

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012

CRÉDITOS

INFORME

**LOS LÍMITES AL DERECHO DE ENMIENDA EN LA REFORMA
CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SOBRE LAS ENMIENDAS A INICIATIVAS LEGISLATIVAS**por **Piedad García-Escudero Márquez**

Letrada de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El informe, al hilo de la inadmisión de enmiendas en la tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, se ocupa de los límites al derecho de enmienda, en particular en las reformas constitucionales, analizando la reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre la exigencia de homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas a las que afectan. Se concluye en que la inadmisión de enmiendas, por parte de la Mesa del Congreso o la Mesa del Senado, estaba justificada en la medida en que se traspasaron los límites del derecho de enmienda, y que incluso, aplicando la nueva doctrina del Tribunal Constitucional, otras enmiendas podrían haber sido inadmitidas.

ABSTRACT

This report, while on the subject of inadmission of amendment proposals to the reform of Section 135 of the Spanish Constitution, analyses the boundaries to the right to amend, particularly referred to constitutional reforms and with special attention to the recent decisions of the Constitutional Court on the amendments' relevancy to the bill they point at. The conclusion is that the inadmission of amendment proposals by the Bureau of the Congreso or the Senate is deemed fair, given that the limits of the right to amend had been overstepped. Other proposals could have been turned down, in accordance to the new decisions of the Constitutional Court.

1. INTRODUCCIÓN

La inadmisión por las Mesas del Congreso y del Senado de diversas enmiendas formuladas por los Grupos parlamentarios a la Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución ha traído a la actualidad la cuestión de los límites al derecho de enmienda a las iniciativas legislativas y de reforma constitucional¹.

Con este tema se encuentran relacionadas y merecen un comentario -además del Auto 9/2012 del Tribunal Constitucional, de inadmisión del recurso de amparo presentado por dos diputados- las recientes sentencias 119/2011 y 136/2011, referidas respectivamente a la exigencia de homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas a las que afectan y a las leyes de contenido heterogéneo (las vulgarmente conocidas como leyes de medidas, pero también muchas otras).

1. La versión completa de este trabajo forma parte de un estudio más amplio sobre la tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, publicado en el número monográfico de *Teoría y realidad constitucional* nº 29, 2011, págs. 221-254, bajo el título "La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS****2. SIGNIFICADO DEL DERECHO DE ENMIENDA**

El derecho de enmienda, o de modificación de las iniciativas legislativas, implica la facultad de la Cámara de ejercer en plenitud su poder legislativo², mediante la introducción de modificaciones en los textos que tramita, para obtener en el producto final del procedimiento (la ley en el procedimiento legislativo, la reforma constitucional en el caso que nos ocupa) los dos objetivos que éste persigue: la mayor perfección técnica posible y el más amplio consenso de voluntades.

De otra parte, el principio de libertad de deliberación de las Cámaras exige el reconocimiento del también llamado derecho de enmienda -pero que en este caso sólo es de propuesta de modificación- a sus miembros o a los grupos parlamentarios que éstos forman³. Como explica Biglino Campos⁴, para los miembros de la minoría la enmienda constituye la posibilidad de introducir cambios en los textos legislativos, de manera que les sea posible votar a su favor, a la vez que es un instrumento para el ejercicio de la función de oposición, ya que permiten dar publicidad y contraponer las propias concepciones a las de la mayoría y el Gobierno. Para la mayoría, sería el medio esencial para intervenir en el procedimiento legislativo y contrapesar de alguna forma el protagonismo desempeñado por el Gobierno mediante la presentación de proyectos de ley.

Entendemos por enmienda, a la vez, la modificación y la propuesta de modificación de un texto que está siendo tramitado por las Cámaras. La doctrina parte en ocasiones de la configuración del derecho de enmienda del Parlamento como iniciativa legislativa secundaria⁵, derivada⁶, incidental⁷, frente a la originaria, ejercida mediante la presentación de textos legislativos independientes. Sin embargo, se trata de instituciones de naturaleza diferente, fundamentado como está el derecho de enmienda en garantizar que la actividad legislativa se desenvuelva de forma que permita examinar plenamente los intereses opuestos sobre la cuestión objeto de aquella.

