Reglamento del Parlamento de Galicia todos "quedarán necesariamente incorporados al grupo mixto por el vigente período de sesiones"<sup>18</sup>.

La ausencia de incorporación a un grupo parlamentario "en los plazos señalados" suscita la problemática ya mentada respecto al cómputo de los cinco días en el supuesto de los diputados asociados, además de la incorrecta referencia en plural a los plazos ya que como acabamos de comentar existe un plazo único de cinco días.

La vinculación al "vigente período de sesiones" respecto a la incorporación al grupo mixto es correlativa a la posibilidad que posteriormente se comentará de cambio de grupo parlamentario al final de cada uno de los períodos de sesiones, pero se presenta como especialmente inútil en los supuestos en los que la constitución del nuevo Parlamento se produzca en los meses finales de un período de sesiones determinado.

#### IV.- Dinámica de los grupos parlamentarios.

Los grupos no se presentan como sujetos de la actividad parlamentaria de carácter estático. Muy al contrario suelen experimentar notables variaciones a lo largo de su vida, fruto de la naturaleza voluntaria que tiene la incorporación del diputado al grupo y, en último término, de la prohibición del mandato imperativo que consagra nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, la imposibilidad de que los partidos u organizaciones a través de las que los diputados alcanzaron su escaño vinculen la pertenencia de estos a determinado grupo parlamentario posibilita que los

---

<sup>18</sup> Esta regulación que prejuzga la bondad de los diputados independientes para el sistema parlamentario es cuestionada por la doctrina comparada que relativiza sus efectos según el ámbito constitucional en el que nos encontremos. Así N. M. Chibesakunda: "Independent Members. Do they strengthen or weaken democracy in developing Parliaments?". *The Parliamentarian*. October 1997. Pág. 319 y ss.

parlamentarios puedan abandonar el grupo al que inicialmente fuesen adscritos, suscitando una rica problemática jurídico-constitucional<sup>19</sup>.

a) Diputados incorporados

Una manifestación de la independencia del diputado se contempla a la hora de regular la situación de los nuevos parlamentarios incorporados al pleno de la Cámara en un momento posterior a la celebración de la sesión constitutiva. Podría pensarse, en el seno de una democracia de partidos, que el diputado que adquiere la condición de tal por sustituir a otro miembro de la lista electoral en la que concurrió a los comicios, quedara adscrito de manera automática al mismo grupo parlamentario del diputado substituido.

Sin embargo, la substitución que estamos tratando supera el carácter contingente o temporal para transformarse en un auténtico "reemplazo de mandato". Por este motivo, el artículo 25 del Reglamento del Parlamento de Galicia establece los mismos requisitos para la incorporación a los grupos parlamentarios de los nuevos diputados respecto a los que lo fueron desde la sesión constitutiva de la Cámara.

Igualmente, y acentuando un cierto carácter oligárquico del funcionamiento grupal sobre el que Triepel<sup>20</sup> ya hubo mostrado reticencias, se exige la aceptación (entendemos que escrita) del portavoz del grupo parlamentario correspondiente, fijando la adscripción residual al grupo parlamentario mixto en el supuesto de no incorporarse a alguno de los grupos parlamentarios ya existentes.

b) el abandono del grupo parlamentario.

---

<sup>19</sup> García Roca ha señalado que la realidad jurídica no es tan rígida que obligue a optar entre la titularidad exclusiva del mandato en el diputado o en el grupo parlamentario, planteando los matices en la atribución de derechos a los titulares de cargos representativos que abandonan las formaciones por las que fueron elegidos. "Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato". *Cuadernos de Derecho Público*, nº 32, 2007. Página 64. He estudiado esta problemática en *Manual de Derecho Constitucional. Prácticas para un estudio comprensivo da materia*. Universidade de Vigo. Servizo de Publicacións. 2010.

<sup>20</sup> Cfr. Triepel, "Die Staatsverfassung und die politischen Parteienn" en Lenk y Neumann: *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Editorial Anagrama. Pp.187 y ss.

Se trata de uno de los problemas de carácter político más complejo, ya que el conocido como "transfuguismo político" representa la tensión existente entre el criterio político individual del parlamentario y las instrucciones de los órganos del grupo parlamentario o mismo del partido político, e incluso la dialéctica que puede existir entre el contenido del programa electoral bajo el que fue elegido el parlamentario y la práctica política seguida por el partido en lo sucesivo.

La regulación del artículo 26 del RPG se decanta a beneficio de defender el criterio del diputado individual, en el marco de la prohibición del mandato imperativo tantas veces referida. De esta manera, si el diputado abandona el grupo se debe encuadrar necesariamente en el grupo mixto durante el vigente período de sesiones, con lo que se limita ciertamente el criterio del diputado, que deberá esperar cuando menos la duración de un período de sesiones para poderse incorporar a otro grupo parlamentario existente distinto del mixto.

c) La disolución de un grupo parlamentario.

Se trata de una posibilidad que se produjo en repetidas ocasiones en las primeras legislaturas del Parlamento gallego, así como en el seno de las distintas asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

El apartado segundo del artículo 26 del RGP establece que en el supuesto de reducirse durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, los grupos quedarán disueltos y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte del grupo mixto. Un primer aspecto señalable es la expresión utilizada por el artículo "durante el transcurso de la legislatura", que parece claramente redundante ya que los grupos parlamentarios no tienen vigencia más allá de la duración de la Cámara.

En segundo lugar, "la reducción a un número inferior a la mitad del mínimo exigido" viene a suponer en la práctica que el grupo de que se trate quede con sólo dos diputados. El legislador gallego optó por la expresión citada a efectos eufemísticos, por lo claramente reducido que es un grupo constituido por dos miembros.

Por último, la disposición final establece la adscripción obligatoria al grupo mixto de los diputados pertenecientes a un grupo parlamentario disuelto de forma paralela a lo previsto en el apartado 1 del artículo para el supuesto del abandono de un grupo parlamentario.

d) La constitución de nuevos grupos parlamentarios.

Se trata de una posibilidad que se da unida comúnmente a la comentada en el apartado anterior, esto es, a la disolución de un grupo parlamentario. El Reglamento prevé que iniciado un nuevo período de sesiones los diputados podrán incorporarse al grupo parlamentario que deseen, disponiendo que sólo para el supuesto de que se extinguiese o rematase la actividad del partido o coalición electoral por lo que concurrieran, podrían constituir, por una sola vez, grupo o grupos parlamentarios distintos.

Resulta un tanto crítica la expresión reglamentaria "sólo para el supuesto de que por cualquier circunstancia se extinguiese o terminase la actividad del partido o coalición electoral" y, además, suscita la dificultad para los órganos rectores de la Cámara, singularmente la Mesa, de entrar a constatar si realmente se dio un cese efectivo de actividades. La manera más práctica de constatar la realidad partidaria será acudir al registro de partidos políticos existente en el Ministerio del Interior, que es el cauce utilizado por la Junta Electoral de Galicia cuando surgen dudas semejantes en el proceso electoral.

Por último, la creación de estos nuevos grupos parlamentarios debe de contar con las mismas exigencias previstas en el Reglamento para la constitución de los grupos después de la sesión constitutiva de la Cámara.

#### V.- Financiación de los grupos parlamentarios.

La problemática de la financiación grupal se encuentra comúnmente mezclada con la de la financiación de los propios partidos políticos, aunque la legislación

reguladora de ambos tiende a delimitar la posible comunicación de fondos entre estos dos sujetos<sup>21</sup>.

El Reglamento gallego establece en su artículo 27 que el Parlamento pondrá a la disposición de los grupos parlamentarios locales y medios materiales suficientes, sin determinar el criterio conforme a lo que se hará la distribución de ellos. Todo parece indicar que, de acuerdo con lo previsto para la distribución de la subvención económica, la asignación de locales y medios se hará proporcionalmente al número de diputados que integran cada uno de los grupos.

