

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ADMITE LA CALIFICACIÓN DE ENMIENDAS AL ARTICULADO COMO ENMIENDAS A LA TOTALIDAD ENCUBIERTAS, SIEMPRE QUE LA CONSIGUIENTE INADMISIÓN SEA MOTIVADA, QUE NO SE PARTA DE UN PRESUPUESTO ERRÓNEO Y QUE NO SE VULNERE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 4/2018, DE 22 DE ENERO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 4931/2016. (BOE NÚM. 46, DE 21 DE FEBRERO DE 2018)

THE SPANISH CONSTITUTIONAL COURT ACCEPTS THE CLASSIFICATION OF AMENDMENTS TO SECTIONS AS COVERT AMENDMENTS TO THE WHOLE BILL, PROVIDED THAT THE RESULTING INADMISSIBILITY IS SUBSTANTIATED, THAT SUCH CLASSIFICATION IS NOT GROUNDED ON A MISTAKEN ASSUMPTION AND THAT THE PRINCIPLE OF EQUAL TREATMENT IS NOT VIOLATED. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENT 4/2018, OF JANUARY 22, CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 4931/2016. (BOE NUM. 46, OF FEBRUARY 21, 2018)

Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ
Letrada de las Cortes Generales
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-0791-8151>

RESUMEN

La calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad encubiertas requiere que la consiguiente inadmisión sea motivada, no se parta de un presupuesto erróneo y no se vulnere el principio de igualdad de trato.

Palabras clave: derecho de enmienda, homogeneidad de las enmiendas, facultades de calificación de la Mesa: motivación, enmienda a la totalidad encubierta

Artículos clave: art. 23.2 CE.

Sentencias y Autos del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 74/2009, FJ 3, STC 44/2010 FJ 4, STC 119/2011, FJ 5 y 7, STC 136/2011, FJ 8, STC 23/2015, FJ 8, STC 59/2015, FJ 5 y 6 b), STC 216/2015, FJ 5 y 6, STC 153/2016, FJ 3, STC 185/2016, FJ 5 c), STC 213/2016, FJ 4, STC 32/2017, FJ 4 b), STC 139/2017, FJ 9, STC 76/2018, FJ 3. ATC 275/1993, FJ 2, ATC 118/1999, FJ 4.

ABSTRACT

The classification of amendments to sections as disguised amendments to the whole bill requires the assessment of inadmissibility to be motivated, not based on a mistaken assumption and not violating equal treatment.

Key words: right of amendment, amendments consistency, assessment powers of the Bureau: motivation, disguised amendment of the whole bill.

Key Articles: art. 23.2 of the Spanish Constitution.

Related Constitutional Court Judgements and Resolutions: STC 74/2009, FJ 3, STC 44/2010 FJ 4, STC 119/2011, FJ 5 y 7, STC 136/2011, FJ 8, STC 23/2015, FJ 8, STC 59/2015, FJ 5 y 6 b), STC 216/2015, FJ 5 y 6, STC 153/2016, FJ 3, STC 185/2016, FJ 5 c), STC 213/2016, FJ 4, STC 32/2017, FJ 4 b), STC 139/2017, FJ 9, STC 76/2018, FJ 3. ATC 275/1993, FJ 2, ATC 118/1999, FJ 4.

I. ANTECEDENTES

La Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Parlamento de Canarias, con fecha de 19 de julio de 2016, inadmitió a trámite tres enmiendas al articulado del Grupo Parlamentario Podemos a una proposición de ley «en cuanto suponen en conjunto una enmienda a la totalidad encubierta, contradictoria con la toma en consideración del texto de la proposición de ley ya acordada por el Pleno de la Cámara».

