

Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y en la Asamblea de Madrid y la función legislativa

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PARLAMENTO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.—III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.—4.1. La iniciativa legislativa.—4.1.1. La iniciativa de parlamentarios y Grupos Parlamentarios.—4.1.2. La posición de supremacía de los Grupos Parlamentarios.—4.2. La toma en consideración.—4.3. Las comparencias en el procedimiento legislativo.—4.4. Las enmiendas.—4.5. El debate de totalidad.—4.6. La discusión en Comisión: El informe de la ponencia.—4.7. La discusión en Comisión: el Dictamen de la Comisión.—4.8. Debate y votación en el Pleno.—4.9. El Senado.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Según el clásico principio de la separación de poderes¹, en el Estado, cada función debe estar encomendada a un órgano diferente, de tal manera que, al Parlamento corresponde hacer las leyes, en tanto que normas que deben regir la conducta de los ciudadanos, al ejecutivo, con el Gobierno a la cabeza, su ejecución y, a los jueces, la aplicación e interpretación de las normas. De la unión del órgano y la función surge el concepto de poder y, por eso, decía Pérez-Serrano², al Parlamento se le viene denominando el Poder Legislativo.

Pues bien, con independencia de que la mayor o menor flexibilidad de la separación entre el legislativo y el ejecutivo, haya dado lugar a formas de gobierno diferentes³, lo cierto es que, como Burdeau ha puesto de manifies-

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ J. Locke, *Ensayo sobre el Gobierno civil*, Aguilar, 1981. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Tecnos, 1985.

² Pérez-Serrano, *Tratado de Derecho político*, Civitas, 1984.

³ Forma de gobierno presidencialista, en el caso de una separación rígida de los poderes, parlamen-

to⁴, el principio de separación de poderes debe ser entendido de una forma dinámica y flexible, lo cual implica el reconocimiento de la necesidad de una cooperación y colaboración recíproca entre los poderes del Estado. Es, en este marco, en el que deben ser comprendidas las funciones del Parlamento en la actualidad y, en particular, la función legislativa.

II. EL PARLAMENTO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Desde el surgimiento del Estado liberal de Derecho a fines del siglo XVIII y principios de XIX, una serie de transformaciones se han producido en los Estados, que han afectado, también, al Parlamento.

En los inicios mismos del Estado liberal, se advirtió la necesidad de que el poder ejecutivo tuviera una cierta capacidad normativa, dentro de las tareas que tenía encomendadas. Por otro lado, no puede olvidarse que si con las revoluciones apareció el principio democrático con su norma, la ley, el principio monárquico no había muerto, como lo muestra el Congreso de Viena de 1814 y subsistiría, todavía durante algún tiempo, eso sí, bajo formas diferentes al liquidado Estado absoluto. La ley, como norma del principio democrático y el reglamento, como norma del principio monárquico comenzaron a coexistir.

Pero además, y desde entonces, otra serie de profundas transformaciones se han producido. Las sociedades han crecido, su estructura se ha hecho más compleja y sus necesidades se han multiplicado. El Estado liberal que surgió de la Revolución Francesa, primero (hacia la mitad y último tercio del siglo XIX) se democratizó, mediante el reconocimiento del sufragio universal y el derecho de asociación, que, a su vez, fue uno de los factores que propició el surgimiento de los partidos políticos de masa. Pero además, en su evolución necesitó de un poder ejecutivo, cada vez más fuerte, que había de resolver el cada vez mayor número de problemas y dar cobertura a las casi infinitas necesidades que la sociedad le iba demandando. En este proceso, se convertiría en el que se ha denominado Estado social.

En el Estado social, el Parlamento sigue siendo, teóricamente, como órgano que encarna la soberanía, la institución central del Estado, pero es el ejecutivo, el que pasa a ser el poder adecuado, por su estructura y funcionamiento a las nuevas necesidades. Desde el Gobierno, cabeza del poder ejecutivo, se dirigen los Estados. La Administración crece y actúa constantemente, se relaciona con unas sociedades que, continuamente, demandan su actuación bajo formas muy diferentes.

Pero el poder ejecutivo necesita mecanismos para desarrollar su actividad. La potestad reglamentaria se extiende e incluso surgen normas, que emanadas de órganos del poder ejecutivo tienen el rango de la ley. Son los fenó-

taria, de separación flexible y de Asamblea o de confusión de poderes, según la clásica diferenciación de la doctrina.

⁴ G. Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, París, 1972.

menos de la delegación legislativa y de la de urgencia. Todo ello unido, en algunos casos, a importantes procesos de descentralización, ha introducido cambios en el propio concepto de ley.

Con independencia de otros fenómenos⁵, cuyo estudio no corresponde ahora analizar, interesa destacar que la ley ya no es sólo un tipo de norma que emana del poder legislativo y que, en la pirámide normativa, se sitúa entre la Constitución, como norma suprema emanada del poder constituyente, y el reglamento, bajo cuyo concepto aparecen toda una serie de normas que, a su vez, están jerarquizadas.

Bajo el concepto de ley y con el mismo rango, pasan a coexistir un conjunto de normas cuya elaboración se rige por los principios de competencia y procedimiento, que emanan, unas veces del Parlamento, otras del Gobierno (legislación de urgencia y legislación delegada) con determinadas actuaciones del Parlamento, otras de Parlamentos de carácter no estatal, sino autonómico, etc.

Todo ello, a su vez y como decíamos, ha producido cambios en la institución parlamentaria misma, en sus funciones y en su organización y funcionamiento, así como en los sujetos que actúan dentro del Parlamento. Se ha señalado unánimemente por la doctrina que si el Parlamento del siglo XIX fue un Parlamento de individualidades el Parlamento actual es una institución de Grupos Parlamentarios. Los Grupos Parlamentarios son, hoy, los sujetos que actúan en el Parlamento.