La subvención económica cuenta con dos partes diferenciadas. Una idéntica fija para todos los grupos y otra variable en función del número de diputados que los integran. La igualdad de la cantidad fija no se cumple en el legislativo autonómico en el caso del grupo parlamentario mixto, puesto que la Mesa de la Cámara, acogíendose a lo dispuesto por la STC 214/90, estableció la graduación de la cuantía de las subvenciones en atención al carácter más o menos numeroso del grupo parlamentario mixto<sup>22</sup> y ello a pesar de autorizadas voces que entienden que la asignación fija se da “para atender una mínima infraestructura del grupo, en particular al personal del grupo parlamentario”<sup>23</sup>.

Resulta llamativa la expresión reglamentaria que limita las cuantías de las subvenciones a los grupos dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias, por su ausencia de virtualidad, ya que como es bien sabido, la Mesa aprueba el presupuesto parlamentario sin ninguna vinculación externa del ejecutivo autonómico.

El órgano encargado de controlar los aspectos referidos a la financiación de los grupos, así como la contabilidad específica que de la misma lleven éstos, es la Mesa del Parlamento, sin perjuicio del control que el *Consello de Contas de Galicia* pueda ejercer

---

<sup>21</sup> Para consultar datos de la subvención grupal en el Congreso es de interés el artículo de Saínz Moreno : “Autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 82, 2011, página 322.

<sup>22</sup> De esta manera en la V Legislatura el grupo parlamentario mixto inicialmente formado por dos diputados recibió los 2/5 de la cuantía de la subvención fija, de conformidad con el acuerdo de la Mesa- Junta de portavoces de 19 de noviembre de 1993 para la IV legislatura

<sup>23</sup> Pau i Vall en “Los grupos parlamentarios y el parlamento contemporáneo en España”. *Parlamento y diputado*. Tecnos. Madrid. 2011. Página 52.

sobre los fondos en cuanto gestionados por una parte de la Administración pública gallega que se han sometido voluntariamente a su jurisdicción<sup>24</sup>. En este orden de cosas y refiriéndose al caso estatal, Pilar del Castillo defendió la inclusión en la rendición de cuentas que los partidos políticos deben hacer ante el Tribunal de Cuentas de las cantidades abonadas a los grupos parlamentarios<sup>25</sup>.

Siguiendo la práctica común del Derecho comparado<sup>26</sup> nuestro Reglamento parlamentario reconoce una total autonomía a los grupos para distribuir los fondos que la Cámara les proporciona, por lo que, siempre que se respete la finalidad parlamentaria (concebida ésta en sentido amplio), la utilización de esos recursos resulta infiscalizable en sus fines.

#### VI.- Igualdad de derechos de los grupos parlamentarios.

La regulación autonómica de los grupos se completa con una declaración genérica en cierta medida teórica respecto a la igualdad de derechos con que cuentan todos los grupos parlamentarios existentes en la Cámara gallega. Nos encontramos ante lo que W. Schmidt denomina "principio de igualdad de oportunidades", y que se manifiesta en que el ejercicio del mandato y de determinados derechos de los diputados nunca se puede hacer depender de la pertenencia a un grupo parlamentario<sup>27</sup>. Esta proclamación es consecuencia obvia del artículo 1º de la Constitución española que consagra el pluralismo político como valor superior del orden constitucional. Sin embargo, la práctica parlamentaria desmiente esta presunta igualdad grupal, y así la expresión del artículo 28 "con las especificaciones previstas en el presente Reglamento" viene a suponer en la práctica que importantes funciones parlamentarias quedarán

---

<sup>24</sup> Se puede consultar en este sentido, entre otros, el trabajo de Ameijenda Cuns publicado en el nº 12 de la Revista Gallega de Administración Pública.

<sup>25</sup> Cfr. Pilar del Castillo Vera: "La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas" en la obra colectiva " El parlamento y sus transformaciones actuales". Ed. Angel Garrorena Morales. Asamblea de Murcia.

<sup>26</sup> Cfr. Jean Laporte et Marie-José Tulard : " Le droit parlementaire". Presses Universitaires de France. París. 1986. p. 54.

<sup>27</sup> Así W. Schmidt "Chancengleichheit der fraktionen unter dem Grundgesetz", en Der Staat 9(1970), pp. 481 ss. referido por Schneider cit. supra.

atribuidas a aquellos grupos que dispongan de una quinta parte de los diputados de la Cámara (así la solicitud de comparecencia del Gobierno).

Todo esto sin olvidar la especialísima posición que ostenta el grupo parlamentario que respalda el ejecutivo, que en la práctica goza de importantes prerrogativas derivadas de la privilegiada información que aquel y la Administración por él dirigida le pueda proporcionar.

## EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Señala Vittorio Italia<sup>28</sup> que los actuales tiempos de cambio exigen también modificaciones en el modo de producción legislativa, y estas mutaciones pueden llevarse a cabo aún manteniendo aspectos referidos al cauce de los trámites normativos, pero han de producirse sin duda. En este sentido el análisis del procedimiento legislativo en la Cámara gallega<sup>29</sup> debe distinguir nítidamente el *iter* al que se someten los proyectos de ley de iniciativa gubernamental del seguido para las proposiciones ajenas al ejecutivo. Esta diferenciación es decisiva tanto desde el punto de vista político como de su tratamiento jurídico en el seno del derecho parlamentario gallego. Partiremos pues por delimitar los distintos ámbitos de los que surge el germen de la futura ley<sup>30</sup>.

### I.- La iniciativa legislativa.

---

<sup>28</sup> “La semplificazione delle leggi regionali”. *Quaderni regionali*. Nº 1, 2009, página 54

<sup>29</sup> Angel Sáenz muestra sus reservas acerca de la posible equiparación entre la posición constitucional de las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en relación con la función legislativa. Así “Las funciones parlamentarias ante el Tribunal Constitucional”, *Jurisprudencia Parlamentaria*. Parlamento vasco 2009, página 186. La función legislativa autonómica en una perspectiva comparada la he tratado en detalle en: “A función legislativa, unha perspectiva na práctica parlamentaria comparada galega e asturiana”. Revista gallega de administración pública nº 38. Septiembre- diciembre de 2004.

<sup>30</sup> Sobre la importancia del procedimiento en la calidad de la ley, mi trabajo: “Significado y alcance de la técnica normativa”. *Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*. Año VI, número 15. Diciembre de 2008. En formato electrónico puede consultarse en [http://www.asamblea.gob.pa/debate/revista\\_15/n\\_015-debate-2008-diciembre.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/debate/revista_15/n_015-debate-2008-diciembre.pdf)

El tratamiento que se hace en el artículo 110 del Reglamento parlamentario gallego sobre la iniciativa legislativa fue objeto de numerosas críticas<sup>31</sup>. Sin embargo la propia redacción introductoria del mismo resulta llamativa, y no despertó el análisis doctrinal que merece. En efecto, no se me alcanza a comprender la razón por la que, a la hora de describir los sujetos de la iniciativa legislativa que deberá conducir a la aprobación de leyes autonómicas gallegas, se introduce la expresión "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 87.2 de la Constitución y en el 10.1 f) del Estatuto de Autonomía", que como es bien sabido abordan cuestiones en todo punto ajenas a esta materia (la iniciativa de las asambleas autonómicas ante la Mesa del Congreso o ante el Gobierno para la aprobación de leyes estatales por parte de las Cortes Generales). Quizás nos encontremos ante un injustificado celo del legislador autonómico que intenta recordar una y otra vez las importantes competencias de la Cámara en sus relaciones con los restantes poderes del Estado.

El Estatuto parlamentario recoge expresamente y desde el principio de su título VI regulador del procedimiento legislativo la diferenciación de la iniciativa gubernamental y de la iniciativa legislativa no gubernamental (parlamentaria o popular)<sup>32</sup>.