Frente a dicha decisión, el Grupo Parlamentario Podemos presentó escrito de reconsideración en el que puso de manifiesto su disconformidad con el Acuerdo adoptado por dos órdenes de motivos: por una parte, porque el motivo de inadmisión no se contemplaba en el Reglamento del Parlamento de Canarias y su adopción excedía de las funciones de calificación de la Mesa de la Comisión y, por otra parte, porque la Mesa realizó una interpretación restrictiva, frente a la interpretación amplia y permisiva realizada por la misma en la admisión de enmiendas al articulado presentadas por otros grupos parlamentarios, que excedían de manera muy significativa el espíritu de modificación de la ley que se tomó en consideración en el Pleno.

La decisión de la Mesa de la Comisión de inadmitir las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos fue ratificada por la Mesa del Parlamento, que afirmó que «no es posible que a través de lo que se presentan como enmiendas parciales, se pretenda anular por completo el contenido de la iniciativa legislativa, y vaciarla de contenido para volver a la regulación anterior, formulando, en realidad, una enmienda a la totalidad con texto alternativo que no difiere de la norma que se pretende reformar, extremo sobre el que ya se ha pronunciado el Pleno, al tomar en consideración la proposición. Se detecta que bajo la forma de enmiendas parciales a artículos de la proposición (a todos y cada uno de ellos) lo que se esconde en el caso controvertido es la formulación extemporánea de un texto alternativo total como si de una enmienda a la totalidad se tratase, que además coincide con la versión del texto cuya modificación persigue la iniciativa legislativa en trámite. Al respecto puede traerse a colación la doctrina plasmada en el ATC 275/1993...».

II. COMENTARIO

1. La sentencia determina en primer lugar el objeto del recurso, limitado a la eventual vulneración del artículo 23 CE, respecto del que recoge la doctrina constitucional (FJ 3, doctrina recordada, entre otras, en la STC 76/2018 FJ 3) como derecho de configuración legal, fijando los reglamentos parlamentarios los derechos y atribuciones de los parlamentarios, que, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio del cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán reclamar, al amparo del artículo 23.1 CE, la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público a través del recurso de amparo. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos y facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.1 si los propios órganos de las asambleas legislativas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

Como tiene declarado el Tribunal, el “derecho de enmienda en el procedimiento legislativo entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios”. El derecho de enmienda “no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE”, es “uno de los principales instrumentos a través del cual los diputados y grupos parlamentarios participan e intervienen en el ejercicio de la potestad legislativa con la pretensión de incidir mediante la formulación de propuestas de rechazo, alteración o modificación sobre la iniciativa legislativa en cada caso concernida. El derecho de enmienda cumple, por consiguiente, la relevante función de garantizar la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley y, en último término, en la configuración del texto legislativo, contribuyendo de este modo a la formación de la voluntad de la Cámara” (STC 139/2017 FJ 9).

El Tribunal recuerda también su doctrina sobre la exigencia de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmen-

dar, iniciada en la STC 119/2011 y proseguida después: el derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con ésta, cuya oportunidad y alcance sólo podrá cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se tratara, o en el debate de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, 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. Con ello se evita que, a través del procedimiento parlamentario, se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción *ex novo* de materias ajenas al mismo (STC 136/2011, FJ 8).

“En definitiva, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado (SSTC 59/2015, FJ 5, y 216/2015, de 22 de octubre, FJ 5), así como que sea congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), si bien la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa, sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo [STC 59/2015 FJ 6 b)]. En todo caso, «lo que no exige nuestra doctrina es que las enmiendas deban responder a la misma finalidad concreta que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado» (STC 216/2015, FJ 6)”.

En la medida en que la vulneración alegada del artículo 23.2 se sustenta en que las Mesas de la Comisión y del Parlamento de Canarias se excedieron en la función de calificación que les corresponde, el Tribunal reitera también su doctrina sobre tal función (FJ 5), que exige que, “en los supuestos en que las resoluciones o acuerdos de las Mesas de los Parlamentos, adoptadas en el ejercicio de su función de calificación y admisión, sean restrictivas del *ius in officium*, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, puesto que en «ausencia de motivación alguna no sería posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al Gobierno entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención

al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (SSTC 74/2009, FJ 3, y 44/2010, FJ 4)» [STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 4 b)]”. El Tribunal recuerda previamente que respecto de la función de calificación “el Tribunal sólo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respecto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios [en un sentido similar, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3; 185/2016, FJ 5 c) y 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 4]”.

