



INFORME RELATIVO A ESCRITOS DEL GP PODEMOS RESPECTO A LA TRAMITACIÓN EN EL PLENO DE UNA ENMIENDA “IN VOCE” EN RELACIÓN CON LA 9L/PPLC-002, PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 8 DE LA LEY 6/2002, DE 12 DE JUNIO, SOBRE MEDIDAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN LAS ISLAS DE EL HIERRO, LA GOMERA Y LA PALMA

ANTECEDENTES

I.- Con fecha 14 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el registro de la Cámara el escrito de la portavoz del GP Podemos (RE núm. 7.253), por el que se solicita aclaración de los servicios jurídicos de la Cámara en relación “...con si la Presidencia del Parlamento debe aceptar la procedencia de la lectura de una enmienda in-voce en pleno habiendo manifestado un grupo parlamentario previamente su oposición a su admisión conforme a Reglamento”.

II.- Con fecha 21 de septiembre de 2016 (RE núm. 7523) tuvo entrada un segundo escrito del mismo GP por el cual, al amparo de lo dispuesto por el art. 74.2 del Reglamento de la Cámara, se solicita a la Mesa que ordene la retirada de la lectura (sic) de la enmienda *in voce* presentada por el GP socialista durante el debate de la PPLC-0002 del acta y del diario de sesiones del Pleno del 12 y 13 de septiembre de 2016, “...dado (a) que como manifestaron los servicios jurídicos del Parlamento durante la recesión que se produjo al respecto con los portavoces de los grupos parlamentarios, no procede dicha lectura al existir oposición por parte de un grupo parlamentario, tal cual recoge el Reglamento del Parlamento de Canarias”.

III.- La Mesa de la Cámara, en su reunión del 22 de septiembre de 2016 acordó recabar informe del Servicio Jurídico del Parlamento de Canarias sobre las cuestiones jurídicas que subyacen en los dos escritos del GP Podemos a los que se ha hecho anterior referencia.

En su consecuencia, y siguiendo instrucciones del Letrado-Secretario General, se procede a formular el presente Informe en relación con la cuestión suscitada.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I.- El derecho de enmienda constituye una manifestación propia del *ius in officium*, esto es, del derecho de los representantes a ejercer las funciones propias de su cargo, derivado del art. 23 de la Constitución española, que se integra en un conjunto de facultades que definen su estatuto como parlamentario, y que permiten a un mismo tiempo el ejercicio de su propio derecho (artículo 23.2), como la participación política de los ciudadanos que le eligieron (artículo 23.1, ambos de la Constitución Española).



Como ha precisado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, estas facultades han de poderse ejercer sin obstáculos artificiales o que coloquen representantes en condiciones inferiores a otros (Sentencias núm. 161/1988, 208/2003 y, por todas, 30/2008).

Por lo tanto, el derecho de presentar y defender enmiendas por parte de los diputados y grupos parlamentarios forma parte integrante del contenido esencial del *ius in officium*, puesto que se trata de un instrumento útil y necesario para ejercer la función representativa en los procedimientos legislativos y de control.

Ahora bien, debe tenerse presente que no estamos en presencia de un derecho absoluto, sino que, como también ha reiterado el Tribunal Constitucional, el derecho de enmienda encuentra acomodo entre los llamados derechos de configuración legal determinando su régimen normativo, el propio texto constitucional (arts. 84 y 134.6 CE) y especialmente los Reglamentos parlamentarios, siendo estos los que fijan diversas cuestiones relativas a la legitimación para su formulación o el plazo para la presentación, entre otras.

II.- Bajo la denominación enmiendas *in voce*, se hace referencia al resultado de una práctica parlamentaria tendente a la formulación, con vistas a su debate y votación, de propuestas de modificación en relación con determinados textos que son objeto de tramitación parlamentaria (no sólo iniciativas legislativas, esto es, proyectos y proposiciones de ley, sino también mociones consecuencia de interpelación, proposiciones no de ley, propuestas de resolución, etc.), de forma que con su presentación el proponente de la enmienda *in voce* persigue la modificación parcial del citado texto antes de que éste se someta a votación (plenaria o en Comisión).

En este sentido, debe señalarse que, según la Real Academia de la Lengua, el término “*in voce*” se define como “de viva voz”, lo cual, aplicado al ámbito parlamentario supone su utilización para referirse a aquellas enmiendas que son formuladas verbalmente y una vez que ha finalizado el plazo reglamentariamente previsto para la presentación por escrito de propuestas de modificación parcial, que es en lo que en definitiva consisten las denominadas enmiendas al articulado (en sus modalidades de adición, supresión o modificación).