III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Según Rescigno⁶, por Grupo Parlamentario se entiende, normalmente, la unión de los miembros de una Cámara del Parlamento pertenecientes al mismo partido, que se constituyen en unidad política, con una organización estable y una disciplina constante de grupo.

Así definido, el concepto presenta tres elementos⁷. El primero, el personal, esto es, un conjunto de miembros caracterizado por la vinculación a un partido y por la pertenencia de todos a una Cámara. También un elemento teleológico, manifestar la voluntad política del partido. En tercer lugar, un elemento material, la estructura y disciplina constantes para poder ejercitar su personalidad⁸.

Por lo que se refiere al surgimiento de los Grupos Parlamentarios, el mismo es anterior al de los partidos políticos. La reunión de los Estados Gene-

⁵ Por ejemplo, en relación con el carácter de generalidad de la ley, la aparición de las denominadas leyes singulares.

⁶ G. U. Rescigno, «Gruppi parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milán, 1979.

⁷ J. L. García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, 1996.

⁸ Este concepto no es aplicable al denominado Grupo Mixto, caracterizado, entre otras cosas, por su carácter residual, al estar integrado, según los casos, por Diputados no integrados en otros grupos, por Diputados que abandonan el grupo al que pertenecen, etc.

rales en 1789 supuso el paso de la representación estamental a la ideológica y por eso dice Torres del Moral⁹, desde entonces, los agrupamientos por opiniones se hicieron usuales y puede decirse que los Grupos Parlamentarios han nacido, al menos, en y para la práctica parlamentaria.

En Gran Bretaña, el surgimiento de los grupos se produjo, incluso, antes¹⁰. En la segunda mitad del siglo XVII, durante el reinado de Carlos II, el Primer Ministro, Conde de Clarendon, fue el primero en controlar a su grupo mediante la figura del «Whip».

En España, Torres del Moral considera que desde las Cortes de Cádiz existen grupos que pudieron actuar políticamente dentro de la Cámara, aunque su reconocimiento jurídico no se produjo hasta la II República.

A pesar de los antecedentes señalados, es importante destacar que aquellos primeros Grupos Parlamentarios difieren, en muchos aspectos, de los actuales. Y ello por razones históricas. En un primer momento los grupos nacen en el seno de las Asambleas legislativas, creando, en sus relaciones con el exterior, los primeros partidos políticos burgueses. Después, en la segunda mitad del siglo XIX, como consecuencia, fundamentalmente, del movimiento obrero, surgieron los partidos políticos de masas que invirtieron, de alguna manera, el proceso. Estos nuevos partidos buscaban el voto fuera de las Cámaras para conseguir, precisamente, el mayor número de parlamentarios con los que formar un gobierno. Utilizaron nuevos medios, tales como el derecho de reunión, el de manifestación o la propaganda propia de la época. Y los partidos burgueses no tuvieron más remedio que adaptarse a esta nueva forma. Los Grupos Parlamentarios se forman, a partir de entonces, dentro de la Cámara, pero como consecuencia de los escaños que, en el exterior, consiguen los partidos políticos.

A partir de la segunda mitad del siglo XX esos mismos partidos han sufrido nuevas transformaciones. Se han convertido en los denominados partidos de masa de electores, Son el instrumento fundamental de participación política de la sociedad, pero también casi el único. Monopolizan la relación electores–elegidos y los Grupos Parlamentarios no son sino la traslación en el Parlamento de esos partidos.

Todo ello, unido a la complejidad de la dinámica política dentro y fuera del Parlamento, ha tenido como consecuencia una tendencia a la simplificación del funcionamiento de la institución, lo que ha determinado que sean hoy los sujetos del Parlamento. Pocos son los derechos que pertenecen ya a los parlamentarios individualmente considerados. En el ámbito de la función legislativa el derecho de enmienda al articulado permanece, en casi todos los reglamentos, en manos del parlamentario, pero sólo teóricamente. En la práctica es ejercido por el Grupo Parlamentario.

En la función de control, el instrumento de las preguntas es el que pueden manejar, al menos teóricamente, los parlamentarios. Pero incluso aquí,

⁹ A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», en *Revista de Derecho político*, núm. 9, 1981.

¹⁰ J. L. García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, 1996.

sus actuaciones están controladas por sus grupos. Y ello porque, como ha expuesto Sánchez de Dios, en el parlamentarismo actual todos los actores, sean o no institucionales, se conforman desde los partidos políticos. El Gobierno se encuentra vinculado al grupo o grupos que le dan soporte parlamentario. En el Parlamento, los partidos se articulan como Grupos Parlamentarios sujetos a una estricta disciplina ¹¹.

Otras funciones, como la de dirección política a través de proposiciones, mociones u otras semejantes, están también en manos de los Grupos Parlamentarios. Y por supuesto, la función de nombramiento de integrantes de otras instituciones, donde funciona un sistema de cupos sujeto a negociaciones que pueden producirse dentro o fuera de la correspondiente Cámara.

En definitiva, los Parlamentos actuales son Parlamentos de Grupos Parlamentarios, lo que quiere decir que los sujetos que actúan, de una manera visible, son estas organizaciones, capitales en las democracias modernas ¹². Sin embargo, no es posible desconocer el trabajo desarrollado por los Diputados, Senadores y parlamentarios en general. La preparación de los asuntos, el estudio, la división y especialización del trabajo en las comisiones, son constatables en el día a día de las instituciones parlamentarias. Los grupos encauzan sus iniciativas, trabajo y poder de convicción. Podríamos decir que el parlamentario individual trabaja, habla, vota pero el que es visible, pues es el que decide, es el Grupo Parlamentario. La mayoría de los reglamentos parlamentarios actuales no hacen sino constatar esta realidad.

IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

4.1. La iniciativa legislativa

4.1.1. La iniciativa de parlamentarios y Grupos Parlamentarios

El artículo 87 de la Constitución atribuye iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, reconociendo, asimismo, la iniciativa legislativa popular. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid ¹³, en el apartado dos de su artículo 15, dice que la iniciativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, así como que por ley se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.

¹¹ M. Sánchez de Dios, «La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno», *Política y Sociedad, Revista de la Universidad Complutense*, núm. 20, 1995.

¹² L. Rebollo Delgado, «Los Grupos Parlamentarios en el Derecho comparado: su configuración y participación en la actividad parlamentaria», *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 24, Valencia, 1998. En este trabajo se puede encontrar un análisis de Derecho comparado.

¹³ Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Centrándonos en la regulación de la iniciativa legislativa parlamentaria, el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 126, dice que las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o de un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz. En cuanto al Senado, el artículo 108 de su Reglamento la atribuye a veinticinco Senadores o un Grupo Parlamentario. Por su parte, el artículo 151 del Reglamento de la Asamblea de Madrid dice, en su apartado uno, que las proposiciones de ley de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios podrán ser presentadas por un Diputado con la firma de otros cuatro o por un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su portavoz.

Por lo que se refiere a la naturaleza de estas facultades de iniciativa que atribuyen los reglamentos parlamentarios se ha señalado¹⁴, en relación con el Congreso de los Diputados y el Senado, que los Diputados, los Senadores y los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras gozan, en realidad, de una facultad de «propuesta de iniciativa», correspondiendo la iniciativa a cada una de las Cámaras, una vez que la propuesta ha superado el trámite de toma en consideración. También es, a nuestro juicio, esta naturaleza de propuesta de iniciativa la que tienen los Diputados y los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid, pues, aunque esté directamente atribuida por el Estatuto, sólo desde que la Cámara la toma en consideración se inicia el procedimiento legislativo y, en concreto, la posibilidad de presentar enmiendas.

Hay que decir, además, que la actividad de los Grupos Parlamentarios en la presentación de proposiciones de ley es importante. Si se examina la producción legislativa de las Cortes Generales o de la Asamblea de Madrid, se puede constatar que, aunque la producción legislativa tiene su origen, en un 80 ó 90 por 100 en el Gobierno, lo cierto es que los Grupos Parlamentarios son autores de un significativo número de iniciativas legislativas, en ocasiones superior al de iniciativas gubernamentales¹⁵.

4.1.2. *La posición de supremacía de los Grupos Parlamentarios*

Otra de las cuestiones que hay que reseñar en relación con la iniciativa legislativa parlamentaria es la posición de supremacía que tienen los Grupos Parlamentarios en su formulación.

Como hemos visto, desde el punto de vista del parlamentario, individualmente considerado, en la Cámara Baja son necesarios un total de 15 Diputados para plantear una iniciativa legislativa. Dicha cantidad de Diputados coincide con la regla general del artículo 23 del Reglamento que exige, en principio, quince Diputados para la constitución de Grupo Parlamentario.

¹⁴ M. Aragón Reyes, «La iniciativa legislativa», *REDC*, núm. 16, 1986.

¹⁵ J. Calvet Crespo, «Gobiernos minoritarios y producción legislativa en España», *Política y Sociedad*, vol. 40, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, 2003, analiza esta cuestión en relación con las Cortes Generales.

Sin embargo, a continuación se establece también la posibilidad de constitución de Grupos Parlamentarios con un mínimo de cinco Diputados¹⁶ e, incluso, existen Grupos Parlamentarios que tienen un número inferior de miembros, con base en la práctica parlamentaria del llamado «préstamo de Diputado»¹⁷.

La cuestión estriba, entonces, en que desde el propio Reglamento y su aplicación, en lo que a constitución y existencia de grupos se refiere, se está beneficiando la figura del Grupo Parlamentario, pues un Grupo Parlamentario (aunque tenga tres miembros) puede presentar una iniciativa y son necesarios, cuando de Diputados se trata, un total de quince.

Algo similar ocurre si examinamos el Reglamento del Senado, donde las proposiciones deberán suscribirse por 25 Senadores o un Grupo Parlamentario y donde la regla general es la de un mínimo de 10 Senadores para la constitución de grupo y se prevé, además la figura del grupo territorial a partir de tres Senadores¹⁸.

En el caso de la Asamblea, la iniciativa se atribuye por el Reglamento a un total de cinco Diputados o a un Grupo Parlamentario que, según el artículo 36, deberá estar formado por al menos cinco miembros¹⁹. Por lo tanto, en principio y salvo el supuesto de la reducción del número de miembros del grupo, el Reglamento parece equiparar la iniciativa entre parlamentarios y Grupos Parlamentarios.

Pero con independencia de lo dispuesto en los reglamentos de las Cámaras es que, además, la práctica parlamentaria y política pone de manifiesto un absoluto protagonismo de los Grupos Parlamentarios en el planteamiento de las iniciativas legislativas, como en casi todo el hacer parlamentario. Y en el supuesto de que se plantease una iniciativa por el número de Diputados exigido y fuesen del mismo grupo, sería porque cuentan con la autorización del mismo. En caso de no contar con dicha autorización sería visto como un acto de puesta de manifiesto de discordancias internas de cierto calado.

4.2. La toma en consideración

Como es conocido, cualquier iniciativa no gubernamental tiene que ser sometida al denominado trámite de la toma en consideración.

¹⁶ Para aquellas formaciones políticas que hayan obtenido al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que se hubieren presentado o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación (art. 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados)

¹⁷ La composición de los Grupos Parlamentarios en la VIII Legislatura es la siguiente: GP Socialista: 164 Diputados; GP Popular: 148; GP Catalán (Convergencia i Unió) (GC-CIU): 10; GP Esquerra Republicana (GERC): 8; GP Vasco (GV-PNV): 7; GP Izquierda Unida Iniciativa Per Catalunya Verds (GIU-ICV): 5; GP Coalición Canaria-Nueva Canarias (GCC-NC): 3; GP Mixto: 5.