En cuanto a las facultades que tienen encomendadas los órganos parlamentarios respecto a las enmiendas, “es doctrina constitucional la posibilidad de que la mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar. Además, «los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate, debiendo éstos pronunciarse de forma motivada acerca de la conexión, de suerte que ‘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’ (STC 119/2011, FJ 7)» [SSTC 216/2015, de 22 de octubre, FJ 5 b)]”.

Por último, la función de calificación y admisión a trámite de los órganos parlamentarios comprende, como ya se afirmó en el ATC 275/1993, de 13 de septiembre, FJ 2, y se recogió en la STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 5, la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad.

2. Una vez expuesta la doctrina constitucional de aplicación, la sentencia identifica la base normativa aplicable (FJ 5). Conforme al Reglamento del Parlamento de Canarias, corresponde a la Mesa de la Comisión calificar las enmiendas presentadas y resolver sobre su admisibilidad, y a la Mesa de la Cámara resolver la reclamación contra el acuerdo de calificación.

En cuanto a la cuestión planteada, el Tribunal considera que las decisiones de inadmisión de enmiendas de las Mesas de la Comisión y del Parlamento, si bien se adoptaron formalmente al amparo de los artículos 125.2 y 127.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias, al que se remite el artículo 135 del mismo, al ser restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios, deberían haber incorporado una motivación expresa, suficiente y adecuada para no vulnerar el artículo 23.2 CE, lo que no concurrió en el supuesto analizado.

En principio, aclara el Tribunal “la decisión de los órganos parlamentarios de inadmisión de enmiendas parciales por considerarlas una enmienda a la totalidad extemporánea no tiene porqué comportar, *per se*, la vulneración del artículo 23.2 CE, tal y como reconoció este Tribunal en el ATC 275/1993, de 13 de septiembre, FJ 2, si bien habrá que analizar la motivación que, en cada caso concreto, se haya ofrecido para decretar tal inadmisión, teniendo en cuenta que las enmiendas son, como hemos recordado anteriormente, instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y cauce de la función representativa”.

En el caso concreto, el Tribunal constata que los acuerdos no han reparado en que, de las tres enmiendas presentadas, al menos dos planteaban sendos textos alternativos a los artículos de la ley que la proposición trataba de modificar, que, en realidad se correspondían con los que originariamente habían tenido aquellos preceptos, esto es, con un texto anterior al vigente, frente a lo que afirmaban los acuerdos. [En realidad, creemos que esto sólo ocurría con una de las enmiendas, pues respecto de la nº 32, el propio Tribunal reconoce que proponía una redacción que se correspondía con la redacción originaria, que en este caso, coincidía con la redacción que se proponía modificar, FJ 7].

“Por tanto, la respuesta que dieron los acuerdos impugnados a esta solicitud de reconsideración del grupo parlamentario recurrente había partido de un presupuesto erróneo, el de haber confundido el contenido de los preceptos que estaban en vigor con el que originariamente habían tenido aquellos. Tal punto de partida abocó a una deducción totalmente equivocada, la de que la finalidad de las enmiendas presentadas era la del mantenimiento del texto que se pretendía reformar, para llegar, por último, a la decisión de inadmitir a trámite aquellas enmiendas, con fundamento en aquella concepción

inicial que, de las enmiendas presentadas, se habían formado los integrantes de las mesas”.