III.- La existencia de este tipo de enmiendas no tiene una expresa base reglamentaria, esto es, su presentación no encuentra acomodo en ningún precepto específico del Reglamento de la Cámara, pero sí es el fruto de una inveterada práctica parlamentaria, reflejando con ello un elemento de flexibilidad característico de los procedimientos propios del Derecho Parlamentario; aunque, eso sí, su viabilidad va a estar sujeta a determinadas garantías, como luego veremos.

IV.- Ciñéndonos a lo dispuesto en relación con los debates que transcurren en el Pleno con ocasión de la tramitación de iniciativas legislativas, debemos señalar que, tal y como dispone el art. 132.3 RPC, durante el debate final en el Pleno la Presidencia solo



podrá admitir enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.

Además, dispone el mismo precepto que podrán admitirse a trámite enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen siempre y cuando ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige.

Como puede comprobarse, suscita este precepto la posibilidad de que, una vez fenecido el plazo de presentación de enmiendas al articulado en relación con un proyecto o una proposición de ley (ordinariamente, quince días ex art. 125.1 del RPC) puedan debatirse, y en su caso aprobarse en el Pleno determinadas propuestas de modificación parcial de dichas iniciativas (esto es, enmiendas) exclusivamente en dos casos tasados:

1) Cuando se persiga con ello subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales detectadas en el texto del dictamen de la Comisión que se somete a votación plenaria. En este caso, se trata de enmiendas que se proponen “de viva voz” (esto es, podrían considerarse *in voce* en sentido amplio), pero que limitan su finalidad, no a la alteración sustancial del texto que se somete a debate plenario, sino que pretenden lograr su perfección técnica desde el punto de vista lingüístico.

Para la viabilidad de dicho tipo de enmiendas, el Reglamento de la Cámara tan sólo dispone su admisión por parte de la Presidencia, a quien compete en exclusiva valorar su oportunidad, y sin que, por tanto, se confiera el derecho de ningún grupo parlamentario a vetarlas.

2) También cabe la posibilidad de las denominadas “enmiendas transaccionales” que, formuladas bien por un grupo parlamentario, bien por un diputado con la firma del portavoz del grupo respectivo, persiguen el logro del mayor consenso posible entre los distintos grupos parlamentarios en orden a la redacción de un aspecto concreto del texto de una iniciativa legislativa. Este tipo de enmiendas requieren que exista una previa enmienda “viva” para el debate plenario (esto es, presentadas y admitidas a trámite dentro del plazo habilitado al efecto, aunque no incorporadas al texto del dictamen), de forma que en realidad constituyen la oferta que un grupo parlamentario hace a otro (al autor de la enmienda “viva”) para llegar a un acuerdo sobre un texto alternativo al propuesto por la enmienda, de forma que conllevan, de ser aprobadas, la incorporación de ese texto alternativo y la retirada de la enmienda “viva” inicialmente presentada.

Además, tal y como dispone el Reglamento, la viabilidad de este tipo de enmiendas exige que ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión, lo cual es una lógica garantía derivada no sólo del principio de seguridad jurídica, sino del respecto al derecho de las minorías parlamentarias que tienen en las reglas previstas en el



Reglamento de la Cámara (entre ellas, el respecto a los preceptos que limitan la presentación de enmiendas a un plazo cierto y limitado) su mayor garantía.

Por otro lado, debe precisarse que rige la regla de la unanimidad exclusivamente para la admisión a trámite y el debate de la enmienda transaccional de que se trate, pero no en relación con su aprobación o rechazo (supeditados a la regla general de la mayoría simple de los miembros presentes en el órgano para la toma de acuerdos en sede parlamentaria que prevé el art. 88.4 RPC)

V.- En principio, estas previsiones reglamentarias (relativas, exclusivamente, a las enmiendas de corrección técnica/gramatical y a las enmiendas transaccionales) que posibilitan la presentación de viva voz y fuera de plazo, deberían descartar otras posibilidades de formulación de enmiendas *in extremis*, dado que el debate plenario no parece ya el momento oportuno para valorar, con el sosiego necesario, la introducción de modificaciones sustanciales presentadas sorpresivamente y a última hora en relación con el texto de una propuesta legislativa, sin haber dado la oportunidad a los demás grupos de la Cámara -y a los propios servicios técnicos de la misma- de valorar el alcance que pueden tener las modificaciones pretendidas.