Por más que se asemejen las enmiendas a la iniciativa legislativa, aunque sea disminuida, en el sentido de que ambas pretenden someter a la consideración de la Cámara un texto sobre el que aquélla ha de deliberar y resolver, aceptándolo o rechazándolo en todo o en parte, la similitud es de orden lógico, pero su fundamento es diverso⁸. De ahí

2. El que puede lo más, puede lo menos; por eso, dice E. Spagna Musso, el poder de enmienda está comprendido en el poder de iniciativa legislativa [*L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, vol.1 ("Il potere di iniziativa legislativa"), Jovene, Nápoles, 1958, pág. 150].

3. Como señala E. Spagna Musso, lo que comúnmente se conoce como enmiendas, no son sino propuestas de enmiendas; la enmienda al texto se produce cuando aquélla sea aprobada por la Cámara, no antes. De modo que el poder de enmienda pertenece en exclusiva a las Cámaras (*L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., pág. 151). Sin embargo, no considera a las enmiendas de totalidad con texto alternativo verdaderas enmiendas, sino actos de iniciativa legislativa concurrente ("Emendamento", *Enciclopedia del Diritto*, t. XIV, Giuffrè, Milán, 1965, pág. 829).

4. P. Biglino Campos, "Enmienda en el procedimiento legislativo", *Enciclopedia jurídica básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, pág. 2803.

5. V. Miceli, *L'iniziativa parlamentare*, Milán, 1903, pág. 266.

6. F. Santaolalla López, "Iniciativa legislativa parlamentaria: problemática de las enmiendas", en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 237.

7. J. F. Merino Merchán y L. de la Peña Rodríguez, "Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras", *Revista de las Cortes Generales*, nº 23, 1991, pág. 138.

8. E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., págs. 160-161. No puede hablarse de identificación ni de paralelismo entre ambas categorías, sino sólo de parcial convergencia de finalidad, en cuanto que también la propuesta de enmienda tiende a realizar una selección (aunque sea limitada) de los intereses que se someten a la regulación legislativa, en adición o en sustitución de parte de los intereses previstos en el proyecto de ley ("Emendamento", cit., pág. 829). Para E. Pierre (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 4ª ed., Librairies et Imprimeries Réunies, París, 1893, pág. 843) el derecho de enmienda se

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

que existan diferencias sustanciales. Pueden señalarse como caracteres específicos de las enmiendas su carácter subordinado con respecto del proyecto o proposición al que se formulan, de forma que carecen de vida independiente o no existen sin una previa iniciativa legislativa, y su carácter puntual, frente a la generalidad del proyecto o proposición de ley (con la salvedad de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo)⁹. La enmienda es el instrumento para complementar (mediante la adición o supresión) o modificar (enmiendas de sustitución) las iniciativas presentadas.

La legitimación para la presentación de enmiendas está reconocida en nuestros Reglamentos parlamentarios a los miembros de las Cámaras y a los grupos parlamentarios. Esta facultad, junto con la presentación de preguntas, sería el último reducto de labor individual que se reconoce a los parlamentarios, en una regulación dominada por el protagonismo de los grupos, aunque mediatizada por la exigencia de la firma del portavoz (supuestamente a los solos efectos de conocimiento) que requiere el artículo 110.1 del Reglamento del Congreso¹⁰.

No obstante, son los grupos los que gozan en plenitud de la *facultad de presentación de enmiendas*, como señala Rubio Llorente¹¹. En efecto, aunque pueden presentar enmiendas -según el artículo 110.1 del Reglamento del Congreso- los diputados y los grupos parlamentarios, han de hacerse algunas matizaciones a esta afirmación general: la presentación de enmiendas por los diputados requiere, según el Reglamento del Congreso (art. 110.1), la firma del portavoz del grupo a que pertenezca “a los meros efectos de conocimiento”, trámite cuya omisión puede subsanarse antes del comienzo de la discusión en la Comisión; y las enmiendas a la totalidad sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios (art. 110.3).