Respecto a la iniciativa legislativa proveniente del Ejecutivo aparece atribuida "a la Xunta o Gobierno de Galicia". Esta precisión terminológica, criticada por algún sector doctrinal<sup>33</sup>, parece atender a la conocida confusión entre Xunta como administración pública y Xunta como gobierno gallego (más técnicamente expresado Consello de la Xunta).

Esta actividad de elaboración normativa gubernamental presenta la duda de la aplicabilidad de las disposiciones previstas históricamente en los artículos 129 a 132 de

---

<sup>31</sup> Vid. por todos, Máiz y Portero: *Las instituciones políticas en el Estatuto de Autonomía de Galicia*. Publicaciones del Parlamento de Galicia. 1987.

<sup>32</sup> Es de interés constatar la prevalencia de la iniciativa gubernamental en la función legislativa, cuestión que en España no ha planteado problemas institucionales pero sí en la práctica italiana. Cfr. Michele Magrini: "Il ruolo delle Commissioni "filtro" nel procedimento legislativo: quando la "cassa" (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento). *Quaderni Costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*. Nº 3. Il Mulino. 2010. páginas 589 y siguientes.

<sup>33</sup> Así lo hace Roberto L. Blanco Valdés en su trabajo sobre el Consello Consultivo de Galicia publicado en el número de julio de la revista *Autonomies*. Institut Català de Administració. Generalitat de Catalunya.

la Ley de procedimiento administrativo y hoy en el artículo 22 de la Ley 50/1997, ya que cabría entender que la elaboración de disposiciones de carácter general (entre ellas los proyectos de ley) podrían ser incluidos dentro del "procedimiento administrativo común" al que alude el artículo 149.1.18 de la Constitución, siendo por tanto de aplicación la normativa estatal.

Sin embargo la STC 15/1989 de 26 de enero contiene en su fundamento jurídico 7º la siguiente afirmación que matiza el citado enfoque: "el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial respecto del que las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general". Así pues el derecho antes contemplado en la Ley de procedimiento administrativo será aplicable solo en su carácter de derecho supletorio conforme a lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución.

A pesar de esta exclusividad, las normativas autonómicas se han decidido a asumir un procedimiento de elaboración muy similar al estatal. De esta manera el Decreto 111/1984 de 25 de mayo (modificado por el decreto 57/1994 de 25 de marzo) regulador del régimen interior de la Xunta de Galicia, contiene en sus artículos 6 y siguientes un procedimiento muy similar al previsto anteriormente en la LPA. Esta opción legislativa es perfectamente legítima, lo que sin duda es más claramente criticable es la ausencia de rango legal para la regulación de esta materia, teniendo en cuenta la trascendencia práctica y normativa que la misma presenta, y además la posibilidad de incurrir en el absurdo de que un reglamento establezca el procedimiento de elaboración de los propios reglamentos y de las disposiciones de rango superior<sup>34</sup>.

La iniciativa legislativa no gubernamental se atribuye a los diputados y a los grupos parlamentarios en clara confrontación con el texto del artículo 13 apdo. 1º del Estatuto de Autonomía que la hace residir en los diputados y el Parlamento. Esta

---

<sup>34</sup> Este problema se resolvió en el ámbito estatal con la aprobación de la ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno y parcialmente, sólo en relación a los reglamentos, con la ley 16/2010 de 17 de diciembre de organización y funcionamiento de la administración general y el sector público autonómico de Galicia.

discordancia ha sido puesta de manifiesto por la doctrina<sup>35</sup> que demanda la necesidad de una modificación reglamentaria para hacer coherentes ambos textos. Algún autor entiende también que sería preciso atribuir iniciativa legislativa a las entidades locales de una forma similar a lo que se prevé en otras comunidades autónomas, si bien la práctica autonómica no echó de menos esta iniciativa que no parece por otro lado estrictamente necesaria desde el punto de vista de la "ingeniería estatutaria", y que podría provocar problemas por la configuración territorial del poder político en nuestra Comunidad<sup>36</sup>.

La jurisprudencia constitucional (STC 124/1995 entre otras) destacó la doble naturaleza de las proposiciones de ley: como participación en la potestad legislativa de la Cámara y como instrumento al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento. Este "carácter bifronte" hace que, con independencia de que la iniciativa prospere ante el Pleno, su solo debate cumpla una función muy importante, la de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de que sus representantes piensan sobre una determinada materia.

Al lado de la iniciativa parlamentaria se encuentra la conocida como iniciativa legislativa popular. Se trata de una modalidad que en el actual "estado de partidos" no cuenta con una aplicación excesiva y que más bien encuentra numerosos obstáculos para obtener sus objetivos. Su marco se encuentra en la Ley orgánica 3/1984 de 28 de marzo y en la Ley autonómica 1/1988 de 19 de enero que se ven contempladas con la referencia contenida en el artículo 124 del Reglamento parlamentario en relación a la participación de la Mesa del Parlamento en ese trámite legislativo<sup>37</sup>.

Limitándonos ahora a los aspectos estrictamente parlamentarios debemos de señalar que la participación de la Mesa de la Cámara en la cualificación de las iniciativas legislativas populares ha sido objeto de decisiones por parte del Tribunal

---

<sup>35</sup> Así Cólera Leirado: "La iniciativa legislativa", en el volumen colectivo Estudios sobre el Estatuto gallego. Xunta de Galicia. 1991. Página 268.

<sup>36</sup> Para un análisis de la estructura territorial gallega y sus consecuencias en el plano legislativo puede consultarse, X. A. Sarmiento Méndez: "El territorio como elemento constitutivo de la Comunidad Autónoma de Galicia". *REGAP* nº 12. Págs.225 a 233.

Constitucional en las que se señala el carácter de control meramente formal de la calificación de la Mesa superando pues la concepción tradicional que defendía la valoración sobre la constitucionalidad o no de la iniciativa por parte del órgano rector de la Cámara (así la STC 76/1994 de 14 de marzo recaída sobre la ley vasca de iniciativa legislativa popular)<sup>38</sup>.

Otro problema destacable es el que atañe a la participación de la persona que designe la comisión promotora en el debate plenario de toma en consideración (artículo 12 de la Ley autonómica de iniciativa legislativa popular). A pesar de que la práctica parlamentaria es totalmente restrictiva debería imponerse la posibilidad de participación del miembro de la comisión promotora en la totalidad del debate puesto que en la actualidad sólo se admite la presentación y no una verdadera defensa a través de la réplica por parte del miembro de la comisión promotora.

Este marco tan restrictivo de la iniciativa legislativa popular<sup>39</sup> en sede parlamentaria se completa por la imposibilidad de que los suscriptores de la misma puedan retirar la iniciativa si a su juicio el trámite parlamentario la convierte en contraria a sus intereses. Se apuntó<sup>40</sup> en este sentido el precedente de la Confederación Helvética que permite incorporar en la recogida de firmas la autorización a la comisión promotora para desistir del procedimiento en cualquier momento anterior al de su toma en consideración. Sin embargo, el problema más grave desde mi punto de vista, el de la posible retirada a lo largo de la tramitación posterior a la toma en consideración, no es posible en el actual marco estatutario y legislativo.

## II.- La tramitación inicial de los proyectos de ley.

---

<sup>37</sup> La combinación de los esquemas de la democracia representativa y otros participativos en los nuevos parlamentos ha sido estudiada por Annie Thiec en "Participative democracy in post-devolution Scotland: has the "people's parliament" lived up to its name?". *Parliaments, Estates & Representation*. Nº 28, 2008, páginas 221 y siguientes.

<sup>38</sup> Pueden consultarse en la obra de Plácido Fernández-Viagas Bartolomé, *El Poder legislativo entre la Política y el Derecho*. Thomson Aranzadi. 2008. En Francia el debate sobre esta cuestión ha sido tratado en profundidad por Laure Milano: "Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi". *Revue du Droit Public*. Nº 3, 2006.

