

# **Consideraciones relativas a los debates de política general en el Estado y en las Comunidades Autónomas**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTE.—III. SIGNIFICADO.—IV. REGULACIÓN DE LOS DEBATES DE ORIENTACIÓN POLÍTICA GENERAL.—4.1. Reglamentaria o convencional.—4.2. Carácter preceptivo o no preceptivo.—4.3. Periodo de celebración.—4.4. Desarrollo del debate.—4.5. Propuestas de resolución.

## **I. INTRODUCCIÓN**

En la actualidad, es evidente que los Parlamentos españoles se convierten en un verdadero escaparate político en el que se encuentran sus miembros con el Gobierno en el momento en el que se celebran los debates de política general, más comúnmente denominados debates de la Nación, en el caso del Congreso de los Diputados, o en el caso de algunas Comunidades Autónomas debates de la Comunidad Autónoma o de la región.

Durante su desarrollo se muestra la Cámara como la sede más adecuada para que se proyecten todos los propósitos, acciones y, en general, ideas que tanto el Gobierno como la oposición tienen en relación con los problemas que se deben abordar o para que se anuncien las iniciativas que se deben adoptar en un determinado territorio y para una concreta población. Todos los mensajes de la clase política se transmiten, de este modo, condensados en tiempo y en un mismo espacio a los medios de comunicación y, por ende, a los ciudadanos.

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid. Letrada de las Cortes de Castilla y León en excedencia.

## II. ANTECEDENTE

La celebración de este tipo de debates en España, en algunos casos con reconocimiento reglamentario expreso como veremos, tiene un claro precedente en el Derecho constitucional de los Estados Unidos. Concretamente, deriva de su práctica anual en el Congreso norteamericano, la cual tiene su base en el artículo II, Sección 3, Cláusula 1 de la Constitución de este país, que establece que «el Presidente informará en su caso al Congreso acerca del Estado de la Unión y le recomendará todas aquellas medidas que juzgue necesarias y convenientes».

En un principio, el debate, o más bien discurso, sobre el estado de la Unión (State of the Union Address) incluía por parte del Presidente peticiones presupuestarias e informes relativos a la situación general de la economía; sin embargo, a lo largo del siglo XX ambas cuestiones han ido cobrando independencia y desarrollándose en muchas ocasiones, en momentos distintos al dedicado en enero al estado de la Unión. García Pelayo nos decía que con él «se da cuenta del estado general de los asuntos políticos y se esboza la política a seguir, así como las medidas necesarias para darle efectividad»<sup>1</sup>. Por esta razón, se puede decir que es un medio para iniciar la legislación, aunque el Presidente de los USA, teórica y estrictamente, carece de iniciativa legislativa, y para «justificar la interposición del veto e incluso dirigirse a la opinión pública o a las potencias extranjeras cuando por cualquier razón no se quieren emplear los trámites ordinarios». Realmente, en los Estados Unidos adquiere una gran importancia por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque al tratarse de un régimen presidencial, con una separación absoluta de poderes o independencia recíproca como lo denomina Loewenstein<sup>2</sup>, constituye uno de los mecanismos reconocidos formalmente en la Constitución para que se produzca ese necesario punto de contacto entre los poderes y, en segundo lugar, porque constituye el primer mensaje que en el año el Presidente de la nación americana manda a sus ciudadanos en el ejercicio de ese «caudillaje moral» que el desarrollo del sistema le ha ido adjudicando.

Anteriormente, hemos señalado que deberíamos hablar en el caso americano más de discurso que de debate porque verdaderamente éste no se desarrolla en el Congreso mediante el sistema del diálogo entablado entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino en forma de discurso dirigido cada mes de enero por el Presidente de los Estados Unidos a las Cámaras y al pueblo estadounidense. Solamente desde 1966 y en el espacio provisto por las cadenas de televisión se responde por parte del partido de la oposición al discurso realizado por el Presidente.

Después de estos esbozos sobre el discurso sobre el estado de la Unión efectuado por el Presidente de los Estados Unidos, vamos a abordar el estudio

<sup>1</sup> Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, 1.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 1984.

<sup>2</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, 2.ª ed., reimp., Ariel, Barcelona, 1982.

de los debates de política general realizados en nuestro país, no sin antes referirnos al significado de este tipo de debate en nuestro ámbito que no es sino el de un sistema parlamentario frente al presidencial americano.

### III. SIGNIFICADO

El desarrollo de los debates de orientación política general es una práctica habitual en nuestros Parlamentos, si bien en algunos ha tenido lugar con una mayor continuidad que en otros. En el Congreso de los Diputados se han venido celebrando desde el año ochenta y tres salvo en los años con elecciones generales en primavera y algunas Comunidades Autónomas como la Catalana lo han venido celebrando, con alguna excepción, todos los años desde el año mil novecientos ochenta. No obstante, frente a estos Parlamentos que han realizado casi todos los años, desde esas fechas, estos eventos, también, se da el caso de Comunidades Autónomas como la Navarra o la castellano-manchega que apenas han celebrado este tipo de debates.

Algunos autores en nuestro país se han cuestionado la necesidad de celebración de esta clase de debates, pues dicen que «sólo se explican en los sistemas presidencialistas, de separación estricta de poderes, en los que no hay posibilidad de que el Parlamento interroge regularmente al Ejecutivo»<sup>3</sup>. En opinión de este sector crítico estos debates que tienen como objeto la acción política de un gobierno desde un punto de vista total, al igual que puede suceder con el de investidura o con los de presupuestos que se celebran anualmente, suponen un obstáculo a que la oposición haga un examen exhaustivo de los puntos más débiles de la gestión gubernamental teniendo además en cuenta que en ellos tiene un claro protagonismo y preeminencia el Gobierno.

En contra de estos razonamientos se manifiestan aquellos que consideran que, precisamente esa oportunidad de debatir desde una visión más global la actividad del Gobierno que la que permiten otras iniciativas parlamentarias como las interpelaciones o las preguntas y, sobre todo, la transmisión que del mismo se hace hacia el exterior, es lo que confiere gran importancia a este tipo de debates.

Quizás para tomar posición entre estas dos posturas que se muestran antitéticas hay que analizar cuál es el papel que juega o que debe jugar el Parlamento en nuestro sistema.