En el momento actual, las enmiendas –como las proposiciones de ley- son presentadas exclusivamente por los grupos parlamentarios, habiendo desaparecido prácticamente las enmiendas de diputados, con excepción de las del Grupo Mixto, donde se presentan por tantos diputados como formaciones lo integran, también con la firma del portavoz.

El Tribunal Constitucional ha señalado que forman parte del núcleo de la función representativa parlamentaria, además del derecho a la iniciativa legislativa mediante la presentación de proposiciones de ley (sentencias 124/1995, 38/1999 FJ 3, 242/2006 FJ 5), el derecho a presentar enmiendas. Lo afirmó ya en el ATC118/1999: “pues la participación en el ejercicio de la función legislativa y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante [STC 38/1990, fundamento jurídico 3.º a)]”¹²,

presenta como el corolario del derecho de iniciativa, aunque se trate de una iniciativa limitada, por cuanto no puede hacer nacer una cuestión nueva. No obstante, señalan P. Avril y J. Gicquel (*Droit parlementaire*, Montchrestien, París, 1988, pág. 152), la relación con el texto debatido es una cuestión de admisibilidad que depende de la apreciación del legislador, el cual siempre puede ampliar las cuestiones iniciales.

9. J. F. Merino Merchán y L. de la Peña Rodríguez (“Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”, *cit.*, pág. 139) añaden a estos caracteres el incidental, en cuanto presentan una cuestión ligada a la iniciativa principal.

10. Véase al respecto P. García-Escudero Márquez, “El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 28, 2011, esp. págs. 222-226.

11. F. Rubio Llorente, “El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, *Revista española de Derecho constitucional*, nº 16, 1986, pág. 94.

12. No obstante, el ATC 12/1986 parece dar por bueno que las enmiendas deban presentarse por los grupos parlamentarios: “en ningún caso podría entenderse... que entre aquellas facultades [de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones de representación] se hallan las de presentar enmiendas individuales y no sólo a través del correspondiente Grupo parlamentario... máxime cuando ... ni se impide en absoluto a los diputados formular sus enmiendas, aunque éstas deban ser aceptadas y presentadas por el grupo parlamentario, ni consta que al hoy recurrente le fueran rechazadas efectivamente las que, según dice, tenía intención de presentar... Por lo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

y lo reafirma con claridad en la reciente e importante sentencia 119/2011: “el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, en este caso a los Senadores, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE”.

3. LÍMITES AL DERECHO DE ENMIENDA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional bien son impuestos por los Reglamentos de las Cámaras, bien derivan de las especialidades procedimentales que presentan los distintos tipos de reforma, bien responden a la exigencia de congruencia de las enmiendas con el texto de la iniciativa, como ha confirmado recientemente el Tribunal Constitucional en una revisión de su doctrina. A su vez, este último límite guarda relación con la exigencia de una legitimación especial para las iniciativas de reforma constitucional de origen parlamentario. En definitiva, examinaremos estos límites de lo formal a lo material, que a la vez resulta de lo más sencillo a lo más complejo.

a) Prohibición de enmiendas a la totalidad de devolución

Conforme al artículo 126 del Reglamento del Congreso, no caben enmiendas a la totalidad de devolución sobre las proposiciones de ley previamente tomadas en consideración por la Cámara, sean de iniciativa parlamentaria, autonómica o popular, quedando excluidas por tanto de esta prohibición sólo las proposiciones de ley del Senado, que no han sido objeto de pronunciamiento por la Cámara Baja¹³. El artículo 146.1 RC se remite, para la tramitación de los proyectos y proposiciones de reforma constitucional, a las normas establecidas en el Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley, con las especialidades contempladas en dicho artículo. Resulta, por tanto aplicable la exclusión de enmiendas de totalidad de devolución a las proposiciones de reforma constitucional tomadas en consideración, como es el caso de la Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución.