<sup>39</sup> La preocupación por conciliar la cantidad y la calidad de la participación popular en los procedimientos parlamentarios es muy importante en el seno de parlamentos regionales italianos, como recuerda Gianluca Sgueo: "La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge nº 14 del 2010 della regione Umbria". *Quaderni regionali*. Maggio-Agosto 2011, nº 2.

<sup>40</sup> Vid. Cólera Leirado, op. cit. supra. Pág. 286.

a) Los requisitos de la exposición de motivos y antecedentes.

Los proyectos de ley remitidos por la Xunta de Galicia deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse. Como en su momento apuntó Sáinz Moreno<sup>41</sup> un dato indudable de nuestros días es la existencia de una gran desigualdad de información entre los gobiernos y los parlamentos, aspecto que también condiciona sobremanera la función legislativa de las Cámaras. En esta línea los preceptos constitucionales y reglamentarios ahondan en la necesidad de que los ejecutivos proporcionen un mínimo de información a los parlamentos para el ejercicio de sus facultades legislativas.

El marco constitucional en esta materia viene dado por el contenido del artículo 88 de la Constitución Española al establecer que los proyectos de ley serán aprobados en el Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos<sup>42</sup>.

La constatación palmaria del incumplimiento prácticamente generalizado de este mandato constitucional y reglamentario lleva a preguntarnos cual es el alcance de la obligación contenida en esos preceptos y la posible sanción de su incumplimiento. La solución aparece delimitada por el contenido de la STC 108/1986, de 29 de julio dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial. La jurisprudencia en ella contenida declara que la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si privara a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero además es preciso que el defecto se denunciara ante las mismas cámaras por los parlamentarios durante la tramitación del proyecto o proposición de que se trate<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. Sáinz Moreno, F.: "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE)", en *La calidad de las leyes*. Parlamento vasco. Vitoria, 1989, págs.31-32. En Italia el debate sobre la motivación legislativa ha alcanzado mayores cotas que en nuestro entorno, así Silvio Boccalatte: "La motivazione Della legge: profili teorici e riflessioni sulla sua (in)opportunità e sulla sua (in)utilità". *Quaderni regionali*.nº 2. 2009. páginas 681 y siguientes.

<sup>42</sup> Tal disposición es novedosa en el derecho constitucional español y comparado, pudiendo citarse el artículo 74 de la Constitución griega de 9 de junio de 1975 que obliga a que todo proyecto y proposición de ley lleve obligatoriamente consigo una exposición de motivos.

<sup>43</sup> Jurisprudencia matizada por auto del Tribunal Constitucional en 2006 como recuerda Pulido Quecedo en *Manual de Actuación del Parlamentario*. Coordinador Xosé Antón Sarmiento Méndez. Editorial El Derecho. Grupo Francis Lefevre. Madrid. 2011.

Se suscita la duda de si el régimen jurídico debe ser unitario en los supuestos en los que se da una omisión total de la exposición de motivos y de los antecedentes y aquellos en los que los antecedentes son simplemente insuficientes. En el primero de los casos parece claro que la inadmisibilidad del proyecto es la decisión más correcta por parte de la Mesa. En el segundo la insuficiencia de tales antecedentes debe hacerse constar formalmente por parte de los parlamentarios para que la Mesa proceda a la petición de la citada documentación al ejecutivo.

Como puede apreciarse el régimen jurídico de la existencia de exposición de motivos y de antecedentes es diferente, lo que parece lógico por cuanto los antecedentes tienen un ámbito más amplio que el contenido de la exposición de motivos, extendiéndose en ocasiones a la propia prueba documental de las exposiciones de motivos.

b) La actuación de la Mesa.

En el momento siguiente a la recepción en el Registro del Parlamento del documento remitido por la Xunta de Galicia la Mesa deberá adoptar un triple acuerdo:

- mandará que se publique el texto del proyecto en el Boletín Oficial de la Cámara (primera publicación oficial del texto prelegislativo),
- ordenará que se abra el plazo de presentación de enmiendas
- oída la Junta de Portavoces (que se reúne con la propia Mesa en un momento inmediatamente posterior) ordenará que se tramite en la comisión correspondiente por razón de la materia conforme al elenco previsto en el artículo 45 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

Nos encontramos ante un paso en el que la participación del órgano rector de la Cámara es meramente mecánico, al contrario del principio general de actuación de la

---

Mesa, que al decir de Solé Tura y Aparicio<sup>44</sup> se rige por la "selección del trabajo parlamentario", puesto que las decisiones a tomar son obligadas sin ámbito alguno de discrecionalidad.

c) Presentación de las enmiendas.

Como en su momento apuntó Cano Bueso<sup>45</sup>, el trámite de presentación de enmiendas constituye el momento procesal en el que verdaderamente se pone de manifiesto la pluralidad social y política. Por esta razón entiendo que toda la regulación parlamentaria de este acto debe ser interpretada desde el más escrupuloso respeto a los derechos de los diputados en el ejercicio de su función representativa.

En este mismo orden de cosas debe defenderse la necesaria extensión de las comparecencias en Comisión como trámite informativo de carácter imprescindible para que los diputados puedan formular sus enmiendas, de una manera similar a como acontece en la tramitación de la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, permitiendo incluso la participación directa de amplios sectores de la sociedad como ocurre en otros países<sup>46</sup>.

Los diputados y grupos parlamentarios cuentan con un plazo de quince días a partir de la publicación del proyecto de ley para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la mesa de la comisión competente. Este plazo de quince días puede verse afectado por un acuerdo de prórroga o de reducción que será acordado por la Mesa de la Cámara de acuerdo con la Junta de Portavoces. Excepto casos excepcionales las prórrogas no podrán exceder de otros quince días ni las reducciones podrán exceder de siete días de duración. Conforme al principio general del derecho público estas

---

<sup>44</sup> Tomado de: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Colección Temas clave de la Constitución española. Ed. Tecnos. Página 128.

<sup>45</sup> En su interesante trabajo: " Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del estado social", incluido en la obra colectiva *La técnica legislativa a debate*. Ed. Tecnos. Página 213.

<sup>46</sup> Resulta de interés en este sentido la experiencia de Canadá que puede consultarse en la crónica de Valerie Steeves: " Un nouveau modèle de dialogue entre les parlementaires et le grand public" en *Revue parlementaire canadienne*. Volumn 20 nº3. Otoño 1997. Páginas 8 y ss.

En el ámbito autonómico la resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 5 de noviembre de 1997 interpreta determinados aspectos relativos a la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones en el procedimiento legislativo (BOPA nº161 página 10.159)..

variaciones de plazo deben acordarse antes del final del mismo, puesto que en caso contrario nos encontraríamos ante el nacimiento en un nuevo plazo de presentación de enmiendas.

Otra variación importante de los habituales quince días se produce por la posible declaración de urgencia que el proyecto de ley tenga atribuido, y que lleva consigo una duración de la mitad del carácter ordinario del plazo. Como señala Martines<sup>47</sup> para el caso italiano, no se trata de un procedimiento legislativo distinto del ordinario, si no de una reducción de los términos. La declaración de urgencia se adopta por la Mesa del Parlamento a petición de la Xunta de Galicia, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados.

Importante problemática jurídica suscita el mandato reglamentario que contiene la obligación de que el escrito de enmiendas debe llevar la firma del portavoz del grupo al que pertenezca el diputado o de la persona que sustituya a aquel, para los meros efectos de conocimiento. A pesar de la redacción literal del Reglamento la doctrina constitucionalista<sup>48</sup> y la práctica parlamentaria gallega se han decantado por una interpretación estricta del requisito de la firma del portavoz, en el sentido de inadmitir aquellas enmiendas que no cuenten con tal requisito<sup>49</sup>. En el momento en que se ocupe el Tribunal Constitucional de esta materia se pondrá de manifiesto hasta que punto las facultades parlamentarias individuales pueden verse debilitadas por la pertenencia de los diputados a los grupos, ya que el derecho de enmienda junto al derecho a presentar preguntas constituyen el núcleo tradicional de las facultades atribuidas al parlamentario individual.