Es clara en la actualidad la pérdida de importancia de la función legislativa de los Parlamentos, función que, en los inicios de la institución y en el parlamentarismo clásico, le daba su principal razón de existir, lo cual se reflejaba y se refleja aún en el hecho de que se le nombra al mismo como poder legis-

---

<sup>3</sup> Fernando Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, 2.ª ed., Espasa-Calpe, D. L., Madrid, 1990.

lativo. Esta decadencia, que es consecuencia de una serie de causas a las que ahora no nos podemos referir, ha conllevado el relieve de otras funciones de las Cámaras parlamentarias como son las funciones de control y de impulso político.

Consideramos que son ambas funciones las que se ejercen a través de los debates de orientación política pero para comprender tal afirmación tenemos que determinar qué entendemos por control parlamentario y por impulso político del Parlamento.

La función de control político es otra de las funciones clásicas del Parlamento, de hecho, junto con la legislativa y la presupuestaria, viene reconocida expresamente en el artículo 66.2 de la Constitución española que recoge las funciones de las Cortes Generales y, en general, en los artículos de los Estatutos de Autonomía que enumeran las funciones de sus respectivos Parlamentos. Pero, a pesar de ser considerada de forma general una de las principales funciones del Parlamento, su concepto no es coincidente en todos los autores. Algunos, como Santaolalla López <sup>4</sup>, siguiendo a otros autores principalmente extranjeros consideran que el control político de las Cámaras no se agota en una pura actividad de comprobación o examen que realizan muchos de los instrumentos o iniciativas que se han considerado tradicionalmente de control, sino que requiere además la adopción de una medida sancionatoria, que eventualmente consistiría en exigir la responsabilidad política al gobierno. Por el contrario, otros autores, entre los que se encuentra Aragón Reyes <sup>5</sup>, sostienen una visión más amplia de lo que es el control parlamentario y así dicen que la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o a contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Es, por tanto, más una idea de sanción política que jurídica, entendida ésta como la obligación del Gobierno de dimitir si pierde la confianza parlamentaria.

Este concepto más amplio de control con el que coincidimos, pues si no deberíamos concluir que las Cámaras actualmente no ejercen realmente su función de control en ningún momento, es consecuencia, como indica Santamaría Pastor, del mantenimiento de las técnicas de un sistema político fenecido, el régimen parlamentario británico del pasado siglo XIX ante un Estado distinto: multclasista, de partidos, intervencionista, social, con nuevas instancias de control frente al Gobierno como son los medios de comunicación o el poder judicial. Continúa este autor diciendo que «el control, actualmente, en efecto, está constreñido a ser una actividad puramente cognoscitiva, y en su caso de expresión de críticas desfavorables pero que sólo condiciona la actividad ejecutiva en la medida que el Gobierno se preste voluntariamente a ello. Por supuesto, siempre cabe derribar al Gobierno, negándole la con-

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Manuel Aragón Reyes, *Constitución y control del poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

fianza, o hacer uso de la potestad legislativa para corregir las disfunciones apreciadas, pero en uno y otro caso se trata de medidas extremas, cuyo empleo no puede rutinizarse»<sup>6</sup>.

Es en este concepto de control en el que se mueve el ejercido a través de los debates de orientación política, ya que en ellos el Gobierno muestra de forma global su política y la efectividad que a la misma da o pretende dar y ante esta exposición los Grupos parlamentarios se posicionan manifestando su opinión bien favorable bien desfavorable. Sin embargo, la finalidad de esta clase de debates no es sólo el ejercicio de la función de control, sino, como ya dijimos, también la de impulso político a través de la aprobación de resoluciones.

A esta función no se refiere expresamente el artículo 66.2 de la Constitución al enumerar las competencias de las Cortes Generales ni tampoco el artículo 152 de la Carta Magna al hablar de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Pero, en cambio, en algunos de los Estatutos de Autonomía sí que se recoge expresamente esta función de impulso o de orientación de la acción gubernamental. Claro ejemplo de ello es el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que en su apartado 2 tras disponer que «el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones», continúa diciendo que «el Reglamento regulará asimismo el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo». En parecido sentido se expresan los artículos 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña o 23.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Esta normativa lo que ha procedido es a reflejar en sus enunciados la función que en la doctrina italiana se denomina de *indirizzo* político. Podemos decir que se trata de un híbrido entre la función legislativa y la función de control que sirve para que se manifieste la mayoría del Parlamento en torno a una cuestión concreta, referida normalmente aunque no obligatoriamente a la acción del Gobierno, pero sin que tal manifestación de voluntad política produzca efectos jurídicos vinculantes.

Se pretende con esta función de impulso colocar al Parlamento en el lugar que le corresponde dentro de un régimen democrático, esto es, el del núcleo básico de decisión política, el de ordenación de la comunidad estatal, lo cual es lógica consecuencia de su condición de representante de la comunidad. Ciertamente es que las propuestas aprobadas en el ejercicio de esta función no vinculan jurídicamente como hemos ya señalado; sin embargo, permiten al Parlamento y a sus miembros tomar iniciativas, presentar alternativas, trans-

---

<sup>6</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, «La Actividad del Gobierno y de la administración pública como objeto del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, enero de 1995, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

misibles mediante el debate al electorado, que pueden modificar o contribuir a fijar el programa del Gobierno. Dependerá, claro está, de la voluntad del propio Ejecutivo la vinculación efectiva de estas resoluciones y, por supuesto, ésta en gran medida vendrá determinada por el juego de las mayorías que en un determinado momento se haya instalado. Es éste el escenario en el que nos toca vivir, el cual nos muestra al Pleno y a las Comisiones de las Cámaras parlamentarias como escaparates formales y solemnes donde se producen la discusión y las noticias aptas para ser captadas y difundidas por los medios de comunicación y precisamente, es a esta función de escaparate a la que de ningún modo puede ni debe el Parlamento renunciar.

Claramente, por tanto, los debates de orientación política, se han erigido como uno de los instrumentos de los que dispone el Parlamento para el ejercicio de las funciones de control y de impulso y quizás son, frente a otros instrumentos de los que también se sirven las Cámaras para el ejercicio de estas competencias, los que de manera más solemne las ejercen y las transmiten al electorado. Esto es debido a que, como veremos al estudiar el desarrollo de los mismos tal y como lo establecen los Reglamentos parlamentarios, suponen el encuentro entre el Gobierno y los parlamentarios, y a su vez de éstos con los medios, para que debatan en dos días toda la política anual del Gobierno.

