

NOTA EN RELACIÓN CON EL ESCRITO
DEL GRUPO PARLAMENTARIO VASCO (EAJ-PNV)
POR EL QUE SOLICITA LA RECONSIDERACIÓN
DE LA ACEPTACIÓN A TRÁMITE DEL VOTO
PARTICULAR SUSCRITO POR LOS GRUPOS
PARLAMENTARIOS SOCIALISTA, DE ERC E IU
(DEVOLUCIÓN PONENCIA PARA NUEVO INFORME) (*)

(*) Secretaría General. (Letrada D.^a Mercedes Araujo Díaz de Terán. 17 de noviembre de 2004).

I. ANTECEDENTES

Con fecha 12 de noviembre de 2004, los Grupos Parlamentarios Socialista, de Esquerra Republicana de Catalunya e Izquierda Verde, Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya, presentaron un voto particular conjunto por el que se solicitaba la vuelta al texto que figuraba en el informe de la Ponencia en relación con la enmienda 1266 del Grupo Parlamentario Vasco que había sido incorporada al Dictamen de la Comisión. Dicho voto particular figura publicado en el B.O.C.G., serie A, núm. 9-9, de 15 de noviembre de 2004.

Con fecha 16 de noviembre de 2004, el Grupo Parlamentario Vasco presenta un escrito ante la Mesa de la Cámara por el que solicita la reconsideración de la admisión a trámite del voto particular arriba citado, en atención a los siguientes argumentos:

a) En primer lugar, que la propuesta contenida en el voto particular no había sido defendida ni votada en Comisión, contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 117 del Reglamento de la Cámara.

b) En segundo término, que el voto particular había sido suscrito también por dos Grupos Parlamentarios que en Comisión habían votado a favor de la enmienda 1266 sobre la que versa el voto particular.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El escrito presentado por el Grupo Parlamentario Vasco plantea como cuestión inicial el sentido que en el Reglamento adquiere el

concepto de voto particular. A este respecto, el escrito realiza una asimilación entre las nociones de voto particular y enmienda, en la medida en que exige que ambos hayan sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al texto del Dictamen. Conviene, pues, referirse en primer término a esta cuestión.

Ciertamente, el artículo 117 del Reglamento del Congreso de los Diputados se expresa en términos confusos, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el art. 117 del Reglamento del Senado. Pero esta confusión impide, precisamente, afirmar que una única interpretación es posible y, además, correcta. Ello exige que la labor interpretativa se sitúe, además de en la praxis aplicativa del precepto, en la perspectiva global del procedimiento legislativo.

Ambos elementos parecen conducir a la percepción de que se trata de realidades diferentes.

La enmienda constituye la expresión de la voluntad de los Diputados y los Grupos Parlamentarios de modificar un Proyecto o Proposición de Ley presentado ante la Cámara y, en este sentido, supone una posibilidad a la que el Reglamento de la Cámara se refiere desde el inicio del iter procedimental que sigue, por ejemplo, un Proyecto de Ley. Así, el artículo 110 establece que inmediatamente después de publicarse un Proyecto de Ley, «los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de 15 días para presentar enmiendas al mismo». Sin tomar en cuenta ahora las enmiendas de totalidad que hubiesen podido presentarse, las que afectan al articulado aparecen nuevamente en las previsiones reglamentarias cuando el Reglamento se ocupa de lo que ha de ser el trabajo de la Ponencia, señalando que ésta redactará un informe «a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado» (artículo 113.1). Hasta este momento procedimental, el Reglamento no prevé otra forma de modificación del texto más que la que puede nacer de las enmiendas, de modo que el artículo 114 que regula el procedimiento en Comisión vuelve a referirse nuevamente al texto del Proyecto y a las enmiendas ya presentadas o a las transaccionales y de subsanación formuladas durante la Comisión.