En todo caso la omisión del trámite de la firma del portavoz puede repararse antes del comienzo de la discusión en comisión, posibilidad que sólo será útil en los

---

<sup>47</sup> Vid. Temistocle Martines: *Diritto costituzionale*. Giuffrè Editore. Milano.1997. Página 354.

<sup>48</sup> Entre otros M<sup>a</sup> Asunción García Martínez en su monografía: *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados. Página 248

<sup>49</sup> El problema surgió en la III Legislatura con motivo de las enmiendas presentadas por parlamentarios al proyecto de ley de presupuestos. La mesa de la Comisión 3<sup>a</sup> denegó la admisión a trámite por no contar con la firma del portavoz de su grupo.

supuestos de olvido o error material, pero no en los que exista una disconformidad entre el posicionamiento político del parlamentario y el mantenido por su propio grupo.

La tipología de las enmiendas en el Reglamento gallego es similar a las previstas en los restantes parlamentos del Estado Español. De esta manera se entiende por enmiendas a la totalidad aquellas que versen sobre oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley, en sus dos modalidades: las que postulen la devolución del texto a la Xunta y las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto.

Nos encontramos ante enmiendas que sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios o por un diputado con la firma de otros cuatro. La doctrina<sup>50</sup> reclama la necesidad de justificar la motivación de las enmiendas para evitar que su presentación se haga por motivos estrictamente obstruccionistas. Se confía en demasía en los requisitos formales para reconducir el debate político, resultando mucho más realista la previsión incorporada en algún Parlamento<sup>51</sup> de que tenga lugar en todo caso un debate de totalidad, con independencia de la presentación o no de enmiendas con tal carácter.

Por el contrario, las enmiendas al articulado pretenden una modificación puntual de algunos de los artículos con los que cuenta el proyecto, pudiendo ser de supresión, modificación o adición. La práctica parlamentaria gallega conoce la existencia de las enmiendas al articulado "de sustitución". Las mesas de las comisiones admiten esta tipología dentro de las genéricas "de modificación" que vienen recogidas en el artículo 112.4 del Reglamento del Parlamento de Galicia. En esta misma tendencia aperturista se enmarca una práctica parlamentaria perniciosa que se produce por la costumbre de algunos grupos parlamentarios que, viendo rechazadas sus enmiendas a la totalidad con texto alternativo, proceden a la presentación del contenido de tal enmienda por partes como enmiendas al articulado, lo que genera en ocasiones la incongruencia entre las enmiendas y el texto de los artículos a los que se presentan.

---

<sup>50</sup> Opinión de Benigno Pendás García en "Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa", en F. Sáinz Moreno y J.C. Da Silva Ochoa (coords), *La calidad de las leyes*. Parlamento vasco. 1989. Pág. 357.

<sup>51</sup> En este sentido la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de abril de 1991, en su artículo 110.

Más problemas plantea el caso de las conocidas en el derecho anglosajón como "wrecking amendments"<sup>52</sup>, es decir, aquellas que se presentan a un proyecto de ley pero excediendo su ámbito. Nuestro Tribunal Constitucional defiende en su jurisprudencia más una concepción material de la enmienda, de tal manera que obliga a que "las enmiendas deban versar sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que trata de modificar" (Fj. 5º STC 23/90 e ATC 13-9-1993). Esta doctrina es de aplicación sobre todo en aquellos casos en los que el proyecto de ley pretende la modificación parcial de una ley anterior, impidiendo por tanto, que las enmiendas versen sobre la reforma de aspectos que el proyecto no quiere reformar.

Contiene el Reglamento gallego el mandato de que las enmiendas de modificación o adición deban contener el texto completo que se proponga. En este punto las mesas de las comisiones son totalmente tolerantes admitiendo las enmiendas a pesar de no venir acompañadas del texto completo del artículo propuesto, lo que provoca en ocasiones problemas y confusiones en el trabajo de los diputados con la documentación necesaria para el trámite legislativo.

En esta misma línea se considera a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada disposición adicional, última, derogatoria o transitoria como un artículo, al igual que el título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en las que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la exposición de motivos. Esta disposición favorece tremendamente las demandas de una correcta técnica normativa en la elaboración de las leyes y el desarrollo de los trabajos parlamentarios en ponencia y comisión<sup>53</sup>.

En todo caso, sería recomendable que se dicte una resolución interpretativa del Reglamento posibilitando que la redacción de la Exposición de Motivos de las leyes

---

<sup>52</sup> Los tratadistas de ese ámbito jurídico son muy celosos de la puridad en la formulación de las enmiendas a los textos legislativos. Pueden consultarse entre otros, G.C. Thornton : *Legislative Drafting*. Butterworths. London. 1996. Páginas 403-426.

<sup>53</sup> Tal y como he defendido en Derecho Constitucional y elaboración de las leyes en España. *Administración & Ciudadanía*. Volumen 5,nº 1. 2010. Regista da Escola Galega de Administración Pública. Xunta de Galicia. <http://egap.xunta.es/fich/public244.pdf>

fuese hecha en el último momento de su tramitación, exceptuándola incluso de los anteriores pasos del "iter legislativo"<sup>54</sup>.

Existe un régimen singular para el tratamiento de aquellas enmiendas de contenido presupuestario, entendiéndose por tales las que son presentadas con la pretensión de aumentar los créditos o disminuir los ingresos presupuestarios. En este caso se requiere la conformidad de la Xunta de Galicia para su tramitación. La razón última de esta disposición reglamentaria descansa en la responsabilidad del Ejecutivo en el cumplimiento de los presupuestos y del programa económico general de la Comunidad Autónoma, si bien las reformas constitucionales parecen acentuar la necesaria participación de los legislativos en las finanzas sociales<sup>55</sup>.

Se prevé para los efectos citados que la ponencia encargada de redactar el informe del proyecto de ley de que se trate remita a la Xunta de Galicia, a través del presidente de la Cámara, aquellas enmiendas que tengan contenido presupuestario. Resulta decisivo a estos efectos recordar la costumbre parlamentaria gallega que defiende la adopción de acuerdos por parte de las ponencias a través del mecanismo del voto ponderado. De esta manera la mayoría parlamentaria que respalda al Gobierno será en definitiva la que decida "a limine" sobre el carácter financiero o no de las enmiendas a analizar<sup>56</sup>.

La Xunta de Galicia tiene la obligación de responder en un plazo de quince días sobre el pretendido carácter presupuestario de las enmiendas, de tal manera que transcurrido ese plazo se entiende que el Gobierno gallego está conforme con las enmiendas, y éstas pueden ser substanciadas en sede parlamentaria. Esta perentoriedad en la tramitación se ve compensada por la previsión de que en los supuestos de no someterse al criterio de la Xunta las enmiendas citadas, ésta podrá oponerse a su tramitación en cualquier momento posterior del procedimiento legislativo. Esta

---

<sup>54</sup> Esta técnica evitaría problemas como los observados en las exposiciones de motivos de las leyes de Patrimonio o de creación del Instituto lácteo y ganadero, que no coinciden en su contenido con el texto articulado de la ley.

<sup>55</sup> Hecho que puede comprobarse en la reforma constitucional francesa; así Loïc Philip: "La révision constitutionnelle du 22 février 1996". *Revue française de Droit constitutionnel*, 27, 1996. Pág.451 y ss.

<sup>56</sup> Sobre el matiz controlador de esta actividad legislativa puede consultarse mi trabajo: "El control parlamentario de las finanzas públicas en la Comunidad Autónoma de Galicia", publicado en el nº 13 de la *REGAP*.

expresión debe interpretarse referida a un momento previo al de la incorporación de las enmiendas al texto definitivo de la ley, pues al contrario supondría una intromisión inaceptable del Ejecutivo en la soberanía legislativa de la Cámara.