Por los partidarios de que no se celebren este tipo de debates se ha dicho que esta función ya era cumplida mediante la celebración del debate anual del proyecto de ley de presupuestos. Sin embargo, esta crítica no coincide con los hechos generados por la práctica de estos debates, «la elevada complejidad y tecnificación de los debates presupuestarios los convierte en instrumentos poco aptos para una exposición global de alternativas, agravada por la tendencia a la cuantificación de los temas, que habitualmente se produce en este tipo de debates»<sup>7</sup>. De hecho, claro ejemplo de este traspaso de importancia mediática de los debates presupuestarios a los debates de orientación general es la participación en los segundos de los Presidentes del Gobierno y de las cabezas visibles de la oposición mientras que los primeros se dejan fundamentalmente al miembro del Gobierno encargado de la cartera de Hacienda y a los diputados especializados en los temas presupuestarios.

---

<sup>7</sup> Inma Folchi Bonafonte, *Los debates de política general y monográficos*; Asociación Española de Letrados de Parlamentarios. Jornadas (5.<sup>as</sup>, 1997, Cartagena); Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios: (celebradas en Cartagena, los días 17, 18 y 19 de septiembre de 1997); Aranzadi, Barcelona, Asociación Española de Letrados de Parlamentarios, 1998.

#### IV. REGULACIÓN DE LOS DEBATES DE ORIENTACIÓN POLÍTICA GENERAL

Ya hemos visto el origen y el significado de los debates de orientación política general, por lo que conviene en estos momentos adentrarnos en la normativa que regula su celebración en España tanto la referida al Congreso de los Diputados como a las Asambleas Autonómicas, centrándonos en aspectos relevantes de la misma.

##### 4.1. Reglamentaria o convencional

En primer lugar, en el análisis que de estos debates vamos a realizar, procederemos a determinar cuáles son las normas que recogen su existencia y regulación, destacando, desde este primer momento, que su celebración en España ha surgido en la práctica parlamentaria y posteriormente, tras un asentamiento por la costumbre, en algunas Comunidades Autónomas se ha regulado su existencia.

De hecho, y a pesar de su importancia, el «debate sobre el estado de la nación» que tiene lugar en el Congreso de los Diputados y que, como dijimos se lleva a cabo desde 1983, salvo en los años en que se han celebrado elecciones en primavera, no tiene reconocimiento constitucional ni reglamentario, sino sólo consuetudinario.

Frente a su sola existencia en la costumbre parlamentaria, algunas Comunidades Autónomas, incluso podemos decir que en su mayoría, han decidido reflejar en norma escrita su existencia y establecer una regulación determinada para su desarrollo.

En ninguna Comunidad Autónoma se ha recogido estatutariamente su existencia, si bien es uno de los muchos instrumentos de los que gozan las Asambleas para ejercer sus funciones de control y de impulso, funciones, las cuales sí que tienen su encaje expreso en los respectivos Estatutos de Autonomía, como ya indicamos.

Lo que, en cambio, sí ha sucedido en algunas Comunidades Autónomas es el establecimiento de su existencia en normas inferiores al Estatuto y en concreto, en un primer momento, a nivel de ley y, específicamente ha sido en las leyes que regulan el Gobierno. De este modo, lo han efectuado la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el artículo 43 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, que establece que: «El Gobierno, a través del Lehendakari, realizará ante el Parlamento en el primer pleno del primer periodo ordinario de sesiones anual una declaración de política general que será seguida de debate, sin votación alguna»; la de Cataluña en el artículo 83 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo, que reza en su apartado 1: «El Pleno del Parlamento debe celebrar anualmente un debate sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo»; y de similar forma las Comunidades de Galicia (art. 48 Ley 11/1988, de 20 de octubre), de Asturias (art. 2 Ley 7/1984, de 13 de julio), de Cantabria (art. 24 Ley 2/1997, de 28 de abril), de La Rioja (art. 38 Ley 3/1995, de 8 de

marzo), de Murcia (art. 34 Ley 1/1988, de 7 de enero), de Valencia (art. 50 Ley 6/1995, de 3 de abril). En el caso de Aragón se recoge en el artículo 12 del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente del Gobierno de Aragón, dentro de la enumeración de las competencias del Presidente, la de «proponer la celebración de debates generales en las Cortes de Aragón», y de forma muy parecida Canarias (art. 48 Ley 1/1983, de 14 de abril), por tanto, no de forma tan explícita como en las Comunidades que antes hemos nombrado. En el resto, por el contrario, no existe ninguna referencia a este tipo de debates en sus correspondientes leyes de gobierno.

Sin embargo, lo más reseñable sobre todo es el reconocimiento y la regulación de estos debates de orientación política general en la norma parlamentaria por excelencia, esto es, en el Reglamento parlamentario.

Es el Reglamento parlamentario, la norma idónea para establecer la regulación de estos debates, pues es, en el ejercicio de la autonomía normativa que le corresponde al Parlamento reconocida constitucional y estatutariamente, donde se deben recoger los trámites y procedimientos que se desarrollan en los Parlamentos.

Realmente, de forma más o menos extensa dependiendo del Reglamento, casi todos ellos han regulado la celebración de estos debates y quizás en estos momentos sea interesante referirnos a los que no prevén ningún precepto relativo al debate sobre el que escribimos. Figuran únicamente como Reglamentos que no tienen una regulación expresa de este tipo de debates, al igual que sucede con el Reglamento del Congreso de los Diputados, el de las Cortes de Castilla y León, el del Parlamento de Galicia, el del Parlamento de Cantabria y el de las Cortes Valencianas.

En los casos de Galicia, Cantabria y Comunidad Valenciana, como vimos, sus leyes de Gobierno disponen su existencia mientras que ninguna norma del ordenamiento jurídico de Castilla y León reconoce la celebración de este tipo de debates, el cual se realiza sistemáticamente todos los años. Es necesario destacar, por lo que se refiere a las Cortes Valencianas, que si bien es verdad que este debate no aparece regulado en el Reglamento, sí está normado en una disposición parlamentaria, concretamente en la Resolución de carácter general número 2/III, sobre regulación del procedimiento parlamentario sobre el debate de política general.