Sin embargo, la práctica parlamentaria evidencia como ya hemos señalado que esto no es así a menudo, por lo que hay que referirse adicionalmente a las conocidas como enmiendas *in voce* en sentido estricto, que serían aquellas enmiendas al articulado que se presentan más allá del plazo preclusivo conferido reglamentariamente para tal fin en el mismo momento en que el dictamen de la Comisión correspondiente es objeto de debate plenario, y que persiguen introducir modificaciones sustantivas de última hora que o bien no pudieron ser incorporadas en una fase anterior del procedimiento al no existir el consenso necesario para ello entre los distintos grupos parlamentarios o que, en otros casos, vienen justificadas por acontecimientos producidos una vez que terminó el trámite en la Comisión.

A diferencia de las enmiendas transaccionales, este otro tipo de enmiendas proponen un cambio *ex novo* en el texto del proyecto, y constituyen una excepción al principio de preclusión de los plazos fenecidos, dado que se formulan una vez vencido el plazo genérico de presentación de enmiendas parciales, reflejando una de las notas características del Derecho parlamentario, cual es la de su flexibilidad o capacidad de adaptación a las circunstancias existentes en cada momento en función de intereses prevalentes a la rígida aplicación de las reglas reglamentarias, aunque con pleno respeto a los derechos de las minorías parlamentarias.

Por tanto, lograda la imprescindible unanimidad para la admisión a trámite de estas enmiendas y, con ello, la aceptación de su debate en Pleno, sucedería una segunda votación (no sometida ya a la regla de la unanimidad) conducente a determinar su aprobación o rechazo por la mayoría de la Cámara, a expensas de lo cual se procedería, en su caso, a la adición, supresión o modificación que propongan en el texto de la



iniciativa legislativa, quedando plasmada en el correspondiente ley finalmente aprobada.

Dicho de otra forma, si algún grupo parlamentario se opusiera expresamente a que una enmienda *in voce* se sometiera a la consideración de la Cámara, no sería factible abrir el debate conducente a su aprobación y, por tanto, votación alguna.

VI.- Esta última conclusión no es objeto de cuestionamiento por el GP Podemos y es, por tanto, una cuestión pacíficamente admitida. Lo que ahora se plantea en los escritos del citado grupo parlamentario son las siguientes dos cuestiones:

1º) si por parte de la Presidencia de la Cámara es posible dar lectura al texto de una enmienda *in voce* estando constatada la oposición a su admisión a trámite y debate por parte de un grupo parlamentario y habiendo sido formulado (previsiblemente) por parte del miembro del Servicio Jurídico de la Cámara que actuaba en ese momento prestando labores de asesoramiento a la Mesa y a la Presidencia su parecer -en el sentido de concluir que no procedía dicha lectura-, y

2º) si, habiéndose dado, no obstante lo anterior, lectura del texto de dicha enmienda, procedería ahora ordenar por la Mesa la retirada en el acta y en el Diario de Sesiones de cualquier referencia al contenido material de la propuesta de modificación propuesta por la citada enmienda *in voce*.

Analizaremos por separado ambas cuestiones a continuación.

VII.- Entre las tareas que se atribuyen al Letrado Secretario General se encuentra la prestar asesoramiento a la Mesa del Parlamento, así como la redacción del acta de las sesiones y el cuidado, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos (art. 32.2 RPC). De igual forma, el art. 5.1 de las Normas de Gobierno Interior (NGI) establece que el Letrado-Secretario General, asistido por los demás letrados de la Cámara, prestará la asistencia, el apoyo y el asesoramiento técnico-jurídico a los órganos rectores del Parlamento. Igualmente, el art. 7.1.a) de las NGI, al referirse a las funciones del Letrado-Secretario General, incluye la asistencia técnica y el asesoramiento a la Mesa, a la Junta de Portavoces y al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones.

Siendo así, debemos recordar que estamos en presencia de un asesoramiento técnico-jurídico que no resulta vinculante para el órgano parlamentario que lo recibe que, por tanto, puede actuar en ejercicio de sus funciones separándose del resultado del asesoramiento que se le preste por parte del Letrado-Secretario general o letrado que le sustituya en un momento puntual.

En el caso que nos ocupa, y a partir del avance parcial borrador de transcripción del Diario de Sesiones (núm. 37, de 25 de mayo de 2016) que ha sido facilitado a quien suscribe por el Servicio de la Cámara correspondiente, se constata:



a) que por parte del Sr. Pérez Hernández (GP Socialista se anuncia a la Presidencia de la Cámara su intención de formular una enmienda *in voce*, y sin que en ese momento se dé lectura a su contenido;

b) que por la Presidencia se anuncia que existe un GP, el de Podemos, que se opone a su tramitación y que la unanimidad es necesario para ello;