Por último existen unas enmiendas que aunque impliquen disminución de los ingresos tributarios y no estén sujetos a la conformidad del Ejecutivo para su tramitación deben proponer una baja correlativa de los gastos. Como entiende Santaolalla<sup>57</sup> esta limitación no tiene una razón de ser muy fundamentada puesto que los ingresos presupuestarios tienen un carácter estimativo y por lo tanto no es posible establecer nítidamente las consecuencias de tales enmiendas en el marco presupuestario.

d) El debate de totalidad.

El debate de totalidad supone el debate político plenario por excelencia, de tal manera que las tendencias parlamentarias intentan limitar el debate técnico sobre el contenido de las enmiendas para las fases de ponencia y comisión, dejando para el Pleno el debate político sin repetir lo ya cerrado en los otros órganos de trabajo.

Tiene lugar el debate de totalidad en los supuestos de presentación de enmiendas de tal clase. A estos efectos en la práctica parlamentaria gallega no es insólita la calificación separada por parte de las mesas de las comisiones de las enmiendas a la totalidad, para generar el debate plenario, y posteriormente de las enmiendas al articulado, con el fin de posibilitar el oportuno debate en ponencia y comisión.

El desarrollo del debate parte de la defensa de las enmiendas a la totalidad por parte de los grupos que las han presentado, estableciéndose posteriormente un turno a favor y otro en contra sobre las mismas, y uno de portavoces para los grupos no enmendantes, conforme a la redacción dada al Reglamento tras la reforma del 12 de julio de 1993.

---

<sup>57</sup> Así Fernando Santaolalla: *Derecho parlamentario español*. Ed. Espasa Universidad. 1990. Pág. 270. En un sentido similar F. Sainz de Bujanda, *Notas de Derecho Financiero*, I,3º, Madrid, 1975. Págs.601 y ss.

Una vez finalizado el debate, el Pleno puede tomar uno de estos tres acuerdos: en primer lugar acordar la devolución del Proyecto de Ley a la Xunta de Galicia, como consecuencia de la aceptación de una enmienda devolutiva. En segundo lugar, si se han rechazado las enmiendas presentadas, el texto del proyecto de Ley se remitirá a la Comisión competente por razón de la materia, para proseguir su tramitación. Por último si la enmienda aceptada fuera de texto alternativo se le dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento y abriéndose un nuevo plazo de presentación de enmiendas, que sólo podrán ser al articulado.

Las variantes comentadas implican que las votaciones sobre el texto legislativo se hagan, en primer lugar, acerca de las enmiendas a la totalidad de devolución, pasando posteriormente al pronunciamiento sobre las que contienen un texto alternativo, lo que respeta el clásico principio de votar en primer lugar las opciones políticas más alejadas de la iniciativa gubernamental y posteriormente las más aproximadas a ella.

### III. La tramitación inicial de las Propositiones de Ley.

Los sujetos legitimados para presentar Propositiones de Ley son dos, claramente diferenciados. Lo más habitual en la práctica parlamentaria gallega es la iniciativa legislativa parlamentaria de carácter grupal, esto es, aquella suscrita por un grupo parlamentario con la firma de su portavoz. Esta posibilidad facilita enormemente la iniciativa legislativa del Grupo Parlamentario Mixto, que cuenta con esta facultad aún sin estar compuesto por un número de cinco diputados<sup>58</sup>.

La segunda posibilidad es más insólita en la historia parlamentaria gallega, si bien el Reglamento la cita en primer lugar dándole un carácter de normalidad. Se trata de las Propositiones de Ley presentadas por un diputado con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara. Obviamente en un "Parlamento de Grupos" la posibilidad de

---

<sup>58</sup> Para un estudio detenido y polémico de la problemática de este grupo puede consultarse el trabajo de mi compañero Alberto Arce Janáriz: "Tránsfugas y portavoces en el grupo mixto" (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del reglamento de la Junta General del Principado de Asturias). *Revista de las Cortes Generales*. nº 40. Páginas 155 a 171.

que los diputados de distintos grupos parlamentarios unan sus firmas para la formulación de una proposición de ley no es habitual, a no ser que se trate de un acuerdo previo de los grupos parlamentarios de los que forman parte, que normalmente se instrumentará a través de una iniciativa conjunta de ambos grupos.

a) Los antecedentes de las proposiciones de ley.

La teoría expuesta acerca de la Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse acerca de los proyectos de ley merece algunas matizaciones en lo referente a las proposiciones de ley. A pesar de que la regulación reglamentaria es en todo punto semejante, se hace preciso tomar conciencia de la dificultad que tienen los diputados individuales y grupos parlamentarios para documentar "in extenso" sus iniciativas legislativas (existencia de un estudio económico, de viabilidad...). Por esta razón es razonable relajar los requisitos que atañen a los antecedentes en el caso de las proposiciones de ley frente al criterio expuesto para los proyectos.

Sin embargo, y en lo que se refiere a la Exposición de motivos, el criterio a mantener debe ser estricto. La ausencia de medios a la que me referí no puede justificar que la iniciativa se remita sin una mínima documentación justificativa que debe plasmarse en la Exposición de Motivos que antecede al texto articulado<sup>59</sup>.

La práctica parlamentaria cuenta con numerosas experiencias de "mimetismo legislativo"<sup>60</sup>, esto es, iniciativas que vienen precedidas de textos en el derecho autonómico comparado. Este actuar es tan criticable en el supuesto de producirse en la iniciativa legislativa parlamentaria como en la gubernamental, pero si cabe, en el supuesto de los grupos parlamentarios, se presenta como más llamativa puesto que la labor de la oposición siempre se ha caracterizado por su originalidad en la presentación

---

<sup>59</sup> Así lo he expresado en: "Técnica normativa e funcións constitucionais dos poderes públicos". *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense. Universidade de Vigo*. 2008.

<sup>60</sup> De forma muy gráfica Catalina Escuin Palop ha hablado de "clonación jurídica" para referir el fenómeno de la copia de normas estatales en disposiciones autonómicas. "Sobre las leyes y sus límites", *Revista española de Derecho administrativo*. Nº 147. 2010. página 591.

de propuestas respecto de las rigideces que se derivan de la ejecución del programa legislativo de iniciativa gubernamental.

Singular problema se suscita en el supuesto de las "ponencias conjuntas" que se dan en los casos de consenso parlamentario. La Cámara debe proporcionar todos los medios precisos para que los textos legislativos que nacen en el seno cumplan la totalidad de los requisitos que el Reglamento establece y, por lo tanto, vengán acompañados de una abundante documentación de los antecedentes y de una adecuada Exposición de Motivos.

b) La actuación de la Mesa.

La cualificación que la Mesa debe hacer del texto remitido como proposición de ley debe limitarse a los aspectos meramente formales reglamentariamente exigidos, pues como ha apuntado el TC (SS 181/1989, 205/ 1990 y 124/1995) de lo contrario estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo corresponde al Pleno, y además estaría obstaculizando la posibilidad de un debate público entre las distintas fuerzas con representación parlamentaria.

El órgano rector de la Cámara debe ordenar la publicación de la Proposición de Ley y su remisión a la Xunta de Galicia. Este conocimiento por parte del Ejecutivo tiene una doble funcionalidad: manifestar su criterio respecto de la toma en consideración, aspecto este de importante trascendencia política a la hora de debatirse en la Cámara, y por otra parte, manifestar su criterio sobre si la tramitación implica aumento de los créditos o minoración de los ingresos presupuestarios. Esta segunda manifestación cuenta con un plazo perentorio de quince días que, de transcurrir, se interpretan en el sentido de que la proposición está en condiciones de ser incluida en la orden del día del Pleno.

La virtualidad de la oposición gubernamental a la tramitación de las proposiciones de ley es bien escasa por cuanto, como ha señalado la doctrina<sup>61</sup>, los

---

<sup>61</sup> Cfr. José Asensi Sabater y otros en : *Estudio sobre el Estatuto valenciano*. -Tomo II. Instituciones autonómicas de la Comunidad valenciana. Generalitat valenciana. 1996. Páginas 89 y ss.

autores de la proposición pueden introducir la sencilla disposición de que la entrada en vigor del texto legislativo será el 1º de enero del año inmediatamente posterior al que se está tramitando ante la Cámara la proposición de ley.

c) El debate de toma en consideración.