#### **4.2. Carácter preceptivo o no preceptivo**

Habiendo señalado ya la cuestión relativa al reconocimiento expreso en el Reglamento de la Cámara correspondiente o sólo en el ámbito de la costumbre parlamentaria del debate de orientación política, cabe que nos preguntemos en estos momentos si su celebración se marca como preceptiva por la norma en cuestión o por el contrario como potestativa.

En primer lugar nos vamos a referir a los Reglamentos que expresamente regulan este tipo de debates y hay que decir que son una mayoría de los



mismos los que establecen la celebración del debate de orientación política una vez al año como obligatoria sin que sea necesaria la iniciativa de ningún sujeto parlamentario para que se celebre. De hecho, dentro de las Comunidades Autónomas que regulan expresamente en el Reglamento parlamentario este debate anual de orientación política, sólo la de Aragón lo dispone como potestativo, en su artículo 170, al decir que: «1. *El Pleno de las Cortes celebrará un debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma cuando lo solicite el Presidente de la Diputación General, la Mesa de la Cámara o tres Grupos Parlamentarios*», ya que su celebración depende de la voluntad de los citados sujetos.

Impiden, de este modo, que quede a la consideración de los distintos actores parlamentarios la oportunidad de que este debate se celebre, pues lo determinan como un deber anual inexcusable al igual que puede ser el del debate presupuestario por el principio de anualidad de los Presupuestos, que compele siempre al Gobierno la presentación del citado proyecto y por ende a la Cámara a debatirlo y votarlo.

Son expresiones como las del «... el Pleno celebrará...» o «... se celebrará en Pleno...», por poner algunos ejemplos, las que recogen los Reglamentos para indicarnos la obligatoriedad de la celebración anual del debate (art. 147 Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 197 Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; art. 196 Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; art. 123 Reglamento del Parlamento Cataluña; art. 141 Reglamento de la Asamblea de Extremadura; art. 167 Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; art. 171 Reglamento del Parlamento de Canarias; art. 133 Reglamento del Parlamento de La Rioja; art. 218 Reglamento de la Asamblea de Madrid; art. 170 Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; art. 196 bis Reglamento del Parlamento de Navarra; art. 132 Reglamento del Parlamento Vasco).

El determinar su obligatoriedad entendemos que no es sino una garantía para las minorías parlamentarias que siempre tendrán durante dos días su encuentro directo, cara a cara, con el Presidente del Gobierno al menos con carácter anual. De este modo, se impide al Gobierno que, a través de la mayoría que le apoya, pueda llegar a evitar su celebración considerando, bien que políticamente puede no serle beneficioso tanto por el momento en que se desarrolle como por temas, que por el carácter global del debate pueden ser siempre tratados, bien que simplemente le supone una pérdida del que siempre considera su valioso tiempo.

Venimos insistiendo en que se trata de la celebración obligatoria de un debate anual de orientación política; sin embargo, no podemos obviar que muchos de estos Reglamentos recogen la posibilidad de celebrar otros debates de las mismas características pero en este caso no de forma preceptiva, sino potestativa y a iniciativa de determinados sujetos parlamentarios. Esto significa que podrían realizarse más de un debate de orientación política general en un mismo año, uno con carácter preceptivo y otros con carácter potestativo.

La posibilidad de celebración de estos debates se suele articular por regla general después de haber hecho referencia al debate que de modo preceptivo se lleva a cabo anualmente, delimitando que se pueden celebrar también

en el mismo año si así lo solicita el Gobierno o lo acuerda la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces a iniciativa de un número de diputados o de grupos parlamentarios. Es, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 167.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares que reza de la siguiente manera: «2. *Además, podrán realizarse debates generales sobre la acción política y de gobierno cuando lo solicite el Presidente de la Comunidad Autónoma o lo decida la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados.*» Y en el mismo sentido se expresa también, por poner otro ejemplo, el artículo 125.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Como vemos, estos preceptos confieren, salvo en el caso de que sea solicitado por el Gobierno, aunque en algunos Reglamentos, como el de Castilla-La Mancha, también si es el Gobierno el solicitante, un amplio margen de apreciación discrecional en favor de los órganos de gobierno de las Cámaras, pues éstos en virtud de criterios de oportunidad política pueden o no acordar su celebración sin estar vinculados obligatoriamente por la petición efectuada por los parlamentarios o los Grupos. Por tanto, quedará al albur del contenido de la decisión de la mayoría la celebración de estos debates que, como hemos visto, se pueden realizar a más del obligatorio.

Esta dependencia para su celebración de la decisión mayoritaria expresada en los órganos de gobierno, sobre todo en la Junta de Portavoces, nos hace insistir en que el carácter preceptivo de un debate de política general no se nos puede mostrar sino como una garantía, a favor de la oposición, del ejercicio de su función de control y de impulso político. Además, en el supuesto de mayorías coyunturales, su celebración permite al Parlamento ejercer una muy eficaz función de *indirizzo* político y a la opinión pública calibrar, desde un punto de vista global, los apoyos con los que un Gobierno cuenta para continuar con su labor.

No obstante, cabe señalar que algunos Reglamentos presentan algunas correcciones a esta discrecionalidad de los órganos de gobierno para decidir la celebración de estos debates potestativos de orientación política general, pues pueden imponer la obligatoriedad de su realización si es pedido por un número determinado de miembros de la Cámara. Claro ejemplo de lo que estamos diciendo es el artículo 125.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña que dispone que: «2. *El Presidente del Parlamento convocará necesariamente la correspondiente sesión cuando una cuarta parte de los Diputados o Grupos parlamentarios que representen al menos a una quinta parte de aquéllos soliciten la celebración de un debate sobre la acción política y de gobierno. Dicha solicitud podrán realizarla una vez durante cada período de sesiones.*»

Como observamos, en este apartado también se impone una limitación al ejercicio de tal petición al determinar que sólo podrá realizarse una vez en cada periodo de sesiones, evitando así un uso que quizás podríamos denominar abusivo por parte de la oposición que hiciese que el Gobierno tuviese que participar continuamente en este tipo de debates, que se sumarían a los normales instrumentos de control y de impulso del Parlamento, y que le restasen, de manera sistemática, tiempo para el ejercicio eficaz de su función de gobierno y de dirección política, superando los límites lógicos de un

correcto desarrollo de la función de control e impulso político que le corresponde al Parlamento.