Respecto de las afirmaciones que contenían los acuerdos impugnados sobre la finalidad de las enmiendas inadmitidas, el Tribunal –aun cuando su homogeneidad no se puso en cuestión- recuerda que, aunque su doctrina exija que las enmiendas parciales deban tener una mínima homogeneidad con el texto enmendado, lo que no exige es «que las enmiendas deban responder a la misma finalidad concreta que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado» (STC 216/2015, de 22 de octubre, FJ 6).

El Tribunal destaca además, como especialmente relevante, que la Mesa del Parlamento de Canarias nada haya esgrimido frente a la alegación de diferente trato frente a las enmiendas presentadas por otros grupos parlamentarios. Considera que unas y otras presentan una aparente similitud en el impacto sobre la proposición de ley tomada en consideración, o incluso que las admitidas pretendían un cambio de mayor envergadura. En la ratificación del acuerdo de la Mesa de la Comisión, la Mesa del Parlamento omitió toda explicación sobre la diferencia de trato planteada en el escrito de reconsideración.

La conclusión es que los acuerdos impugnados inadmitieron unas enmiendas con fundamentación en “una argumentación que ha partido de un presupuesto de hecho erróneo, lo que ha conducido a una decisión que no cumple las exigencias de una motivación expresa, suficiente y adecuada, amén de no haber dado, tampoco, ninguna respuesta a la diferencia de trato aducida por los ahora recurrentes en su escrito de reconsideración. No se han cumplido las exigencias de este Tribunal en orden a que tales resoluciones debieran haber incorporado una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria (por todas, STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 8). Las Mesas de referencia han adoptado, en definitiva, unos acuerdos restrictivos *del ius in officium* de los parlamentarios recurrentes, que han vulnerado su derecho a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere”.

3. El Tribunal se plantea a continuación (FJ 8) el alcance del otorgamiento del amparo. Sobre la base de que el propio recurrente reconoció en el trámite de alegaciones que la ley había sido ya aprobada “sin que quepa ahora que en virtud del recurso de amparo pueda perder su vigencia dicha norma”, se limita al reconocimiento del derecho y declarar la nulidad de los acuerdos de inadmisión de la Mesa de la Comisión y de la Mesa del Parlamento, sin hacer pronunciamiento ni deducir efecto alguno sobre la ley aprobada, que por otra parte se halla pendiente de recurso de inconstitucionalidad.

III. CONCLUSIONES

Esta sentencia reproduce la doctrina contenida en sentencias anteriores sobre el *ius in officium* del parlamentario y el derecho de enmienda, incluida en el núcleo de la función representativa, sin que se produzcan variaciones o especificaciones relevantes.

Mayor interés presenta la aplicación concreta de su doctrina sobre las facultades de calificación de los órganos rectores, específicamente sobre las enmiendas y en este caso sobre las enmiendas de totalidad encubiertas, esto es, aquellas que bajo la apariencia de enmiendas parciales al articulado, persiguen, en palabras de la representación del Parlamento de Canarias, neutralizar en bloque la modificación [o la nueva regulación] pretendida por la iniciativa legislativa, una vez que la Clamara ya se había pronunciado a favor de su modificación parcial a través de la toma en consideración.

Y la verdad es que la argumentación del Tribunal deja algunos puntos oscuros, en concreto, si de haberse admitido y aprobado las tres enmiendas inadmitidas, la modificación propuesta habría dejado sin efecto la proposición, puesto que pretendían, al menos la 32, como reconoce el propio Tribunal en el FJ 7, no alterar el texto vigente de la ley.

Para calificar unas enmiendas al articulado de enmienda a la totalidad encubierta, ha de hacerse una apreciación en bloque, porque tal calificación resulta de la suma de las modificaciones parciales pretendidas. El caso más claro sería que las enmiendas propusieran la supresión de todos los artículos, pero un efecto similar tiene el proponer en todas ellas un texto igual al vigente de la ley que se pretende modificar.