A este motivo respondió la inadmisión de la enmienda nº 5 del Grupo ERC-IU-ICV, de supresión del artículo único de la Proposición de reforma, que materialmente pretendía tal devolución, pues de aprobarse la enmienda el resultado habría sido el fracaso de la iniciativa.

En realidad, no otra cosa pretendía la enmienda nº 20, de la Sra. Díez (Grupo Mixto), al proponer como texto del artículo 135 el actual de la Constitución, combinada con la enmienda nº 23, de supresión de la disposición adicional única; pero en la medida que cada una de ellas es una enmienda parcial y en su conjunto no afectan a todo el texto de la proposición, al menos formalmente, pues ésta cuenta también con una exposición de motivos y una disposición final, fue admitida a trámite.

demás, siendo [los grupos]...emanación de los partidos políticos, no puede olvidarse que los mismos se definen en el art. 6 de la Constitución como instrumentos o cauces fundamentales para la participación política, por lo que ni siquiera carecen de cierta justificación en el propio texto constitucional las decisiones adoptadas por el Presidente y la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados que ahora se impugnan”.

13. Cabría pensar que este precepto viola la facultad de iniciativa del Senado, proclamada por el artículo 87.1 de la Constitución, subordinándola a la voluntad del Congreso, aunque lo que se hace en realidad es dar a las proposiciones de ley tomadas en consideración por dicha Cámara el mismo tratamiento que a los proyectos del Gobierno, sometidos en el debate y votación de totalidad a la posibilidad de aprobación tanto de enmiendas a la totalidad de devolución como de texto alternativo y, en este sentido, tal vez quepa aceptar lo que en un principio parece contrario a la Constitución, como decisión del Congreso, al comienzo de la tramitación, sobre la viabilidad de la iniciativa procedente de un sujeto ajeno. La posibilidad de devolución de una proposición de ley al Senado cobra su sentido en el caso de mayorías distintas en las dos Cámaras, en la que el Congreso, Cámara donde reside la mayoría que apoya al Gobierno, rechaza tramitar la proposición

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS***b) Límites derivados de especialidades procedimentales*

En un doble aspecto deben contemplarse los límites derivados de especialidades procedimentales en el caso de la reforma constitucional:

- de una parte, ha de tenerse en cuenta que la legitimación exigida para la presentación de proposiciones de reforma constitucional es más rigurosa que para la presentación de enmiendas

- de otra parte, la Constitución prevé dos procedimientos de reforma distintos en los artículos 167 y 168, cuya tramitación parlamentaria difiere desde su inicio.

Veamos la repercusión de estos aspectos en la limitación del derecho de enmienda, que en ambos casos nos va a reconducir al límite siguiente, la necesidad de homogeneidad de las enmiendas con el texto de la iniciativa.

b.1. Legitimación diferente para proposiciones de reforma y enmiendas.

Recordemos que el artículo 166 de la Constitución remite el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional a los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87, relativo a la iniciativa legislativa. A su vez, el apartado 1 de este artículo declara: “La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”.

Los Reglamentos del Congreso y el Senado establecen una *legitimación* diferente para presentar proposiciones de ley y *proposiciones de reforma constitucional*. Pueden presentar las primeras un grupo parlamentario, 15 diputados o 25 senadores¹⁴ (126.1 RC, 108.1 RS). Las segundas deben ir suscritas en el Congreso por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados (es decir, 70 diputados, 146.1 RC) y en el Senado por cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (152 RS).

La legitimación reforzada exigida para las proposiciones de reforma, que las eleva por encima de la iniciativa legislativa ordinaria, además de estar en consonancia con su carácter más trascendente –un abuso de este tipo de proposiciones por así decirlo “frivolizaría” la reforma constitucional, aun cuando ninguna llegara a ser tomada en consideración-, pretende que las iniciativas que se presenten tengan perspectivas de llegar a buen término, teniendo en cuenta que las mayorías exigidas para su aprobación son también superiores a las requeridas para la aprobación de leyes.

En cuanto a las *enmiendas*, la *legitimación* para presentarlas es atribuida en general por los Reglamentos de nuestras Cámaras a los parlamentarios y a los grupos, siendo ejercida esta facultad en el momento actual exclusivamente por los últimos.