¹⁸ La composición en la VIII Legislatura es la siguiente: GP Popular en el Senado: 125; GP Socialista: 97; GP Entesa Catalana de Progrés: 16; GP de Senadores Nacionalistas Vascos: 7; GP Catalán en el Senado de Convergència i Unió: 6; GP de Senadores de Coalición Canaria: 4; GP Mixto: 4.

¹⁹ En la presente Legislatura, la composición de los Grupos Parlamentarios es la siguiente: GP Popular: 57 Diputados; GP Socialista 45; GP de Izquierda Unida: 9.

En este sentido y a nivel estatal, las iniciativas de los Diputados, las de los Senadores, las realmente existentes de los Grupos Parlamentarios, así como las de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa legislativa popular, formalizadas todas ellas, a través de las denominadas proposiciones de ley, son sometidas, con exclusión de las que tienen su origen en el Senado, a un debate de totalidad y a una votación en el Pleno del Congreso de los Diputados, Cámara ante la que, por mandato constitucional, se inicia el procedimiento legislativo. Y de la misma manera se procede en la Asamblea de Madrid con cualquier iniciativa que no proceda del Consejo de Gobierno²⁰.

Se trata de un debate de naturaleza fundamentalmente política, que versa sobre la oportunidad, la bondad, la necesidad, etc., de lo que se propone, en el que los protagonistas son los Grupos Parlamentarios, sus pensamientos u opiniones, aunque, y esto tiene su importancia, expresado a través del Diputado que, en ese asunto, actúe como portavoz.

Por ello, no está de más recordar que, aunque el resultado final es la posición de un Grupo Parlamentario, la documentación, la idea, el estudio del tema concreto y su expresión misma ante la Cámara entera es de un Diputado o, equipo de Diputados, que de alguna manera están especializados y ejercen, de esta manera, su función constitucional.

Se trata, como se ha señalado más arriba, de la forma de trabajar del Parlamento actual y veremos que el esquema se repite a lo largo del procedimiento legislativo. Las posiciones que se mantienen son de los grupos, los sujetos que las mantienen son los grupos, pero el trabajo previo e incluso la expresión misma de la posición corre a cargo de los parlamentarios, que realizan un trabajo individual de preparación de los asuntos, de aportación de ideas, que aunque, en primer término, son dadas a su grupo, terminan en el debate del Parlamento.

4.3. Las comparecencias en el procedimiento legislativo

No se recogía en los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado de 1982, pero en seguida surgió la práctica parlamentaria en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de celebrar un trámite de comparecencias de los altos cargos de la Administración del Estado que soliciten los Grupos Parlamentarios y para responder a las preguntas que les formulen los representantes de los grupos en cada caso. Este trámite, que primero se desarrolló íntegramente ante la Comisión de Presupuestos, se viene celebrando, desde hace ya mucho tiempo, en las distintas comisiones permanentes legislativas

Fuera de este caso, no era usual que en el procedimiento legislativo se insertara, antes de la finalización del plazo de presentación de enmiendas, un

²⁰ Artículo 151 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

trámite similar. Sin embargo, en el Congreso de los Diputados (donde ya existían precedentes), en la VIII Legislatura se está desarrollando una nueva práctica parlamentaria, según la cual, en la tramitación de numerosos proyectos de ley, bien a solicitud de algún Grupo Parlamentario, bien de la Mesa de la Comisión correspondiente, se acuerda que los Grupos Parlamentarios puedan presentar solicitudes de comparecencias de expertos ante la Comisión, con la finalidad de ilustrar a los Diputados y grupos en la presentación de las enmiendas. La Mesa de la Comisión acuerda, a partir de aquí, el número de comparecencias que le corresponde a cada grupo, así como los concretos comparecientes, compaginando dos criterios, el derecho que le da a cada grupo su importancia numérica, y el interés que el compareciente suscita a la Comisión.

4.4. Las enmiendas

La facultad de presentar propuestas de modificación de la iniciativa que se está tramitando está sujeta a una serie de requisitos de forma, tiempo, así como de legitimación. No es éste el lugar para analizar en profundidad la problemática concreta de los requisitos de forma y tiempo. Basta decir que las enmiendas deben presentarse dentro del plazo establecido, que puede ser ampliado por la Mesa de la Cámara²¹. En el Congreso de los Diputados, la Mesa lo decide por sí, o a iniciativa de algún Grupo Parlamentario, como *de facto* ocurre en la Asamblea de Madrid. En el Senado existe la previsión reglamentaria de que veinticinco Senadores puedan pedir que sea ampliado el plazo general de diez días por otros cinco más²².

En cuanto a los requisitos formales, son la presentación por escrito, incluyendo, en el caso de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo y de las enmiendas al articulado, el texto que se propone, la motivación y el requisito de firma del portavoz. Este último tiene, en nuestra opinión, más que ver con el que hemos denominado de legitimación, es decir, con el de los sujetos que tienen derecho a presentar una enmienda que sea efectivamente tramitada.

El Reglamento del Congreso, así como el de la Asamblea de Madrid, diferencian las enmiendas de totalidad de las del articulado. Las enmiendas a la totalidad, que versan sobre la oportunidad, el espíritu o la finalidad del proyecto que se está tramitando²³. Pueden ser presentadas, en el Congreso

²¹ En el Congreso de los Diputados cada vez está más extendida la práctica de disociar el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado, de tal manera que existen numerosos precedentes de que una vez terminado el de totalidad sigue abierto el de articulado, permitiendo así a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios un examen más detenido de texto normativo y favoreciendo, a su vez, la celebración, si se ha decidido, de un trámite de comparecencias.