Este trámite se inicia con la lectura del criterio del Ejecutivo, si existiera. Obviamente se trata de un parecer que no vincula a la Cámara y que cumple unos efectos meramente informativos<sup>62</sup>.

Desde el punto de vista procedimental la toma en consideración desempeña una función similar al debate de totalidad para los proyectos de ley, y quizás por esto mismo, el desarrollo del debate se remite a la regulación de los de totalidad. El Tribunal Constitucional resaltó el carácter estrictamente político de la decisión de la Cámara en la toma en consideración, y por ende, la imposibilidad de someter tal trámite al conocimiento del control de constitucionalidad (así ATC 659/1987, de 27 de mayo).

Concluido el debate de toma en consideración el Reglamento gallego prevé un acto formal mediante el que el Presidente pregunta a la Cámara si toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. Se trata de formalizar solemnemente la asunción por la totalidad de la Cámara de una iniciativa que hasta ese momento pertenecía solamente a alguno de sus miembros. A partir de este momento la proposición sigue el camino previsto para los proyectos de ley, como posteriormente se explicará.

d) La presentación de las enmiendas.

La superación del debate de toma en consideración abre un plazo de quince días para que se formulen ante la Mesa de la comisión que se determine competente por la Mesa del Parlamento las oportunas enmiendas al articulado. Este es precisamente el primer problema que cabe suscitar sobre este trámite: si no cabrían también otros tipo de

---

<sup>62</sup> En este mismo sentido se pronunciaron reformas reglamentarias en los Parlamentos donde esta solución no era pacífica. Así la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas de 1994 en su redacción del artículo 119.

enmiendas ante tal documento legislativo. La lógica parlamentaria indica que la Cámara ya tuvo ocasión de manifestarse sobre la globalidad del proyecto y por lo tanto en este momento del iter procesal solamente podrá pretender la modificación puntual de algún artículo de la proposición de que se trate.

La STC 99/1987 afirmó nítidamente la imposibilidad de establecer una delimitación material entre las enmiendas y las proposiciones de ley, y por lo tanto la falta de límites a las facultades del diputado para presentar las enmiendas, exceptuados los que, tanto para las proposiciones de ley fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar la acción propia al Gobierno<sup>63</sup>.

En la historia de la IV Legislatura autonómica se suscitó el problema de la posibilidad de que un grupo parlamentario autor de la proposición de ley pudiese en un momento más avanzado del trámite legislativo formular enmiendas al articulado a su proposición. El criterio debe ser claramente favorable, puesto que la iniciativa pertenece a la totalidad de la Cámara que asume como propia en el debate de toma en consideración, y por lo tanto, el grupo parlamentario autor de la misma solamente instó a iniciativa del proceso pero no es titular de la proposición una vez superado el debate plenario.

En este mismo orden de cosas es perfectamente posible que un grupo parlamentario presente un texto legislativo con un contenido "mínimo" para intentar que la Cámara lo asuma como documento de trabajo sobre el que posteriormente trate de incorporar sus enmiendas parciales.

#### IV. La sustanciación común de los textos legislativos.

##### a) La redacción del informe de la Ponencia.

---

<sup>63</sup> Estas declaraciones hacen criticar a J. A. Víboras Jiménez la doctrina terminante del TC sobre los límites materiales de la ley de presupuestos. Cfr. su trabajo: "La función legislativa en la jurisprudencia constitucional" en el volumen *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. Ed. Aranzadi. Pág.499.

El primer documento que unifica la tramitación legislativa de proposiciones y proyectos de ley es el informe de la Ponencia. Este texto es redactado por un diputado/diputados designados dentro de la Comisión competente, para que a la vista de la iniciativa legislativa y de las enmiendas presentadas al articulado, redacten un informe de carácter eminentemente técnico, asistidos por un letrado de la Cámara.

Un requisito que se viene incumpliendo en el funcionamiento de las Ponencias es el plazo de quince días que el Reglamento prevé para la redacción de su informe. Se trata como es obvio, de un incumplimiento reglamentario que no vicia el procedimiento legislativo según el asentado criterio jurisprudencial que vincula la trascendencia de las infracciones al contenido del artículo 23 de la CE, es decir, al proceso de formación de la voluntad de las Cámaras ( STC.57/1989).

Si bien la complejidad de algunos documentos legislativos genera la imposibilidad de la redacción del citado informe en el plazo de quince días, debe dejarse constancia de cierta dejación en la práctica parlamentaria gallega para el cumplimiento del citado plazo. De esta manera, la Presidencia de la Cámara dictó un acuerdo interpretativo aprobado por la Mesa del Parlamento en su reunión del día 6 de mayo de 1992, en la que hace descansar en el presidente de la Mesa de la comisión las facultades de impulsar el trabajo de la Ponencia con el fin de facilitar lo más pronto posible el remate de su informe.<sup>64</sup>

La pretendida función técnica de las Ponencias a la que hacíamos referencia se ve matizada al comprobar su composición, que en el caso del Legislativo gallego, y según costumbre parlamentaria asentada, la de un diputado por cada grupo parlamentario, asistidos por un letrado de la Cámara. El carácter político de este órgano se acentúa con la práctica de la aplicación del voto ponderado<sup>65</sup> a la hora de plasmar sus propuestas a la comisión de que se trate.

---

<sup>64</sup>Así B.O.P.G. nº 310, do 12 de septiembre de 1993.

<sup>65</sup> Este criterio de funcionamiento que fue cuestionado en algún momento de la III Legislatura por falta de apoyo reglamentario cuenta a su favor con la lógica procedimental y con los antecedentes del derecho comparado. Así la *norma interpretativa de la Presidencia del Senado de 19 de noviembre de 1997 sobre la adopción de acuerdos por las Ponencias designadas por las Comisiones*. BOCG nº 332. Página 1.

Desde el punto de vista técnico, resulta criticable el tratamiento que se viene dando a las enmiendas presentadas ex novo dentro de la Ponencia, puesto que no pasan el filtro de la calificación de la Mesa de la Comisión y, en ocasiones, constituyen nuevos documentos que se incorporan a la tramitación legislativa sin la necesaria publicidad parlamentaria.

b) La elaboración del dictamen de la Comisión.

Los trabajos de la Comisión en sede legislativa se ven claramente mediatizados por la presencia de los medios de comunicación social, que están ausentes en la redacción del informe de Ponencia. Aquí pues el debate pasa a ser más político que técnico-jurídico, fenómeno que como explica Giorgio Bogi<sup>66</sup> para el caso italiano, es común en las democracias occidentales.

La prolijidad del debate se manifiesta en el mandato reglamentario de que este se desarrolle artículo por artículo, si bien en la práctica gran número de textos legislativos relevantes (Ley de Estradas, de Turismo o del Deporte, entre otras) acumularon su debate por grupos de artículos separándose de los criterios reglamentarios<sup>67</sup>.

Como manifestación de la partitocracia que enmarca las democracias contemporáneas<sup>68</sup>, la previsión reglamentaria de la participación en el debate de los enmendantes y los miembros de la Comisión se ve reducida generalmente a la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios, que habitualmente son los mismos que participaron como miembros de la Ponencia.

Resulta llamativo que en el trámite de Comisión se haga una referencia concreta al debate de la Exposición de Motivos de la ley. Se prevé en este sentido que las enmiendas presentadas en relación con la misma se discutan al final del articulado

---

<sup>66</sup> Vid.: *I Legislatori e il meccanismo parlamentare*. Ed. Cedam. Milano. 1995. Pág.198.

<sup>67</sup> Otras Cámaras reservan el debate artículo por artículo para el Pleno, lo que resulta más llamativo desde la óptica de la reforma reglamentaria acordada en el caso gallego.