Si el trámite de enmiendas no se utiliza conforme a su finalidad de introducir modificaciones en una iniciativa presentada y -en el caso de las proposiciones- tomada en consideración por la Cámara, sino que se emplea para introducir elementos ajenos a la misma, en el supuesto de la reforma constitucional se produce claramente un fraude de procedimiento, en la medida en que los grupos parlamentarios individuales pueden esquivar así la exigencia de que deban concurrir dos grupos en la presentación de proposiciones de reforma.

Para que el fraude no se produzca, las enmiendas deben ser tales y no iniciativas, esto es, referirse al texto de la proposición o guardar una clara conexión material con la misma. No nos extendemos aquí sobre esta cuestión, que vamos a tratar con más detalle más adelante, incluyendo la reciente revisión de la doctrina del Tribunal Constitucional. Bástenos dejar apuntada la exigencia de homogeneidad y congruencia de las enmiendas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

con el texto tomado en consideración para no incurrir en un fraude de legitimación para la iniciativa de reforma constitucional.

Tal vez en este apartado debemos situar aquellas enmiendas, con redacción diversa, que pretendían el sometimiento a referéndum de la reforma aprobada, por interpretarse que materialmente constituían una reforma del Título X de la Constitución. La inadmisión por las Mesas se fundamenta “por suponer una alteración del procedimiento de reforma constitucional contemplado en el Título X de la Constitución”.

b.2. Procedimientos parlamentarios distintos para la tramitación de las reformas constitucionales simples o agravadas.

La Constitución, en los artículos 167 y 168, establece dos procedimientos distintos de reforma constitucional que difieren no sólo en cuanto a las mayorías requeridas para su aprobación y el carácter obligatorio o facultativo del referéndum, sino también en su tramitación parlamentaria.

Esta diferencia halla reflejo en los Reglamentos de las Cámaras. Por fijarnos sólo en el inicio del procedimiento parlamentario, el artículo 146.1 del Reglamento del Congreso se remite, para la tramitación de los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren “los artículos 166 y 167 de la Constitución”, a las normas establecidas para los proyectos y proposiciones de ley, esto es, al procedimiento legislativo, regulando sólo la señalada peculiaridad de la legitimación, la mayoría requerida para la aprobación y la resolución de conflictos con el Senado. En cambio, el artículo 147 RC introduce como primer trámite para los proyectos y proposiciones de ley que postulen una reforma afectada por el artículo 168 de la Constitución un debate ante el Pleno, que se ajustará a las normas previstas para los de totalidad, seguido de la votación del “principio de revisión”, sin que se abra en esta primera legislatura trámite de enmiendas, pues la aprobación de aquél por mayoría de dos tercios va seguida de la disolución de la Cámara.

Cierto es que, si trazamos un paralelismo con otro supuesto de disparidad procedimental, en el caso de las iniciativas legislativas pueden introducirse enmiendas de carácter orgánico prácticamente hasta el último momento del procedimiento –a través de enmiendas en el Senado-, procediéndose al desglose de la materia orgánica para integrar una iniciativa de esta naturaleza. Pero, aparte de que ello encuentra apoyo en el artículo 130 del Reglamento del Congreso, la disparidad procedimental se produce en el momento final de la aprobación, no en el inicio de la tramitación. Y volvemos al supuesto anterior, si el texto introducido en un proyecto o proposición de reforma constitucional tuviera que ser desglosado como iniciativa distinta, debería haberse presentado como proposición de reforma y no como enmienda, y haber cumplido en consecuencia con los requisitos iniciales de legitimación.