²² Artículo 107.1 del Reglamento del Senado.

Recuérdese que el Senado, por mandato constitucional (art. 90 de la Constitución) está obligado a tramitar las iniciativas legislativas, en lo que corresponde a sus facultades de enmienda y veto en dos meses o veinte días en los proyectos declarados urgentes.

²³ En la tramitación de las proposiciones de ley no es posible la presentación de enmiendas a la tota-

de los Diputados y en la Asamblea de Madrid, por los Grupos Parlamentarios. El Reglamento del Congreso, en el apartado tres del artículo 110, incluso, incluye la palabra «sólo»: «Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios».

Por lo que se refiere a las enmiendas al articulado tanto en el Congreso, como en la Asamblea, existe un derecho reglamentario de los Diputados a presentar enmiendas, si bien se exige²⁴ que el escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del grupo al que pertenezca el Diputado, a los meros efectos de conocimiento. Sin embargo, a continuación, se dice que la omisión de este trámite de firma podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión. Podemos, entonces, concluir que el derecho del Diputado a presentar enmiendas al articulado es más bien un derecho teórico, puesto que si su enmienda no va firmada por el portavoz de su grupo, o de la persona que le sustituya (en el Congreso), y no consigue esa firma antes del comienzo de la discusión en Comisión, la enmienda no se va a tramitar, lo que está dando a la actuación del portavoz del grupo unos efectos que, a nuestro juicio, van mucho más allá que el mero conocimiento. No obstante, no ha faltado alguna interpretación que considera el requisito subsanable por la Mesa de la Cámara²⁵.

En realidad, todo este planteamiento sobraría, pues en la práctica parlamentaria son los Grupos Parlamentarios los que presentan tanto las enmiendas a la totalidad como las enmiendas al articulado. De hecho, lo normal es que las enmiendas al articulado de cada grupo vengan precedidas de un escrito de presentación firmado por el portavoz. Otra cosa es que, en el seno de cada Grupo Parlamentario, durante el plazo de presentación de enmiendas, los Diputados hayan trabajado sobre el texto objeto de discusión y debate, hayan propuesto al Grupo Parlamentario las enmiendas y las hallan, incluso, redactado. Pero la presentación ante la Cámara la hace el Grupo Parlamentario que, en palabras de Rubio Llorente, mediatiza la facultad de los Diputados²⁶.

El Reglamento del Senado, sin embargo, no hace diferencias, de tal manera que los Senadores o los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto. Así, y aunque reglamentariamente la presentación de enmiendas es más libre para los Senadores²⁷, en la práctica parlamentaria las enmiendas o propuestas de veto que no son presentadas en nombre de un Grupo Parlamentario, realmente, han sido escasas.

En conclusión, puede señalarse que la facultad de enmienda a los textos legislativos está monopolizada por los Grupos Parlamentarios, sin perjuicio

lidad, pues ha existido ya un debate de totalidad de naturaleza semejante en el trámite de toma en consideración.

²⁴ Artículos 110.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 141.6 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

²⁵ A. M. C. Redondo García, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. La autora recoge intervenciones del Diario de Sesiones del Congreso, donde se pone de manifiesto esta postura.

²⁶ F. Rubio Llorente, «La forma del poder», en *Estudios sobre la Constitución*, CEC, Madrid, 1997.

²⁷ F. Santaolalla, *Derecho parlamentario español*.

del trabajo previo que, dentro de éstos, realizan los parlamentarios. Esta realidad, si bien es debida, en gran manera, a la comúnmente calificada como férrea disciplina existente en los Grupos Parlamentarios, tiene también connotaciones técnicas, de tal manera que, ya desde finales del siglo pasado, se exigió que las iniciativas o las enmiendas estuvieran respaldadas por un cierto número de miembros, de tal manera que se evitase la presentación de enmiendas iguales, que representasen posturas puramente individualistas, u otras circunstancias que dieran como resultado una pérdida de tiempo, tan escaso y, cada vez más, ante la ingente labor legislativa de los Parlamentos.

4.5. El debate de totalidad

Como es conocido, se produce sólo en el caso de que se hayan presentado enmiendas de este tipo. La regulación en el Congreso de los Diputados y en la Asamblea de Madrid es prácticamente idéntica. Es un debate entre Grupos Parlamentarios, como no podía ser de otra forma, por la propia naturaleza de las enmiendas que son objeto del mismo. Tras la presentación por un miembro del Gobierno o del Consejo de Gobierno, en su caso, cada una de las enmiendas presentadas puede dar lugar a un turno a favor y a otro en contra y, a continuación, a un turno de fijación de las posiciones que mantienen el resto de los grupos²⁸.

4.6. La discusión en Comisión: el informe de la ponencia

La ponencia es el órgano parlamentario que realiza un primer examen técnico y una primera lectura política del proyecto o proposición de ley. El protagonismo de los Grupos Parlamentarios es, de nuevo, indiscutible como se verá a continuación.

En cuanto a su composición, el artículo 113 de Reglamento del Congreso dice que la comisión designará en su seno uno o varios ponentes. Sin embargo, la práctica parlamentaria y el desarrollo normativo posterior de este artículo²⁹ son quienes han configurado auténticamente la composición de la ponencia.

Se trata de una ponencia colegiada, en la que están representados todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, de tal manera que al inicio de cada legislatura la Mesa adopta un acuerdo sobre la composición de este órgano, en función del número de Diputados que cada Grupo Parlamentario tiene en el Pleno de la Cámara³⁰.

²⁸ Artículos 112 del Reglamento del Congreso y 142 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

²⁹ Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, de 23 de septiembre de 1986.