El Tribunal reconoce, como se ha señalado, que “en principio, la decisión de los órganos parlamentarios de inadmisión de enmiendas parciales, por considerarlas una enmienda a la totalidad extemporánea no tiene porqué comportar, *per se*, la vulneración del artículo 23.2 CE, tal y como reconoció este Tribunal en el ATC 275/1993, de 13 de septiembre, FJ 2, si bien habrá que analizar la motivación que, en cada caso concreto, se haya ofrecido para decretar tal inadmisión, teniendo en cuenta que las enmiendas son, como hemos recordado anteriormente, instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y cauce de la función representativa”.

En este caso, al analizar la motivación es cuando entra en el examen de dos de las tres enmiendas (la primera era relativa a la exposición de motivos) y respecto de una de ellas en último término afirma que coincide con el texto vigente. Nada dice de la alegación formulada por la representación del Parlamento de Canarias de que en el escrito por el que el grupo recurrente formuló sus enmiendas al articulado, se pone de manifiesto que, a través de las mismas, se ha pretendido evitar, por distintas razones, el cambio de regulación que propiciaba la proposición de ley. Es decir, que las enmiendas pretendían ir en contra de la oportunidad, los principios o el espíritu de la proposición de ley, como definen (“que versen sobre”) el artículo 110.3 del Reglamento del Congreso y miméticamente el artículo 123.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias las enmiendas de totalidad que postulen la devolución de proyectos. Quizá ahí residía el nudo de la cuestión a resolver, en si existía congruencia con el texto tomado en consideración, congruencia que también ha exigido el Tribunal Constitucional a las enmiendas, aunque a veces considera el término como sinónimo de homogeneidad.

El Ministerio Fiscal (Ant. 8) alegaba que el examen de fondo de las enmiendas en la calificación realizada suponía introducirse en un terreno próximo al análisis de oportunidad política o de fondo de las enmiendas en cuestión; considera que este análisis sobre el contenido de las enmiendas para ver si pretendían vaciar de contenido a la iniciativa legislativa es improcedente y además fue erróneo. Para llegar a esta segunda conclusión, el Ministerio Fiscal tiene también que realizar un examen de contenido, como lo hace el propio Tribunal

al acoger su posición. O sea, que el argumento parece volverse contra sus autores; es el peligro de revisar concienzudamente la motivación de los acuerdos, aun admitiendo que no cabe sustituir aquella.

Merece un comentario final el FJ 8, relativo al alcance del otorgamiento del amparo. El Tribunal parte de que la ley fruto de la proposición de ley en cuestión ha sido ya aprobada, lo que reconoce la parte recurrente “sin que quepa ahora que en virtud del recurso de amparo pueda perder su vigencia dicha norma” y el Tribunal da por bueno.

Esto podría no ser cierto en términos absolutos. Nada se dice de si la eventual admisión de las enmiendas inadmitidas podría haber influido sobre el texto de la ley aprobada o, dicho de otra manera, si podría haberse producido un vicio en el procedimiento legislativo que alterara de forma esencial la voluntad del órgano, que podría haber sido distinta en caso de admisión. En tal caso, si el Tribunal hubiera comprobado que la norma estaba viciada, cabría tal vez pensar en que se planteara una autocuestión de inconstitucionalidad por razones de procedimiento, y en su caso haberla acumulado con el recurso de inconstitucionalidad en trámite contra la misma ley.

Como conclusión final: el Tribunal Constitucional admite la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad encubiertas, siempre que la consiguiente inadmisión sea motivada, que no se parta de un presupuesto erróneo y que no se vulnere el principio de igualdad de trato.

Se echa en falta una mayor clarificación sobre la congruencia de las enmiendas al articulado con la iniciativa, congruencia que no implica identidad en la finalidad, según la doctrina del Tribunal, pero que de alguna manera debe quedar fijada en la toma en consideración de las proposiciones de ley, de acuerdo con la definición de las enmiendas a la totalidad contenida en los reglamentos parlamentarios.