La figura del *voto particular* aparece por primera vez en el artículo 117 del Reglamento de la Cámara, incluido en el epígrafe destinado a

regular la deliberación en el Pleno, lo cual permite afirmar que se trata de una noción distinta de la enmienda, puesto que se hace presente en el procedimiento parlamentario en un momento también distinto. En efecto, el voto particular no pretende, a diferencia de la enmienda, influir en el texto presentado desde el inicio mismo del procedimiento. Por el contrario, el voto particular no tiene más alcance que solicitar del Pleno el retorno al texto del Proyecto que salió de la Ponencia, evidenciando con ello su disconformidad con el pronunciamiento de la Comisión y, en particular, con la introducción de alguna enmienda que, no habiendo sido incorporada en Ponencia, se haya incorporado en la fase de Comisión.

En este sentido se manifiesta M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, quien afirma que «la discrepancia manifestada por un enmendante que ha defendido su enmienda respecto del acuerdo de la Comisión de no aceptarla o *las propuestas de volver al texto inicial del informe de la Ponencia*, podrán ser defendidos en el Pleno siempre que se comunique tal intención en escrito dirigido al Presidente de la Cámara dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de terminación del Dictamen» (*El procedimiento legislativo*, p. 263).

Siendo como se ha dicho, no es preciso, más bien sería conceptualmente imposible, que el voto particular haya sido presentado con anterioridad o durante la celebración de las sesiones de la Comisión encargada de dictaminar y, por lo mismo, no es preciso tampoco que el mismo haya sido sometido a debate y votación en Comisión. Efectivamente, carece de sentido exigir a un Grupo Parlamentario la presentación de un voto antes o durante la celebración de la sesión de la Comisión para oponerse a una enmienda que aún no ha sido aprobada y con la que no podría manifestarse en desacuerdo. Con la misma lógica, el Reglamento torna el momento que va desde la celebración de la sesión de la Comisión hasta la celebración de la sesión del Pleno, para permitir ahí que el Grupo que discrepa con el Dictamen de la Comisión pueda presentar un voto particular, oponiéndose a esa enmienda y solicitando la supresión de la misma mediante el retorno al texto salido de la Ponencia.

Por lo anterior, ha de entenderse que la exigencia de defender y votar en Comisión el voto particular queda cumplida cuando el Grupo

que sostiene el voto particular ha manifestado su parecer desfavorable y ha votado en contra de la incorporación al texto del Dictamen de la enmienda a la que se opone con su voto. Sobre este aspecto conviene acudir al *Diario de Sesiones correspondiente a la sesión de la Comisión de Presupuestos celebrada el jueves 11 de noviembre de 2004, fecha en la que se discutieron las enmiendas a la Sección 27 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005*, entre ellas la 1266 que ha motivado ambos escritos. En el mismo (pp. 72 y 75), se encuentra la defensa de la citada enmienda por parte del Portavoz del Grupo Parlamentario Vasco, tanto como la oposición formal del Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista a dicha enmienda que, sometida a votación, fue aprobada con el voto en contra del propio Grupo Parlamentario Socialista y por aplicación del criterio del voto ponderado previsto en el artículo 88.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

2. Por lo que se refiere al segundo de los argumentos expresados por el Grupo Parlamentario Vasco, podría inicialmente sostenerse que, por coherencia con las razones que quedan apuntadas sobre el sentido que ha de darse a lo dispuesto en el artículo 117 del Reglamento de la Cámara en lo que se refiere a votos particulares, carece de sentido admitir el voto particular contra una enmienda de quien ha votado a favor de la misma. Sin embargo, llevado al extremo ese argumento, se podría concluir que el Grupo Parlamentario que mostró su parecer favorable a una enmienda carece de la posibilidad de manifestarse en sentido contrario en las posteriores fases del procedimiento.