³⁰ La composición de las ponencias del Congreso de los Diputados en la VIII Legislatura es la siguiente: GP Socialista: 3 Diputados; GP Popular: 2 Diputados; resto de Grupos Parlamentarios: 1 Diputado cada uno. En total once miembros.

Corresponde a los Grupos Parlamentarios designar los Diputados que serán ponentes en cada proyecto de ley. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, así como el debate de totalidad si lo hubiera habido, los Grupos Parlamentarios comunican los Diputados que actuarán como ponentes y la ponencia se constituye y comienza a funcionar de hecho. Posteriormente, cuando la Comisión en pleno, proceda a emitir su dictamen, el primer acto que debe realizar, antes de entrar en la discusión de proyecto, es la ratificación de la ponencia que ha elaborado el informe. En el Senado, el Reglamento señala, en su artículo 111, que el plazo de quince días para emitir informe, se cuenta desde la terminación del plazo de presentación de enmiendas

En la Asamblea de Madrid, la ponencia se integra, según su artículo 144 por los miembros de la Mesa de la Comisión en cuyo seno se constituya y por un número igual de miembros de cada Grupo Parlamentario. Aquí se produce un acto formal de designación por la Comisión correspondiente.

En cuanto a sus funciones, no se limita a ser un órgano auxiliar o preparatorio del trabajo de la Comisión, sino que, por el contrario, el trabajo que realiza equivale a una primera lectura del proyecto o proposición de ley. En la ponencia se estudian el texto y las enmiendas presentadas, se hacen análisis técnicos, se llega a acuerdos de aceptación de enmiendas presentadas o incluso a transacciones entre los Grupos Parlamentarios. A este respecto, el Reglamento de la Asamblea prevé expresamente las enmiendas transaccionales y las enmiendas técnicas³¹, a diferencia de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado que sólo las contemplan en las fases de debate y votación en Comisión y en Pleno, aunque en la práctica son habituales también en la fase de ponencia.

La Ponencia es el primer debate político en el seno del Parlamento y se celebra a puerta cerrada, lo que es muy importante, pues los grupos actúan sin la presión que puedan suponer los medios de comunicación.

Parece claro que los Grupos Parlamentarios tienen que entablar contacto entre ellos, intentar convencerse de sus posiciones, intentar llegar a acuerdos en determinados puntos respecto de los que, saben, pueden hacerlo. Y esto debería hacerse en sede parlamentaria. Por eso es importante el trabajo de la Ponencia. Porque goza de la discreción necesaria para este tipo de tareas, porque no está sujeta a los turnos y formas más rígidos del debate en la comisión. Porque, en definitiva, si ese trabajo se hace fuera y no en la Ponencia, parece que la actividad de los Grupos Parlamentarios se sale del Parlamento. Las mismas reuniones, los mismos asuntos tratados, los mismos acuerdos, tienen un distinto significado si se hacen en Ponencia o fuera de ella. Si se da este último caso, se le quita a la sede parlamentaria su carácter deliberatorio, de encuentro, y se convierte a la Ponencia en un órgano de carácter puramente voluntarista, donde lo único que cuenta es el voto ponderado con el que cuenta cada Grupo Parlamentario.

La composición en la Cámara Alta es la siguiente: GP Popular en el Senado: 2; GP Socialista: 2; resto de Grupos Parlamentarios: 1 Diputado cada uno de ellos.

³¹ Artículo 144.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En todo caso, el resultado del trabajo de la ponencia es el denominado «Informe de la Ponencia», que consta de dos partes, una en la que se explica el trabajo realizado por el órgano, y otra, el texto articulado con las modificaciones introducidas en la ponencia.

Si se examinan la primera parte del informe de la ponencia de los proyectos de ley se puede comprobar que los sujetos que actúan en la misma son los Grupos Parlamentarios, así como que las enmiendas son también enmiendas de los Grupos Parlamentarios. Pero también es verdad que el parlamentario que es ponente en un proyecto de ley, realiza un trabajo anterior individual muy importante y, aunque actúa bajo la dirección de su grupo, no puede dejar de reconocerse que, de alguna manera, el grupo al que pertenece depende de su conocimiento, de su esfuerzo, de su preparación del asunto, y ello es más cierto, cuanto más técnicas sean las materias que se proceda a regular. Es, a nuestro juicio, la fase en la que el parlamentario individual tiene un papel más importante a desempeñar.

4.7. La discusión en Comisión: el Dictamen de la Comisión

El órgano fundamental de trabajo en los Parlamentos actuales son las comisiones. En cuanto a su composición, los reglamentos parlamentarios no siguen un sistema de adscripción voluntaria de Diputados o Senadores. Por el contrario, el parlamentario, nacional o autonómico, es designado miembro de una Comisión en representación de su Grupo Parlamentario y, por ello, mantiene su puesto en la medida que éste lo estime pertinente³².

En este sentido, las normas reglamentarias establecen, no sólo la sustitución provisional de los parlamentarios, por su grupo, en una Comisión, sino también su sustitución y traslado, sin otros requisitos que los meramente formales y sin que se exija la firma del afectado o alguna manifestación del mismo. La aparente excepción es la de los grupos territoriales del Senado, si bien hay que tener en cuenta que éstos se forman en el seno de cada Grupo Parlamentario.

Por otro lado, en las Comisiones están representados todos los Grupos Parlamentarios. El número de Diputados con que cuenta cada grupo guarda proporcionalidad con el número de Diputados que tiene en el pleno, de tal forma que varía de una legislatura a otra³³.

La Comisión procede a debatir y votar el informe de la ponencia, es decir, el proyecto o la proposición de ley con las modificaciones introducidas por este último órgano.

³² M. Martínez Sospedra, «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», *Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 10 extraordinario, 2001.