Algunos Reglamentos como el de la Asamblea de Madrid prevén la existencia de unos debates que se celebran en el Pleno, denominados monográficos, pero que no versan sobre la orientación de la política general del Gobierno, sino *«sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid»*, como reza el artículo 216 del citado Reglamento. Nos parece entonces que su materia no será la política general del Gobierno de la Comunidad de Madrid, sino aspectos concretos, asuntos determinados, que tengan un interés general de la misma, como pueden ser, por ejemplo, el tema de la vivienda o la política general de deportes, temas que se han planteado como objeto de este tipo de debates en anteriores y en la presente Legislatura. En esta clase de debates, la iniciativa para proponer su realización le corresponde a un Grupo parlamentario, pero la decisión última de que se lleve a cabo le pertenece a los órganos de gobierno de la Cámara, esto es, ex artículo 216 a «la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces».

Señalado lo anterior, es el momento de referirnos ya a aquellos Parlamentos españoles que no tienen regulado expresamente en su Reglamento los debates de orientación política.

Debemos distinguir desde un principio los casos de Galicia, de Cantabria y Valencia porque en estas tres Comunidades Autónomas, a pesar de no tener ninguna norma en el Reglamento Parlamentario que regule este debate, sí que tienen una Ley, la del Gobierno, que sí señala la existencia de estos debates y además regula el carácter preceptivo de su celebración. Por tanto, aunque no se determina en el Reglamento sí se estipula de forma expresa su carácter preceptivo en una norma con rango de ley.

En los casos del Congreso de los Diputados y de Castilla y León no se recoge expresamente ni su carácter preceptivo ni su carácter potestativo, pero, en nuestra opinión, en ambos casos la costumbre parlamentaria es la que ha determinado su celebración una vez al año, si bien se suele acordar su celebración previa petición del Gobierno o presentación de una comunicación del mismo en tal sentido.

#### **4.3. Periodo de celebración**

Constantemente hemos venido indicando que la celebración de estos debates se lleva a cabo todos los años pero respecto de esta afirmación tenemos que hacer algunas matizaciones y a su vez mostrar si en los Reglamentos se hace alguna referencia al momento de su realización.

Vamos a empezar por esta última cuestión diciendo que, por regla general, los Reglamentos parlamentarios suelen marcar su carácter anual y determinan el periodo de sesiones en que se celebrará, señalando algunos el primero (ej. 197 Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias), otros el segundo (ej. 147 Reglamento del Parlamento de Andalucía), y otros los meses que enmarcan el periodo de sesiones al que se refieren (ej. 218

Reglamento de la Asamblea de Madrid), lo cual parece lógico al determinarse su carácter preceptivo.

En la regulación reglamentaria de este debate obligatorio anual, en el que va a comparecer en sede parlamentaria el Presidente del Gobierno, no se determina a quién corresponde la iniciativa para proponer la fijación de la fecha concreta de celebración, dentro del tiempo que, como vemos, suelen determinar los Reglamentos. Obviamente parece que le correspondería a la Mesa de la Cámara, órgano rector de la misma, en el ejercicio de su función de adopción de cuantas medidas requiera la organización del trabajo parlamentario, y, en todo caso, en virtud de la competencia residual que en general se le atribuye. No obstante, en ocasiones es el Gobierno el que propone una fecha determinada de celebración, permitiéndose así compaginar de la mejor manera su labor de gobierno con sus obligaciones parlamentarias y, a su vez, marcando cuando es el momento en el que más conveniente le es comparecer en el Parlamento y, por consiguiente, ante la opinión pública.

Como hemos dicho, a la comparecencia anual en el Parlamento del Presidente del Gobierno mediante el debate sobre el estado de la Nación o de la Comunidad Autónoma se le han puesto límites temporales por el Reglamento o por la costumbre parlamentaria. Normalmente, se dispone en las normas parlamentarias que este debate no tendrá lugar con carácter preceptivo en el año en que se hayan celebrado elecciones o en el primer periodo o ejercicio de la Legislatura o en el mismo año en que la Cámara hubiese investido al Presidente del Gobierno. La razón para esta exclusión parece clara, pues en ese primer año de la Legislatura todavía no es un momento adecuado para poder efectuar un balance de la política efectuada por el gobierno, ya que éste acaba de iniciar su andadura y asimismo para poder realizar la función de impulso político y a su vez, ya se ha producido un debate de similares, no iguales, por supuesto, características, como es el de investidura.

#### **4.4. Desarrollo del debate**

El desarrollo de los debates de orientación política generalmente se regulan de manera específica en los Reglamentos parlamentarios, separados de los debates ordinarios y siguiendo la regla general en nuestro Derecho parlamentario de establecimiento de turnos tasados tanto en número como en tiempo, así como la de dar preponderancia a los Grupos parlamentarios en detrimento de las posiciones individuales de los parlamentarios. Se reducen, de este modo, las facultades de ordenación en los debates del Presidente de la Cámara, si bien dentro de las normas marcadas le corresponderá la dirección del mismo y la resolución de las cuestiones que en él puedan surgir. Posiblemente, la limitación de las facultades de la Presidencia resta flexibilidad, viveza y adecuación a las circunstancias en el debate, pero también es cierto que determina desde el principio las reglas del juego, sabiéndolas todos los actores con anterioridad a su inicio y evitando que en algunas ocasiones se pudieran alargar indefinidamente los debates.

El modelo que por regla general siguen con variaciones es el pensado para los debates de cuestión de confianza o de moción de censura en los que el Presidente del Gobierno y, en su caso, miembros del Gobierno intervienen sin limitación de tiempo.

Este debate se inicia normalmente con la intervención del Presidente del Gobierno, y en algunos Reglamentos se prevé además que puedan intervenir otros miembros del Gobierno y, como hemos dicho, no tienen limitación de tiempo en su exposición inicial ni en sus intervenciones posteriores. Asimismo, también se prevé en algunas regulaciones de forma expresa dentro de este tipo de debates que los miembros del Gobierno puedan hacer uso de la palabra cuantas veces lo soliciten (ej. 123.3 Reglamento del Parlamento de Cataluña; 170.6 Reglamento de las Cortes de Aragón). Hacemos incidencia en esta cuestión porque es necesario destacar que en toda la regulación del debate se da una preeminencia clara al Gobierno que además puede, al intervenir inicialmente, fijar los términos principales del debate y exponer de manera clara y sistematizada a la opinión pública su acción de gobierno. En el caso de las Cortes aragonesas se prevé siempre que el debate esté precedido de una comunicación del Presidente de la Diputación General que será remitida inmediatamente por el Presidente de la Cámara a los Grupos Parlamentarios y publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*.