Distintas enmiendas pretendían incorporar al texto de la reforma la modificación de preceptos incluidos en el ámbito del artículo 168 de la Constitución, señaladamente del artículo 2. La inadmisión se produce “en la medida en que postulan una reforma de un artículo para cuya reforma el artículo 168 exige un procedimiento agravado”.

c) Límites derivados de la exigencia de homogeneidad y congruencia entre las enmiendas presentadas y la iniciativa original. La nueva doctrina del Tribunal Constitucional

Ninguna enmienda a la Proposición de reforma constitucional fue inadmitida por la Mesa del Congreso o del Senado por falta de homogeneidad o congruencia con la iniciativa a la que se refiere. Y sin embargo, habría podido aplicarse la doctrina revisada del Tribunal Constitucional, contenida en recientes sentencias, sobre los límites del derecho de enmienda.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Hasta ahora, la doctrina del Alto Tribunal podía ser calificada de oscilante -por más que haya querido justificarla en la sentencia 119/2011- en cuanto a la necesidad o no de conexión material de las enmiendas con el texto legislativo enmendado. Hemos mantenido, pese a ello, la necesidad de que las enmiendas respeten los principios citados de homogeneidad y congruencia¹⁵, muy en particular en el procedimiento agravado de reforma constitucional¹⁶.

Es conocida la sentencia 99/1987, sobre la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, en la que el Tribunal afirmaba que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno”.

Esta doctrina fue ratificada por el Pleno del Tribunal en la sentencia 194/2000, de 19 de julio, en el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, en que se regulaba, mediante una enmienda introducida en el Senado, el tratamiento fiscal de las diferencias de valor resultantes de la comprobación administrativa a efectos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales. El Tribunal afirmó que los artículos 90.2 CE y 107 RS “no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados”¹⁷, rechazando que el procedimiento empleado hubiera restringido las facultades del Congreso de los Diputados.

En la sentencia 119/2011, el Tribunal justifica los dos pronunciamientos expuestos -ante supuestos similares en que el precepto impugnado había sido incluido como enmienda senatorial- en que se había tomado en consideración, por un lado, la alegación de los recurrentes de que no respondía a la finalidad concreta de la iniciativa legislativa, pero sin negar que existía una conexión material, y por otro la inexistencia de previsión expresa en el Reglamento del Senado al respecto, lo que llevaba a concluir “en defensa del amplio margen de autonomía y valoración de las Cámaras, que no cabe derivar de la Constitución la existencia de unos límites al alcance de las enmiendas senatoriales que impidan innovaciones en la finalidad de la iniciativa legislativa, de modo que la negativa a valorar la concurrencia de una conexión material u homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa como requisito de admisibilidad de una enmienda no supondría un infracción de la legalidad parlamentaria”.

Junto a estos dos pronunciamientos, el Tribunal destaca tres resoluciones dictadas en procedimientos de amparo interpuestos por la vía del artículo 42 LOTC contra decisiones de Mesas de Parlamentos autonómicos, en las que fue más proclive a reconocer la necesidad de homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas enmendadas,

15. P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 238 y ss.

16. Para evitar que por vía de enmienda se introduzcan modificaciones no previstas en el principio de reforma aprobado por la primera legislatura y ratificado por la segunda, que esquivaran las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 168 de la Constitución. Recuérdese que en la tramitación de las leyes de armonización, que pueden presentar cierto paralelismo procedimental, el artículo 168.3 RC declara no admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara de apreciación de la necesidad. P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, págs. 101-102.

17. “La tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de constitucionalidad” (FJ 3).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

confirmando la constitucionalidad de las valoraciones de las respectivas Mesas no sólo en aquellos supuestos en que el Reglamento de la Cámara lo había previsto de manera expresa (STC 23/1990, sobre el rechazo por la Mesa de las Cortes Valencianas de una enmienda de texto alternativo a un proyecto de Proposición de ley orgánica de modificación del Estatuto de Autonomía por carecer de congruencia con el texto a que iba dirigida; y ATC 275/1993, en relación con la inadmisión por la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 23 enmiendas a la propuesta de Proposición de ley orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía, con fundamento en la desconexión entre el contenido de las enmiendas y el texto de la propuesta, pretendiendo en realidad una enmienda a la totalidad con texto alternativo¹⁸), sino también en aquellos casos en que no se establecía una concreta previsión al respecto: ATC 118/1999, sobre el rechazo por la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria de dos enmiendas por incongruentes con el texto que se pretendía enmendar. El auto hacía extensiva a las enmiendas parciales la jurisprudencia establecida en la STC 23/1990, sobre la exigencia de correlación material con el texto enmendado en el caso de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo. La importancia de este auto residía en que reconocía la necesidad de concurrencia de los dos requisitos de homogeneidad y congruencia de las enmiendas que reclamaba la doctrina¹⁹.