³³ La composición de las Comisiones del Congreso de los Diputados en la VIII Legislatura, excepto aquellas para las que existe una previsión reglamentaria expresa es la siguiente: GP Socialista: 18 Diputados; GP Popular: 15 Diputados; resto de Grupos Parlamentarios: 1 Diputado. En total 39 miembros.

La Composición de las Comisiones en el Senado es la siguiente, con carácter general: GP Popular en el Congreso: 12 Senadores; GP Socialista: 8 Senadores; resto de Grupos Parlamentarios: 1 Senador cada uno de ellos.

Según el Reglamento del Congreso, el debate se realiza artículo por artículo y en él pueden participar los enmendantes y los miembros de la Comisión. El Reglamento del Senado precisa que el orden de las intervenciones es el de la presentación de las enmiendas. Pero la práctica habitual en las Cámaras es agrupar, en un único turno, la defensa de las enmiendas de cada grupo, así como la fijación de posición en relación con las enmiendas del resto de los grupos.

Esta práctica está fundada en las facultades que el Reglamento del Congreso en el artículo 118.2.1 atribuye al Presidente a de la Cámara en relación con el 31. Según el artículo 118.2.1, la presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de portavoces, podrá ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones. En la práctica parlamentaria se aplica también a las Comisiones.

En el Senado se basa en una Norma supletoria de la Presidencia de 1984³⁴ que fue dictada por la necesidad de cumplir los plazos establecidos en el artículo 90 de la Constitución, pues no puede olvidarse que con independencia de la complejidad del proyecto, de las enmiendas o de su número, el Senado tiene que realizar la tramitación legislativa que le corresponde en el plazo de dos meses o de veinte días, en los proyectos o proposiciones declarados urgentes.

En la Asamblea de Madrid se prevé expresamente para la tramitación de la iniciativa en la Comisión. En el artículo 145.2 del Reglamento se dice que la Mesa de la Comisión podrá ordenar el debate o las votaciones por artículos o enmiendas, o, excepcionalmente, por grupos de artículos o enmiendas, cuando lo aconsejen la complejidad del texto, la homogeneidad o interrelación de las materias o la mayor claridad en la confrontación de las posiciones políticas. Este último inciso supone un reconocimiento explícito de la importancia de las distintas posiciones de los Grupos Parlamentarios y no hace sino recoger una práctica comúnmente seguida, como se ha dicho más arriba.

Por lo que se refiere a las denominadas, con carácter general, enmiendas transaccionales en Comisión, contempladas en el artículo 114 del Reglamento del Congreso, apartado tres, hay que precisar que, aunque se refiere a la presentación por escrito por un miembro de la Comisión, en realidad, nuevamente la enmienda lo es del Grupo Parlamentario, o, por lo menos, el que la presenta cuenta con la autorización de Grupo Parlamentario al que pertenece. En el mismo sentido opera el protagonismo de los grupos en el Senado, en relación con las enmiendas de este tipo recogidas en su artículo 115, así como en la Asamblea de Madrid, cuyo Reglamento las contempla en la letra c) del apartado segundo del artículo 145.

³⁴ Norma supletoria de la presidencia del Senado de 14 de febrero de 1984 que faculta al Presidente de la Cámara, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, para ordenar los debates y agrupar las enmiendas en los casos en que así sea necesario.

Nuevamente, hemos de concluir recordando que, a pesar del protagonismo de los Grupos Parlamentarios, son parlamentarios individuales quienes actúan como portavoces en la Comisión. En ellos, que suelen ser, a su vez, los ponentes, recae la responsabilidad de una buena defensa de las enmiendas, de un buen conocimiento de la materia, de una cierta agilidad y capacidad de negociación, en definitiva de una buena defensa de la posición política del grupo al que pertenecen ante los medios de comunicación y ante la opinión pública.

En el supuesto de que el proyecto de ley o la proposición se tramiten por el procedimiento previsto en los artículos 75, apartados dos y tres, de la Constitución, y 148 y 149 del Reglamento del Congreso, el procedimiento termina aquí y el texto aprobado por la Comisión es el Texto aprobado por el Congreso, que se envía al Senado.

También el Reglamento de la Asamblea recoge el procedimiento de competencia legislativa plena en su artículo 165.

En relación con este procedimiento de competencia legislativa plena deben señalarse dos aspectos. El primero hace referencia a la redacción de los artículos de los reglamentos parlamentarios. Hay que decir que el Reglamento del Senado, en sus artículos 130 a 132, tiene una redacción más respetuosa con el precepto constitucional, en el sentido de que no presupone la delegación en todas las materias constitucionalmente delegables, como hace el Reglamento del Congreso.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la previsión de avocación que contienen los Reglamentos. Con independencia de cómo esté configurada la figura en cada uno de ellos³⁵, interesa destacar que en el Reglamento del Congreso no se dice nada de los sujetos legitimados, en el Senado pueden solicitarlo un Grupo Parlamentario o 25 Senadores y, en la Asamblea de Madrid, un Grupo Parlamentario o la décima parte de los Diputados. En todo caso, y con independencia de lo dispuesto en los reglamentos, el protagonismo es, de nuevo, de los Grupos Parlamentarios.

4.8. Debate y votación en el Pleno

Las consideraciones hechas en relación con el papel de los Grupos Parlamentarios y de los parlamentarios en la Comisión son aplicables al Pleno. No obstante, hay que destacar que la posición de los Grupos Parlamentarios está todavía más reforzada reglamentariamente.