No obstante, y por lo que se refiere al objeto del debate, éste por su amplitud puede dar cabida también a cuestiones no planteadas inicialmente por el Presidente u otro miembro del Gobierno e introducidas por los Grupos parlamentarios que intervienen posteriormente, éstos ya sí con limitación de tiempo.

Sigamos, por tanto con la ordenación del debate, diciendo que tras la intervención inicial del Gobierno se procede habitualmente a suspender la sesión marcando los Reglamentos unos límites para la apreciación por el Presidente del tiempo de la misma. Hay algunos Reglamentos, como el del Parlamento canario o el del Parlamento catalán, que dejan a la apreciación del Presidente también la necesidad de la suspensión. Por regla general, se establecen límites temporales mínimos y máximos que oscilan dependiendo de los Reglamentos de las doce a las cuarenta y ocho horas.

Tras esta suspensión se reanuda el debate con las intervenciones de los Grupos parlamentarios que suelen seguir el orden marcado reglamentariamente para los debates ordinarios. Sin embargo, cabe destacar que algún Reglamento como el de Aragón regulan también de manera específica para este debate este orden de intervención disponiendo en su artículo 170.5 lo siguiente: «5. Reanudada la sesión, intervendrá, durante un tiempo máximo de treinta minutos, un representante de cada Grupo Parlamentario, de mayor a menor, excepto del Grupo o Grupos que apoyen a la Diputación General, que lo harán al final.»

Estas intervenciones normalmente sí que ven limitado su tiempo que va desde los quince a los treinta minutos dependiendo del Reglamento en su primera intervención y tras la contestación que les da el Presidente se les reconoce un derecho de réplica de diez minutos. Por regla general se reco-

noce la facultad del Presidente o de los miembros del Gobierno de contestar global o individualmente a las intervenciones de los portavoces, e incluso de forma agrupada por materias (ej. 196.5 Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha).

Cabe destacar en esta regulación de la réplica lo normado por el Parlamento de Cataluña que especifica de manera muy detallada los tiempos en el caso de contestación individual o global, si se trata sólo de una contestación del Presidente o también de algún otro Consejero o en el caso de contraréplica. Concretamente, se establece dicha normativa en el artículo 123.3 al decir: «3. *El Presidente de la Generalidad, así como los Consejeros, podrán hacer uso de la palabra cuantas veces lo soliciten.*

*Cuando respondan individualmente a uno de los Diputados que hayan intervenido, éste tendrá derecho a una réplica de diez minutos, que podrá tener lugar después de todas las intervenciones del Gobierno o efectuarse individualmente a cada Consejero; en el primer supuesto, el tiempo de réplica atribuido al Grupo no podrá ser superior a tantas veces diez minutos como intervenciones hayan efectuado los miembros del Gobierno. La réplica podrá ser efectuada por Diputados diferentes, y si interviniera más de uno, ninguno de ellos podrá sobrepasar los diez minutos; aun así, si un Grupo parlamentario sólo tuviera un turno de réplica, podrá dividir su intervención entre dos Diputados como máximo.*

*Si la réplica de un Consejero comportara que el Diputado contrarreplicase, éste dispondrá de un único turno, no superior a los cinco minutos.*

*Si el Presidente de la Generalidad y los Consejeros respondieran de forma global a los representantes de los Grupos, cada uno de éstos sólo tendrá derecho a una réplica de diez minutos.»*

Finalizadas todas las intervenciones, todos los Reglamentos y también la costumbre parlamentaria en aquellas Cámaras en donde no se regula en la norma escrita este debate, prevén la suspensión de la sesión para que los Grupos parlamentarios puedan presentar propuestas de resolución. A ellas nos vamos a referir en el apartado siguiente pero antes de adentrarnos en su estudio decir que varía mucho, dependiendo del Reglamento, el plazo previsto para que los Grupos puedan presentar las propuestas.

Los plazos máximos más usuales fijados por los Reglamentos son los de treinta minutos; así, por ejemplo, los Reglamentos de la Asamblea de Madrid, del Parlamento de Andalucía o del Parlamento Vasco, y los de dos horas, como es el supuesto de los Reglamentos de Asturias o Extremadura. Otros Reglamentos, como son los de Murcia, Canarias o Navarra, dejan la fijación del plazo a la discrecionalidad del Presidente. Por último, señalar con respecto a este tema la peculiaridad en este aspecto del Reglamento del Parlamento de Cataluña, pues en él se establecen dos plazos, además distintos de los anteriores, uno para presentar estas propuestas y otro para estudiarlas por los Grupos de cara a preparar el posterior debate y sobre todo para proponer transacciones. Concretamente, dispone estos plazos en el artículo 124.1 al establecer lo siguiente: «1. *Concluido el debate, la Mesa fijará un plazo, que empezará al día siguiente y no podrá ser superior a veinticuatro horas, en el que los Grupos parlamentarios podrán presentar propuestas de resolución. La Mesa admitirá las que sean con-*

*gruentes con la materia objeto del debate y que no signifiquen cuestión de confianza o moción de censura al Gobierno, y se comunicará a los Grupos parlamentarios las que hayan sido admitidas a trámite. Durante un nuevo plazo fijado por la Mesa, que no podrá ser superior a veinticuatro horas, los Grupos podrán estudiar las propuestas presentadas y presentar propuestas transaccionales que impliquen la retirada en todo o en parte de sus propuestas definitivas.»*

Finalmente, señalar que los Parlamentos que no han recogido expresamente en su norma reglamentaria este debate, desarrollan los mismos, cuando los celebran, de conformidad con las normas destinadas al debate de las comunicaciones del Gobierno (arts. 197 y 198 del Reglamento del Congreso; 140 y 141 del RPG; 163 y 164 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, y 138 y 139 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León) que tienen previsiones muy parecidas hasta las ahora descritas y contemplando también la posibilidad de presentar propuestas de resolución.