En la importante sentencia 119/2011, el recurso de amparo fue avocado por el Pleno del Tribunal Constitucional al amparo del artículo 13 de la LOTC, según dice expresamente (FJ 6) para revisar la jurisprudencia sentada por el Pleno en las sentencias 99/1987 y 194/2000 y clarificarla a la vista de la sentencia 23/1990 y de los autos 275/1993 y 118/1999, clarificación y revisión especialmente convenientes al tratarse de resoluciones de distinta naturaleza y dictadas tanto en recursos de inconstitucionalidad como en recursos de amparo.

A los efectos que aquí nos interesan, no referidos exclusivamente a las enmiendas del Senado (a las que, dada la naturaleza del recurso, debe circunscribirse la doctrina contenida en la sentencia), destaquemos el resumen siguiente (FJ 6): “incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo”, no considerando el Tribunal novedosa la conclusión de que la Constitución impone, aun implícitamente, la existencia de determinados límites materiales en la actividad legislativa, por haberse aplicado con anterioridad a las leyes de presupuestos.

El Tribunal matiza, no obstante su doctrina, reconociendo un amplio margen de apreciación a las Mesas de las Cámaras para determinar la existencia de conexión material entre enmienda e iniciativa, pero esta tarea “cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima²⁰. Esta valoración, por otra parte, debe hacerse en el seno del procedimiento legislativo, en el que las dos Cámaras no están en la misma posición, por lo que “la aplicación de esta doctrina en cada caso no puede hacerse sin valorar

18. “Ignorando con ello que la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede en consecuencia ser reabierto” (FJ 2).

19. Así, A. Arce Janáriz, “El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional”, *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 41, 1994, pág. 163.

20. “...pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que en tal caso se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa” (FJ7).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

que el Congreso y el Senado no actúan en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales”. Para supuestos de urgencia, el Tribunal recuerda que existe la posibilidad de acudir a otros mecanismos, como el decreto ley o los procedimientos de urgencia o lectura única²¹.

El Tribunal cierra su razonamiento destacando que el derecho de enmienda de los parlamentarios no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 de la Constitución (FJ 8), que se ve lesionado si el debate se articula de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa²².

Esta sentencia, tan reciente, habría podido ser aplicada por las Mesas de las Cámaras respecto de las enmiendas carentes de homogeneidad con la Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución (por ejemplo, las relativas al artículo 2 y al derecho de autodeterminación de Cataluña y País Vasco, inadmitidas por otros motivos), y también de congruencia, por tratarse de una proposición tomada en consideración (recuérdese la sentencia 23/1990). Como declara la posterior sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, confirmando la doctrina revisada, “la materia y el objeto del procedimiento lo delimita el autor de la iniciativa” (FJ 6). “Toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado...No caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma. Cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete dicha conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa” (FJ 8).²³

Es precisamente en la tramitación de las reformas constitucionales donde puede aplicarse con mayor rigor la exigencia de homogeneidad y congruencia de las enmiendas con la iniciativa, y no sólo en el caso de las que han de tramitarse conforme al artículo 168 de la Constitución²⁴ (téngase en cuenta, por otra parte, que la exigencia de un procedimiento diferenciado no implica forzosamente la incongruencia, véanse a título de ejemplo las leyes orgánicas complementarias de otras ordinarias). Como se ha

21. “Dicho de otra forma, aceptar el ejercicio del derecho de enmienda como mecanismo paliativo o sustitutivo de las insuficiencias que pudieran tener los procedimientos legislativos supondría tanto como hacer caso omiso de la voluntad del constituyente” que ya ha determinado los instrumentos con los que hacer frente a las urgencias legislativas. “Desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que pueda tener pero no forzar la Constitución” (FJ 7).