En el Congreso de los Diputados³⁶ y en la Asamblea de Madrid³⁷, los Grupos Parlamentarios, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen, deberán comunicar los votos particulares y las

³⁵ Artículos 149 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 130.2 del Reglamento del Senado y 165 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

³⁶ Artículo 117 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

³⁷ Artículo 147 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

enmiendas que habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen pretendan defender en el Pleno. Como se ve, incluso formalmente, las enmiendas son ya del Grupo Parlamentario. De tal manera que, aun en el supuesto de que se hubiesen tramitado enmiendas presentadas por Diputados, de conformidad con la postura que se ha mostrado anteriormente ha mantenido alguna doctrina³⁸, lo cierto es que aquí las enmiendas, aun defendidas y votadas en Comisión, podrían desaparecer, simplemente con que el portavoz del grupo no las incluya en la lista de enmiendas mantenidas.

En realidad, el supuesto descrito no tiene nada que ver con la dinámica real de funcionamiento del procedimiento legislativo, pero se ha querido poner de manifiesto, para demostrar, una vez más, el monopolio ejercido por los Grupos Parlamentarios.

La regulación es algo diferente en el Reglamento del Senado, que legitima a miembros de la Comisión y Senadores, aunque, en la práctica, sean los grupos los que actúan, como lo demuestra, además de la práctica parlamentaria, las normas reguladoras de la deliberación por el Pleno, en especial los artículos 120 relativo al debate del dictamen, el 121 para las propuestas de veto y el 123, apartado 1, párrafo segundo, en relación con los votos particulares. El protagonismo de los grupos en estas normas es claro.

También en relación con la tramitación ante el Pleno y en relación con las enmiendas transaccionales, se prevén en el artículo 119 del Reglamento del Congreso, pero se exige para su tramitación que ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión. El enorme poder que se atribuye a un solo Grupo Parlamentario hace que tiendan a ser menos numerosas, intentando los grupos adoptar los mayores acuerdos en la Comisión. La misma previsión está recogida en el artículo 148, apartado 4, del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, además, se otorga expresamente la facultad a los Grupos Parlamentarios de solicitar votaciones separadas.

En cuanto a la Asamblea de Madrid, por ser un Parlamento unicameral, el texto aprobado es ya una ley de la Comunidad de Madrid, a la que sólo resta la fase que se ha denominado integradora de la eficacia.

4.9. El Senado

De la tramitación ante el Pleno del Congreso resulta el Texto aprobado por el Congreso de los Diputados que se envía al Senado³⁹. El Senado, según el artículo 90 de la Constitución, puede introducir enmiendas o aprobar un veto. Para ello dispone de los dos meses o veinte días en caso de declaración de urgencia.

La tramitación de estos dos tipos de actos parlamentarios que puede hacer el Senado, en el ejercicio de su función legislativa, se ha configurado como un

³⁸ Véase nota 25.

³⁹ En el caso de que la Comisión haya actuado con competencia legislativa plena y no haya habido avocación, el Texto aprobado por la Comisión es el que se envía a la Cámara Alta.

procedimiento parlamentario, similar al del Congreso, con sus fases de ponencia, comisión y deliberación en pleno, salvo que no haya enmiendas ni propuestas de veto, en cuyo caso el texto pasa directamente al Pleno o salvo que exista competencia legislativa plena de la Comisión, en cuyo caso el procedimiento termina aquí. Muchas de sus características se han ido señalando ya anteriormente. En todo caso y, por lo que aquí nos interesa, hay que destacar que, a pesar de que su Reglamento da mayor protagonismo a los Senadores, la realidad es que, como cualquier Cámara de la actualidad, lo que prevalecen son los Grupos Parlamentarios, con independencia del importante trabajo que realizan en cada uno de los proyectos o proposiciones los Senadores individuales.

V. CONCLUSIÓN

Las consideraciones aquí realizadas en relación con el papel de los parlamentarios y de los Grupos Parlamentarios en los Parlamentos son aplicables, con carácter general y con arreglo a sus correspondientes regulaciones a la generalidad de los Parlamentos autonómicos españoles.

Como se ha podido comprobar, la función legislativa, como el resto de las funciones que los Parlamentos tienen atribuidas constitucionalmente o estatutariamente, está monopolizada por los Grupos Parlamentarios. Y ello es tan evidente, que suscita críticas, sobre todo si se ve, exclusivamente, como consecuencia de la rígida disciplina que los grupos imponen a sus Diputados.

Pero el hecho cierto de que los sujetos del Parlamento sean hoy día los Grupos Parlamentarios responde también a causas históricas, de evolución del propio Estado y las instituciones parlamentarias mismas, que han desembocado en una organización y funcionamiento del Parlamento que es la que la institución necesita para funcionar con una cierta eficacia. Y por supuesto, no puede desconocerse el importante papel de los partidos políticos, que en ocasiones es criticado, en el sentido de que tienden a monopolizar la participación de la sociedad en la política. Pero este monopolio no se debe sólo a los partidos políticos mismos, de los que, a fin y al cabo, la Constitución, en su artículo 6, dice que «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política». Es también la legislación electoral la que ha sido la causa, en buena medida, de dicho monopolio.

En efecto, el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas ha contribuido a la introducción de un sistema de coordinación, de predominio del colectivo frente al individuo, trasladando esta manera de hacer al Parlamento. Los partidos son los que deciden, en última instancia, quiénes serán los candidatos y en qué orden se incorporarán a las listas electorales. De esta manera aseguran el reclutamiento de los órganos legislativos, en los que ejercen una notable influencia ⁴⁰.

⁴⁰ B. Morata García de la Puerta y C. Ortega Villodres, «Trayectoria política y élite parlamentaria. El caso andaluz», *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 126, 2004.

Por eso, podemos concluir señalando, con las matizaciones que se han venido exponiendo, que, como ha dicho Sartori⁴¹, por muy deficientes que sean las estructuras de los partidos o los sistemas de éstos, las democracias aún no pueden funcionar sin ellos. Como decía Kelsen⁴², una democracia moderna se basa en los partidos políticos.

⁴¹ G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, 1992.

⁴² H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, 1934.