Es por eso que cualquier solución a este problema debería considerar equilibradamente el argumento de la coherencia, ponderándolo con la libertad de voto que el Grupo Parlamentario y los integrantes del mismo poseen como un derecho que no puede restringirse, ni siquiera impedir votaciones contradictorias en momentos distintos del procedimiento. Con todo, no es preciso realizar ahora una afirmación definitiva sobre este dilema, puesto que el escrito que sostiene el voto particular viene firmado al menos por un Grupo Parlamentario que expresó idéntica posición en la Comisión y, con posterioridad, mediante la presentación del voto particular.

Eso significa que el escrito por el que se sostenía el voto particular ha de entenderse válido, cualquiera que fuese la solución al problema antes apuntado, en lo que afecta al Grupo Parlamentario Socialista; sin que pueda entenderse que el eventual defecto que pudiera existir, derivado de la firma de Grupos que habían manifestado una posición favorable a la enmienda 1266, invalide el escrito en relación con el mencionado Grupo Parlamentario Socialista. La solución contraria supondría admitir que el Grupo Parlamentario que vota a favor no puede cambiar su opinión y presentar voto particular -cuestión, que como hemos visto, no puede entenderse resuelta con tanta facilidad-, amén de privar a quien reúne todos los requisitos para presentar un voto particular de su derecho a que el mismo se admita a trámite, se debata y se someta a votación, por el solo hecho de que junto a su firma aparezcan las de otros Grupos con posición discrepante entre la Comisión y el Pleno. Considérese además que para el sostenimiento del voto particular hubiera bastado la firma de un solo Grupo, de modo que las firmas añadidas no aportan un plus de legitimación imprescindible al voto particular, sin perjuicio del mayor valor político que suponen esas firmas para el voto presentado.

III. PRÁCTICA ANTERIOR

Existen diversos precedentes de admisión de Votos particulares para su debate y votación en Pleno en los que se solicita la vuelta, bien al texto del Informe de la Ponencia, bien al texto del Proyecto o Proposición de Ley originales.

Por citar algún ejemplo en la tramitación legislativa de iniciativas diferentes a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, puede mencionarse en la VI Legislatura, la del *Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos* (nº exp. 121/135) donde se debatieron distintos votos particulares del Grupo Parlamentario Catalán (CIU), Grupo Parlamentario Socialista y Grupo Parlamentario Popular, por los que se pretendían ambos objetivos en distintos preceptos del Proyecto (D.S. *Congreso de los Diputados nº 263 de 30 de septiembre de 1999, pp. 13977 a 13988*).

Asimismo, con ocasión de la tramitación de la *Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto* (n° exp. 127/1) se debatió y votó un voto particular presentado por el Grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, que propugnaba la vuelta al texto de la Proposición original (D.S. *Congreso de los Diputados n° 36, p. 1582*); con ocasión de la tramitación de la *Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia* (n° exp. 127/4) se debatieron y votaron dos votos particulares presentados por el Grupo Federal de Izquierda Unida con la misma intención (D.S. *Congreso de los Diputados n° 150, de 16 de abril de 1998, pp. 7995 a 7997*); o, finalmente, durante el debate plenario del *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* (n° exp. 121/148), se debatió y votó en Pleno un voto particular presentado por el Grupo Parlamentario Mixto (D.S. *Congreso de los Diputados n° 260, de 23 de septiembre de 1999, pp. 13838 a 13840*).

En la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos puede mencionarse, en la pasada Legislatura, la admisión a trámite de un voto particular presentado por el Grupo Parlamentario Socialista a la enmienda número 1514 del Grupo Parlamentario Popular integrada en el Dictamen del *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001*, solicitando la vuelta al texto del Proyecto original. Dicho voto particular fue debatido y votado en la sesión plenaria del 14 de noviembre de 2000 (D.S. *Congreso de los Diputados VII Legislatura n° 39, pp. 1778 a 1780*).

En todos estos supuestos la presentación de votos particulares se produjo después de la aprobación del Dictamen por la Comisión correspondiente. No hubo, por tanto, presentación de votos particulares en la fase de Comisión para su mantenimiento después en el Pleno, al amparo del artículo 117 del Reglamento.