c) que el Sr. Ruano León (GP Nacionalista Canario (CC-PNC) solicita conocer previamente a la manifestación de la posición de los grupos parlamentarios en relación con la admisión a trámite de la enmienda *in voce* el contenido de la misma, indicando que no conoce su contenido;

d) que la Sra. Navarro de Paz alega la existencia de un acuerdo de la Junta de Portavoces por el cual todas las enmiendas *in voce* serían admitidas a trámite a efectos de su debate, con independencia de que luego se aprueben o no;

e) que por parte de la Presidencia se indica que tal acuerdo no le consta y que, siendo claro que si hay oposición por un grupo parlamentario una enmienda *in voce* no puede ser sometida a debate, sí puede ser admisible que ésta se lea;

f) que se produce un receso en el transcurso de la sesión a requerimiento de la Presidencia para llamar a los portavoces, de lo cual no hay constancia en el avance del borrador del Diario de Sesiones, dado que se produjo, como es habitual, a micrófono cerrado.

g) que, reanudada la sesión, la Presidencia manifiesta la existencia de una diferencia de criterio técnico-jurídico, reconociendo que hay discusión sobre si su inadmisión a trámite implica o no que se pueda leer, y adoptando la decisión de solicitar al grupo proponente que proceda a su lectura y que se manifiesten expresamente todos los grupos parlamentarios en orden a si aceptan o no que dicha enmienda se someta a debate, reiterando que si hay alguno que se opone, no se podrá votar.

h) que por parte del Sr. Pérez Hernández (GP Socialista Canario) se procede a la lectura del texto de la pretendida enmienda *in voce*.

i) en el turno de intervención de los portavoces de los distintos GGPP, la de Podemos se opone a la votación de la enmienda *in voce*. Consecuentemente, dicha enmienda no se somete a debate.

VIII.- En relación a la primera cuestión suscitada -si por parte de la Presidencia de la Cámara es posible dar lectura al texto de una enmienda *in voce* estando constatada la oposición a su admisión a trámite y debate por parte de un grupo parlamentario y habiendo sido formulado (previsiblemente) por parte del miembro del Servicio Jurídico de la Cámara que actuaba en ese momento prestando labores de asesoramiento a la



Mesa y a la Presidencia su parecer en el sentido de concluir que no procedía dicha lectura- debe señalarse que, razones de economía procedimental apuntan a la idea de que, existiendo constancia de la oposición por un grupo parlamentario al sometimiento a debate de una enmienda *in voce*, y al ser por ello obvio que esa enmienda nunca podrá someterse a votación ni ser aprobada, no resulta procedente darle lectura.

Ahora bien, no es menos cierto que en el caso presente la Presidencia actuó en aplicación de lo dispuesto por el art. 80.2 RPC, que confiere a los diputados el derecho a pedir, durante la *discusión* o antes de votar, la lectura de las *normas o documentos que crea conducentes a la ilustración de la materia de que se trate*, precepto que atribuye a la Presidencia la facultad discrecional de acceder a dicha solicitud o denegarla si considera que las lecturas son impertinentes o innecesarias.

Efectivamente, por un lado queda constatado en el avance del borrador del Diario de Sesiones que un diputado, el Sr. Ruano, invocó su derecho –presumiblemente fundamentado en el art. 80.2 RPC- a conocer de forma anticipada a la decisión que hubiera de adoptar su grupo parlamentario en orden a admitir o no a trámite una *enmienda in voce*, la literalidad de la propuesta en ella contenida. Por otro lado, no resulta acreditado, al no haber sido alegado por el GP Podemos, las razones por las cuáles se oponían a la lectura previa de la enmienda.

A la vista de lo cual, la Presidencia, en uso de la facultad discrecional que el Reglamento le atribuye, previa ponderación de los distintos intereses en juego (derecho del diputado/grupo parlamentario a la lectura previa del texto de la enmienda y petición de no lectura de la misma por parte del GP Podemos, sin alegación de las razones justificantes de dicha solicitud) y estimó como prevalente el primero, decisión que a juicio de quien suscribe resulta proporcionada y conforme a Reglamento.

IX.- Dicho lo anterior, y con independencia de la regularidad formal de la decisión de la Presidencia de proceder a la lectura de la citada enmienda *in voce*, no podemos dejar de señalar la conveniencia de que, de futuro, se proceda por la Mesa a establecer, oída la Junta de Portavoces (art. 28.1.7º RPC), una Resolución de carácter general que venga a ofrecer sustento normativo expreso a lo que hoy en día, como hemos señalado, es sólo una práctica parlamentaria.