Parece, pues, que en todos los Parlamentos se considera que el debate sobre el estado de la nación, Comunidad Autónoma o región cumple, además de una importante función de control, otra no menos relevante de impulso político, posibilitando de este modo que el Parlamento marque pausas dentro de la política gubernamental.

#### **4.5. Propuestas de resolución**

Podemos, entonces, en estos momentos, imbuirnos en el análisis de la última etapa de esta clase de debates que no es sino la presentación, debate y votación de las propuestas de resolución.

Ya hemos hecho referencia en el epígrafe anterior al momento en que estas propuestas de resolución tienen que ser presentadas por lo que ahora procede abordar el estudio de sus elementos subjetivos, objetivos y efectos, así como del debate y votación de las mismas.

En todos los Reglamentos se faculta únicamente a los Grupos parlamentarios para presentar las propuestas de resolución tras este tipo de debates. No se rompe, por consiguiente, la tónica general en nuestro ordenamiento parlamentario de dar preponderancia a los Grupos frente a los parlamentarios individuales, de volver a recalcar que estamos ante una «grupocracia».

Dentro de los elementos subjetivos y enlazando ya con los elementos objetivos, cabría preguntarse si estas propuestas de resolución, al igual que sucede en el concepto estricto de las proposiciones no de ley, derivado de la idea de *indirizzo* político, sólo podrían ser mandatos, instrucciones o directrices dirigidos de forma más o menos directa al gobierno del ámbito territorial en que nos encontremos y sobre materias objeto de su competencia. Sin embargo, la práctica nos rebate continuamente esta idea, pues se admiten de manera sistemática propuestas de resolución que no cumplen estas características, que suponen simplemente una manifestación de voluntad de la Cámara respectiva en torno a una cuestión concreta que no tiene por qué estar dirigida al Gobierno y que, algunas veces, excede incluso de su compe-

tencia. En muchas ocasiones, se muestran simplemente como declaraciones de rechazo o adhesión frente a determinados hechos. Si bien, en la práctica, como decimos, se admiten todo este tipo de propuestas de resolución, en puridad consideramos que por las características del debate el Gobierno es el destinatario natural de estas propuestas y, aunque se pueden articular como propuestas en las que la Cámara no inste directamente al Gobierno, sino que manifieste simplemente su posición estimamos que no pueden ir dirigidas de forma expresa a otros sujetos que se encuentren fuera de la órbita de control del Parlamento respectivo y también dentro de una concepción estricta no deben exceder del ámbito competencial del Gobierno, esto es, que se traduzca en un mandato que pueda ser realizable.

Las anteriores digresiones no nos dan sino pie a analizar ya los elementos objetivos de estas propuestas de resolución. Los Reglamentos establecen que la Mesa al efectuar su labor de calificación y admisión a trámite sólo puede admitir aquellas que sean congruentes con la materia objeto de debate. Se requiere, por tanto, para apreciar esta congruencia una conexión material con el objeto del debate que, realmente, al versar sobre la orientación de la política general del Gobierno puede dar cabida casi ilimitadamente a todo tipo de cuestiones que entren dentro, claro está, del ámbito competencial del Gobierno respectivo. De hecho, la Mesa de la Cámara en estas ocasiones suele tener muy presente el principio de interpretación en favor del ejercicio de la función parlamentaria dando entrada para su debate y votación todas aquellas propuestas de resolución que muestren cualquier conexión material aunque sea mínima.

En algunos Reglamentos se especifica que estas propuestas de resolución no pueden significar una cuestión de confianza o una moción de censura. Esto es debido a que la cuestión de confianza o la moción de censura son los instrumentos para exigir la responsabilidad política del Gobierno y desde el asentamiento del parlamentarismo racionalizado tienen sus propios procedimientos específicos para ser tramitados con unos límites tanto subjetivos como objetivos y temporales muy determinados.

En el Reglamento del Parlamento navarro se exige además que: «*En el caso de que las mismas contengan compromisos presupuestarios, será necesario el informe favorable del Gobierno.*» Esta previsión del Reglamento navarro que, por otra parte, es el único que la contiene, quizás responde a un determinado concepto de los efectos que estas propuestas pueden tener en el caso de que sean aprobadas. Parece esta norma concederle un cierto efecto jurídico a estas resoluciones pues sólo así se explica esta previsión. Sólo si estas resoluciones vinculasen jurídicamente al Gobierno como *mutatis mutandis* sucede con las enmiendas dentro de un procedimiento legislativo se podría explicar que se exigiese la conformidad o informe favorable del Gobierno para su admisión.

Desde nuestro punto de vista, que coincide con el parecer mayoritario de la doctrina, las propuestas de resolución, como ya dijimos, sólo tienen un valor político, por lo que sólo pueden vincular con este carácter al Gobierno. Tienen un indudable valor político, el Gobierno se ve obligado políticamente al cumplimiento de lo ordenado por las propuestas de resolución



aprobadas pero de ningún modo suponen un mandato jurídico que pueda ser exigido de modo coercitivo al Gobierno por el Parlamento.

En el caso de que en el tiempo se quiera controlar el cumplimiento de lo instado en las resoluciones aprobadas, las Cámaras podrán utilizar todos los instrumentos de información y de control de los que le dotan sus normas para velar por el mismo o para poner de manifiesto ante la opinión pública que a pesar del compromiso del Ejecutivo éstas no se han cumplido ejerciéndose de este modo la correspondiente sanción política. De todos modos, es necesario destacar que la correlación que existe por regla general entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno va a impedir normalmente la adopción por el Parlamento de resoluciones que no puedan ser o incluso que no hayan sido ya cumplidas por el Gobierno. Sólo posiblemente puedan producirse situaciones como la descrita en el caso de gobiernos de coalición y de mayorías coyunturales, pero que de repetirse en exceso podría llevar a una situación de crisis más grave que la del puro incumplimiento de una resolución, como es, por la situación creada, la de que se disuelva el Gobierno correspondiente o, en su caso, a través de los medios para exigir responsabilidad política la de poder imponer jurídicamente una sanción que consista en que el Gobierno presente su dimisión.

Antes de entrar en el estudio del debate y votación de estas propuestas de resolución, vamos a referirnos específicamente a algunos Reglamentos que presentan ciertas peculiaridades en lo que respecta al régimen de presentación de estas propuestas de resolución.