22. Tal vez la conexión con el derecho de enmienda de los demás parlamentarios no fuera el motivo más acertado para declarar la inconstitucionalidad. En efecto, las enmiendas, cualesquiera que sean –homogéneas o heterogéneas– se debaten y votan, en comisión y en Pleno. Tampoco una enmienda homogénea y congruente que plantee una cuestión imprevista e imprevisible –y por tanto nueva– puede ser enmendada, salvo por vía de transacción en los términos reglamentarios. El argumento para la inconstitucionalidad debiera haber estribado en la vulneración del principio de seguridad jurídica que produce la inclusión de elementos heterogéneos en una ley, lo que no ha considerado contrario a la Constitución el Tribunal en la sentencia 136/2011.

23. Lamentablemente, en esta segunda sentencia, el Tribunal no ha mantenido un criterio riguroso y clarificador respecto de las leyes de contenido heterogéneo –singularmente, las llamadas leyes de medidas, una de las cuales constituía el objeto del recurso–, pues no ha considerado que lesionen la seguridad jurídica. Coincidió plenamente con el voto particular del magistrado Aragón Reyes en que el recurso ofrecía al Tribunal la ocasión de poner coto a la práctica de estas leyes. Aragón fundamenta la inconstitucionalidad de la ley impugnada en la vulneración del principio democrático reconocido en el artículo 1.1 de la Constitución y de su proyección sobre el procedimiento legislativo.

24. Sobre la necesidad de una calificación material de las enmiendas al tramitarse una reforma constitucional en la segunda legislatura, para evitar que excedieran los límites del principio de reforma aprobado en la primera y ratificado en aquélla, puede verse P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., pág. 102.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

señalado con anterioridad, admitir enmiendas sin conexión material con la iniciativa permite obviar la legitimación requerida para presentar proyectos o proposiciones de reforma.

De hecho, el Tribunal Constitucional, en el Auto 9/2012, en cuanto a la inadmisión de la enmienda a la totalidad de ERC-IU-ICV se apoya en la necesidad de homogeneidad de las enmiendas con la iniciativa y afirma que los recurrentes presentaron una iniciativa de reforma de la Constitución distinta a la iniciativa que se estaba tramitando y no un texto alternativo a la reforma del artículo 135 de la Constitución, habiendo sido ya aceptada por el Tribunal la inadmisión a trámite de una enmienda que se separa del objeto de la tramitación en curso en la sentencia 23/1990, posición confirmada en la sentencia 119/2011.

4. CONCLUSIÓN

En otro lugar²⁵ he concluido que el procedimiento utilizado para la tramitación de la Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución no ha sido el adecuado y que los propios procedimientos parlamentarios utilizados (lectura única, urgencia, miniplazos de enmiendas) no han permitido paliar la ausencia de negociación previa denunciada por los grupos minoritarios e incluso han llegado a impedir la posibilidad de alcanzar alguna transacción parcial a lo largo de la tramitación²⁶.

En lo que se refiere a las enmiendas presentadas (que son significativas, porque revelan por dónde van las aspiraciones de reforma constitucional de las minorías), la inadmisión de algunas de ellas por las Mesas de las Cámaras, puede considerarse justificada, en la medida en que traspasaron los límites del derecho de enmienda en la reforma constitucional, aunque se haya querido explotar políticamente dicha inadmisión presentándola como una maniobra de veto. Incluso deberían haber ido más allá los órganos rectores de las Cámaras, aplicando la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la homogeneidad y congruencia de las enmiendas con la iniciativa a la que afectan, contenida entonces en la sentencia 119/2011 y ahora también en la 136/2011. ■

25. P. García-Escudero Márquez, "La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)", *cit.*, pág. 235.

26. También técnicamente el texto de la reforma podría haber mejorado con un examen más sosegado, véase a título de ejemplo la disposición adicional única de contenido parcialmente transitorio y parcialmente referido a la entrada en vigor, que debería figurar en la disposición final única.