De esta forma, sería oportuno que dicha Resolución estableciera un plazo de antelación (al menos 24 horas) para la presentación anticipada de las enmiendas *in voce* respecto de la sesión (plenaria o de Comisión) en las que quieran someterse a debate. Además, fijando la necesidad de que se presenten por escrito y la garantía de su distribución entre los distintos grupos parlamentarios de forma inmediata a su presentación, y siempre antes del comienzo de la correspondiente sesión en que hayan de debatirse. Todo ello, amén de fijar de forma expresa la necesidad de que sólo serán admitidas y, por tanto, se someterán a debate si no hay oposición por parte de



ningún grupo parlamentario y previendo, igualmente, que no procedería dar lectura al texto de dichas enmiendas en el caso de que algún grupo se opusiera a su admisión a trámite, improcedencia que sería extensible, incluso, al supuesto de que un diputado lo solicitara al amparo de lo dispuesto por el art. 80.2 RPC, dado que el conocimiento del contenido de la enmienda *in voce* vendría garantizado, precisamente, por la previa distribución de su texto.

X.- Respecto a la segunda cuestión suscitada en sus escritos por el GP Podemos, esto es, si, habiéndose dado lectura del texto de la enmienda *in voce*, procede ordenar por la Mesa la retirada en el acta y en el Diario de Sesiones de cualquier referencia al contenido material de la propuesta de modificación propuesta por la citada enmienda, debemos concluir que dicha solicitud no puede ser acogida.

Por un lado, dado que el contenido del Diario de Sesiones no es disponible por parte de ningún órgano parlamentario, ni queda sujeto a las solicitudes que al respecto sean giradas por los grupos parlamentarios o los diputados. Así, el art. 106.1 del RPC dispone de forma imperativa que en el Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias *se reproducirán íntegramente*, dejando constancia de los incidentes producidos, *todas las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones del Pleno*, de la Diputación Permanente, de la Comisión General de Cabildos Insulares y, en su caso, de las Comisiones que no tengan carácter secreto.

La única excepción a la regla general expuesta viene determinada por el art. 117.3 del RPC, referido precisamente a la retirada del Diario de Sesiones exclusivamente respecto de palabras o conceptos ofensivos a la dignidad de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones o de cualquier otra persona o entidad, y siempre que previa petición o no por parte de un diputado o grupos parlamentario, así lo acuerde la Presidencia.

Por lo tanto, siendo evidente que no nos encontramos ante ninguno de los supuestos excepcionales que contempla el citado precepto, la aplicación del art. 106.1 del RPC se antoja preceptiva y, habiéndose producido la lectura del texto de la enmienda *in voce* luego no sometida a debate, no queda otra opción que transcribir íntegramente dicha intervención en el Diario de Sesiones de la Cámara.

CONCLUSIONES

1.- La Presidencia, en uso de las atribuciones que le confiere el Reglamento de la Cámara (art. 80.2) y ante la solicitud al efecto de un diputado, puede instar a que se dé lectura de una enmienda *in voce* aun en el supuesto de haber quedado constatado que la misma no puede prosperar ni ser sometida a debate, dado que un grupo parlamentario se opone a su tramitación.

2.- Producida en sesión plenaria la lectura del texto de una enmienda *in voce* que, finalmente, no es admitida a trámite, no cabe ni a solicitud de un grupo parlamentario



ni de oficio por la Mesa o la Presidencia la retirada del Diario de Sesiones de las palabras que constituyen la intervención del diputado que hubiera procedido a dicha lectura.

3.- Resulta conveniente que, de futuro, se proceda por la Mesa a establecer, oída la Junta de Portavoces (art. 28.1.7º RPC), una Resolución de carácter general que venga a ofrecer sustento normativo expreso a la formulación de enmiendas *in voce*, estableciendo: a) un plazo de antelación para la presentación anticipada de las enmiendas *in voce* respecto de la sesión (plenaria o de Comisión) en las que quieran someterse a debate de, al menos, 24 horas; b) la necesidad de que se presenten por escrito y la garantía de su distribución entre los distintos grupos parlamentarios de forma inmediata a su presentación, y siempre antes del comienzo de la correspondiente sesión en que hayan de debatirse; c) la necesidad de que sólo serán admitidas y, por tanto, se someterán a debate si no hay oposición por parte de ningún grupo parlamentario, y d) que no procede dar lectura al texto de dichas enmiendas en el caso de que algún grupo se oponga a su admisión a trámite, improcedencia que sería extensible al supuesto de que un diputado lo solicitara al amparo de lo dispuesto por el art. 80.2 RPC.

Este es el parecer del letrado informante que somete al de V.I o a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Santa Cruz de Tenerife, 21 de octubre de 2016.

V.B. Ilmo. Sr. Letrado-Secretario-General