Por regla general los Reglamentos no establecen una limitación al número de propuestas de resolución que se pueden presentar; sin embargo, no es una regla que podamos emplear respecto a todos, pues el Reglamento de la Asamblea de Madrid sí que establece un límite de tal carácter. En concreto, en su artículo 219.7 establece que: «7. *Terminado el debate, se abrirá un plazo máximo de treinta minutos durante el cual los Grupos Parlamentarios podrán presentar ante la Mesa propuestas de resolución, hasta un máximo de siete propuestas de resolución por cada Grupo Parlamentario.*» Suponemos que la razón del establecimiento de esta disposición reglamentaria es la de evitar una profusión excesiva de las mismas que, por un lado, dificultase por la cantidad de escritos que se presentasen la labor de la Mesa en el momento de calificarlas y admitirlas a trámite teniendo en cuenta que el tiempo de que dispone para ello no es demasiado extenso y, por otro lado, complicase también por su gran número el debate y votación de las mismas.

Fuera ya de la imposición de límites cuantitativos vamos a referirnos a otra peculiaridad que destaca dentro de la homogeneidad que en general rige en este tema en casi todos los Reglamentos, y es la recogida en el Reglamento del Parlamento de Cataluña respecto de la posibilidad de presentar propuestas transaccionales. Decir que el Reglamento del Parlamento de Cataluña establece, como ya señalamos, en su artículo 124 que previo al inicio del debate los Grupos pueden presentar propuestas transaccionales que impliquen la retirada en todo o en parte de sus propuestas definitivas. Es el único Reglamento que se pronuncia expresamente al respecto y es debido

también a que es el único que prevé un plazo para que después de presentadas las propuestas de resolución éstas se estudien por los Grupos parlamentarios. El resto de los Reglamentos sólo fijan el plazo para la presentación de propuestas de resolución y tras el transcurso del mismo la Mesa procede a calificarlas y, si las considera de conformidad al Reglamento, a admitirlas a trámite pudiéndose reanudar la sesión inmediatamente después de que se haya producido este hecho, lo que además suele ser lo habitual. El Reglamento del Parlamento catalán también es el único que prevé la posibilidad de presentar enmiendas durante el debate al señalar en su artículo 124 en el apartado 4 lo siguiente: «4. *Un Grupo parlamentario podrá enmendar las propuestas de resolución que haya presentado sólo en caso de que, una vez explicitada la intención de voto de un Grupo o más respecto a las mismas, considere que así podrá conseguir el apoyo de algún otro Grupo y siempre que ninguno de los Grupos parlamentarios se oponga a ello.*» Como vemos, en primer lugar estas enmiendas a las propuestas de resolución sólo puede presentarlas el grupo autor de las mismas a diferencia de lo que suele suceder con las enmiendas presentadas en otros procedimientos parlamentarios que son realizadas por diputados o grupos no autores de la iniciativa que se enmienda, en segundo lugar la finalidad que persigue es la misma que con las propuestas transaccionales, ya que pretende lograr el apoyo de otros Grupos a su propuesta acercándose al planteamiento que los mismos hayan podido efectuar oralmente en el debate y en tercer lugar establece el requisito de que ningún otro Grupo parlamentario se oponga a ello. La previsión de presentar enmiendas que sólo hace el Reglamento del Parlamento catalán, aun con las peculiaridades que hemos visto de que sólo sea presentada por el grupo autor de la propuesta nos hace preguntarnos si en el resto de los Parlamentos se permite enmendar las propuestas de resolución en orden a llegar a transacciones. En algunas ocasiones, debido a su semejanza con las proposiciones no de ley se ha aplicado analógicamente el régimen de las mismas y se ha determinado por las Mesas respectivas que se pueden presentar durante el debate enmiendas transaccionales a las propuestas de resolución siempre que ningún grupo se oponga; no obstante, tenemos que señalar que en puridad no son enmiendas transaccionales porque no hay ninguna enmienda que haya sido presentada antes y que haya que retirar y sobre la que se transaccione. Por esa razón y por no existir ninguna previsión reglamentaria al respecto, los órganos de gobierno en muchas ocasiones han determinado la imposibilidad de presentar este tipo de enmiendas durante el debate y de que se produzca ningún tipo de enmiendas ya en ese momento del debate.

Con esta misma finalidad de conseguir transacciones se permite en el Reglamento del Parlamento Catalán la votación separada de una o varias partes de las propuestas de resolución, votación separada que, aunque no expresamente regulada en otros Reglamentos, se suele admitir en los Parlamentos siempre que sean las partes claramente separables y en algunos Cámaras se exige además que sea permitida por el autor de la propuesta para así garantizar que la misma conservará su sentido.

Después de hacer referencia a algunas variaciones normativas respecto de las propuestas de resolución vamos a entrar en el estudio del debate y vota-

ción de las mismas que por lo general y salvo excepciones responde a un mismo esquema.

Los Grupos parlamentarios defienden las propuestas de resolución que han presentado en el tiempo máximo que marca el Reglamento, dejando algunos reglamentos la determinación del tiempo al arbitrio del Presidente. En algunas de estas normas, así en el Reglamento de las Cortes de Aragón o en el Reglamento del Parlamento Vasco, se prevé la posibilidad, que también se deja a juicio presidencial, de abrir un turno en contra de estas propuestas de resolución.

Los Reglamentos a la hora de regular la votación de estas propuestas marcan el orden en el que las mismas deben ser votadas. Unos establecen el orden de presentación, otros el orden que resulte de la importancia numérica de los grupos, determinando también algunos de ellos que en todo caso se votarán en primer lugar *«aquellas que propongan el rechazo global del contenido de la comunicación del Consejo de Gobierno»* (art. 147.7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía). Asimismo, otros Reglamentos como el de la Junta General del Principado de Asturias o del Parlamento catalán disponen que una vez aprobada una propuesta de resolución las demás sólo podrán ser votadas en aquellos casos en que sean complementarias y no contradictorias con la aprobada.

Toda esta regulación nos permite observar la importancia que en nuestros Parlamentos ha ido adquiriendo la función de impulso político que tiene la finalidad de que el Poder legislativo participe en la fijación de la acción política general y con ello ocupe un lugar predominante en el escenario político.

Queda, pues, en manos del Parlamento y de sus miembros, y en la medida que las circunstancias de cada momento lo permitan, que el ejercicio de esta función junto con la de control se cumpla, a través de estos debates, de la manera más eficaz posible.