Por otra parte, existen también algunos precedentes de acuerdos de la Mesa de la Cámara que podrían confirmar la interpretación favorable a la admisión a trámite del voto particular que ahora se examina, habida cuenta de la interpretación que se hace de este concepto. Así, en

la sesión de la Mesa del Congreso de 17 de octubre de 1995 durante la V Legislatura, este órgano, ante la solicitud del Grupo Socialista de que se reuniese de nuevo la Ponencia encargada de informar el Proyecto de Ley por la que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía (nº exp. 121/110), antes de la convocatoria de la Comisión correspondiente para emitir Dictamen, entendió que *«en aquellos casos en los que, al tramitarse por el procedimiento de competencia legislativa plena de una Comisión una iniciativa legislativa, se introduzcan enmiendas en la fase de Ponencia, es admisible que se puedan mantener como votos particulares los textos originarios de dicha iniciativa que resulten modificados como consecuencia de las enmiendas aprobadas»*.

En la VI Legislatura, y ante una cuestión prácticamente idéntica al supuesto que nos ocupa, la Mesa de la Cámara, en su sesión del día 18 de noviembre de 1996, con relación al escrito del Sr. Serrano Vinué, relativo a diversos votos particulares del Grupo Parlamentario Popular referentes a preceptos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (nº exp. 121/15) tras un debate, sobre el tenor literal del artículo 117 del Reglamento y su adecuada interpretación, la Mesa de la Cámara acordó *«comunicar al Sr. Diputado autor del citado escrito la procedencia, de conformidad con el artículo 117 del Reglamento del Congreso, de someter al debate y votación ante el Pleno, los votos particulares formulados por el Grupo Parlamentario Popular a sus enmiendas aprobadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997»*. Del acta de la sesión parece desprenderse que no hubo posiciones divergentes en la cuestión.

Dichos votos particulares fueron finalmente debatidos y votados en la sesión plenaria celebrada el 19 de noviembre de 1996 (D.S. Congreso de los Diputados VI Legislatura, nº 41, p. 1963).

IV. CONCLUSIONES

1ª. El art. 117 del Reglamento del Congreso de los Diputados presenta una redacción confusa. Ello impide una interpretación única y evidente. Así, la aplicación del mismo debe derivar de la interpretación

global del sentido del procedimiento legislativo y de la praxis aplicativa del mismo.

2^a. El voto particular y la enmienda constituyen realidades distintas que aparecen en momentos diferentes del procedimiento. Por lo que se refiere al voto particular, el Reglamento no contempla más posibilidad que su presentación una vez aprobado el Dictamen de la Comisión.

3^a. Por lo mismo, no puede entenderse lo dispuesto en el artículo 117 del Reglamento de la Cámara como una exigencia de que el voto particular haya sido presentado, debatido y votado en el curso del debate en Comisión. Antes bien, la exigencia contenida en el mencionado artículo 117 ha de entenderse cumplida cuando el Grupo Parlamentario que presenta el voto particular manifiesta su parecer desfavorable y vota en contra de la enmienda a la que se opone mediante el citado voto.

4^a. El hecho de que en este caso el voto particular haya sido suscrito por dos Grupos que no reunían los requisitos de oposición en Comisión a la enmienda, no puede invalidar la eficacia del voto particular presentado, al menos en lo que se refiere al Grupo Parlamentario Socialista, que sí reunía tales requisitos. Lo que ha de entenderse como un criterio que no prejuzga, por innecesaria, la cuestión relativa a la posibilidad de que quién votó a favor de una enmienda en Comisión pueda modificar esa posición mediante la presentación de un voto particular contra la misma enmienda.

5^a. Los criterios que preceden, relativos a la distinción entre voto particular y enmienda, así como al momento procesal oportuno para la presentación de los primeros, han sido, además, los seguidos en la práctica inveterada del Congreso de los Diputados.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de noviembre de 2004.