<sup>68</sup> Así Jose Antonio Santamaría Pastor: "Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario". *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, nº 6, 1994. Se destaca para el caso alemán por Vicente A. Sanjurjo Rivo: "Federalismo y procedimiento legislativo en Alemania: el peculiar caso do Bundesrat". *Revista de las Cortes Generales* nº 40. Pág.35.

cuando lo más adecuado sería que la Exposición de Motivos se redactase en el momento último de la tramitación parlamentaria, como ya apuntamos en algún otro momento.

El mandato reglamentario de que la Exposición de Motivos se incorpore en su caso como preámbulo de la ley, aún siendo de carácter meramente nominal, se incumple de una manera injustificada, siendo bastante habitual encontrar leyes autonómicas que en su publicación definitiva en el Diario Oficial de Galicia cuentan con Exposición de Motivos y no con Preámbulo.

Respecto a las enmiendas que se presentan por primera vez en el seno de la Comisión cabe formular parecidas críticas a las que apunté respecto de las que nacen por primera vez en el seno de la Ponencia. Este problema se ve acentuado por el posible nacimiento de nuevas enmiendas de carácter transaccional o técnico que en la práctica provocan serios problemas interpretativos a las Mesas de las Comisiones por la costumbre de algunos grupos parlamentarios de introducir por esta vía auténticas enmiendas al articulado.

La elaboración del dictamen de la Comisión viene enmarcada por una regulación claramente presidencialista del funcionamiento de este órgano. En este sentido, el presidente de la Comisión ejerce funciones semejantes a las que le son atribuidas a la Presidencia de la Cámara y que se manifiestan de manera exacerbada en la posibilidad de aplicar el que se conoce técnicamente como "guillotina". Se trata de la posibilidad que tiene el presidente de la Comisión de acuerdo con la Mesa de esta de establecer un tiempo máximo para la discusión de cada artículo, el que corresponda a cada intervención, a la vista del número de peticiones de palabra, y el total para la conclusión del dictamen<sup>69</sup>.

Una última manifestación del presidencialismo del que estamos a hablar es el hecho de que sea el Presidente de la Comisión quien firme el dictamen de la misma para su remisión al Presidente de la Cámara a los efectos de la tramitación subsiguiente que procediese. Se trata de una vía distinta a la que en su momento utilizó la Ponencia, que

---

<sup>69</sup>Esta técnica se utilizó en la historia parlamentaria gallega con motivo de la tramitación de la reforma parlamentaria del 23 de julio de 1993.

en su redacción del informe aparece suscrita por la totalidad de sus miembros de una manera acéfala.

c) La segunda lectura plenaria.

1. Objeto del debate.

Se establece que el debate en el Pleno de la Cámara verse acerca del mantenimiento de las enmiendas que los grupos parlamentarios y diputados hicieran dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de la fecha de terminación del dictamen. La práctica seguida consiste en que el Presidente de la Comisión, antes de levantar la sesión en la que se aprueba el dictamen, comunica verbalmente a los diputados el plazo límite para estos efectos. Este mantenimiento deberá sustanciarse en un escrito dirigido a la presidencia de la Cámara, en el deberán comunicarse los votos particulares y las enmiendas que después de ser defendidas y votadas en Comisión y no incorporadas en el dictamen se pretendan defender en el Pleno.

La jurisprudencia intraparlamentaria viene constituida en esta materia por una resolución de la Mesa de la Cámara de la primera Legislatura, interpretando que sólo los grupos parlamentarios son titulares del derecho de mantenimiento de los votos particulares, mientras que las enmiendas, como manifestación residual del poder individual del parlamentario, sí pueden ser mantenidas por este para su debate plenario.

Este procedimiento se ha interpretado de manera restrictiva, y así es estrictamente preciso que los votos particulares y enmiendas fuesen defendidos y votados en la Comisión. Es habitual la práctica parlamentaria de "dar por defendidas" las enmiendas sean propias o de otro grupo parlamentario, con la exclusiva finalidad de que no decaigan y puedan ser mantenidas para su debate en el Pleno de la Cámara. Esta costumbre parlamentaria puede suscitar problemas cuando la defensa de las enmiendas se hace por apoderamiento y no queda una clara constancia de la voluntad del grupo titular de las enmiendas. En tal caso sería conveniente establecer la necesidad de una comunicación en tal sentido a la Mesa de la Comisión, o entender que se da una

ratificación tácita de tal delegación en la defensa a través del escrito de mantenimiento de enmiendas.

## 2. Desarrollo del debate.

Nuestro derecho parlamentario establece que comenzará por la presentación que del dictamen de la Comisión haga el Presidente de la misma o el diputado en quien delegue por un tiempo de diez minutos. El mecanismo mejoraría notablemente si la presentación se hiciera por parte del diputado ponente que actúa como coordinador de la ponencia y que normalmente es un miembro de la mayoría parlamentaria. De esta manera se evitarían las protocolarias presentaciones de dictámenes en las que el presidente se limita a dar cuenta de una serie de datos y actos parlamentarios en todo punto intrascendentes para la interpretación del texto legislativo y que se pueden localizar fácilmente en los documentos publicados en el Boletín Oficial.

Seguidamente tiene lugar un turno atribuido a los grupos parlamentarios para que durante quince minutos expliquen su posición sobre el dictamen remitido por la Comisión y, si es el caso, para defender las enmiendas y los votos particulares no incorporados al mismo. El debate se cierra con un turno de cinco minutos que los grupos se posicionen sobre las enmiendas y los votos particulares defendidos por los demás.

El trámite plenario finaliza con las votaciones que, siguiendo la lógica parlamentaria, se desarrollen de la forma siguiente: primero se someten a votación las enmiendas y votos particulares mantenidos y las nuevas transacciones acordadas, y por último el dictamen de la Comisión con las innovaciones que se acordaran en el Pleno.

## 3. Falta de redacción armónica: la tercera lectura plenaria.

A nadie sorprende que en la tramitación legislativa de un texto se produzcan antinomias o discordancias internas, fruto de las muchas manos por las que pasa el texto y de las enmiendas a las que es sometido<sup>70</sup>.

Con carácter claramente extraordinario<sup>71</sup> la Mesa del Parlamento, por iniciativa propia o a petición de la comisión parlamentaria competente, podrá enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión ("Comisión de estilo" según A. García<sup>72</sup>) con el exclusivo fin de que ésta en el plazo de un mes efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno. El documento así redactado debe ser aprobado en una votación de conjunto por la totalidad de la Cámara.

Este mecanismo parlamentario que merecería una valoración positiva por la preocupación que el autor del Reglamento tuvo por una correcta técnica normativa, encuentra serias dificultades en su aplicación práctica puesto que los grupos parlamentarios de la minoría acuden en su argumentación frente al Ejecutivo en numerosas ocasiones a razonamientos de técnica normativa, de tal manera que prefieren una aprobación incongruente del texto legal (que ponga de manifiesto la presunta ineptitud del Gobierno) que la remisión a la Comisión del texto legislativo<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Son clásicas las críticas de Federico de Castro al contenido de determinados artículos del Código civil, sobre todo por sus antinomias y contradicciones internas, que no le impidieron considerarlo como "una buena obra española".

<sup>71</sup> Santaolalla dice que no se han producido nunca en el Congreso de los Diputados. Vid. *Derecho Parlamentario Español*. Ed. Espasa Universidad. 1990. Pág.276.

<sup>72</sup> Vid. Op. cit. supra pág. 265.

<sup>73</sup> Problemas que he abordado en "Interpretación jurídica y técnica legislativa: una visión jurisprudencial". *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 17, 2009. La preocupación por la seguridad jurídica en los textos normativos ha sido constante en autores como N. Molfesis: "Combattre l'insecurité juridique ou la lutte du Systeme juridique contre lui même". *Conseil d'Etat. Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité de droit*. Páginas 391 y siguientes.