

LAS ENMIENDAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL SENADO

Fernando DORADO FRÍAS
Letrado de las Cortes Generales
Secretario General Adjunto
para Asuntos Parlamentarios del Senado

RESUMEN

La regulación de las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado es una cuestión clave si se tiene en cuenta, por un lado, la posición constitucional de la Cámara en el sistema bicameral español y, por otro, los plazos de dos meses en el procedimiento ordinario o de veinte días en los supuestos de urgencia con que cuenta la Cámara para enmendar los textos legislativos que envía el Congreso de los Diputados.

Los problemas más importantes se producen en el momento de decidir sobre la admisibilidad de las enmiendas atendiendo al cumplimiento de requisitos formales y materiales, de congruencia con el texto legislativo, y también se derivan de la posibilidad de introducir modificaciones en las diversas fases del procedimiento legislativo.

Palabras clave: admisión a trámite de las enmiendas, posición constitucional del Senado, procedimiento legislativo.

ABSTRACT

The regulation on the amendments in the law-making process in the Senate is a key topic, taking in account, on the one hand, the constitutional position of the House inside the Spanish bicameral system, and, on the other hand, that the Senate may approve amendments to the bills sent by the Congress of Deputies within two months or twenty calendar days for the bills declared urgent.

The most important problems arise at the time to decide on the admissibility of the tabled amendments after checking they fulfil the formal and material requirements, and also, as a consequence of the possibility to approve modifications in the different moments of the law-making process.

Key words: admissibility of the amendments, constitutional role of the Senate, law-making process.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CALIFICACIÓN CON ARREGLO AL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES. III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 119/2011. IV. LA CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS ENMIENDAS EN LAS DIVERSAS FASES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. *A) Fase inicial. B) Fase de Comisión. C) Fase de Pleno.*

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la admisión a trámite y posterior introducción de enmiendas, en su caso, en las diversas fases por las que transcurre el procedimiento legislativo, resulta particularmente relevante para el funcionamiento del Senado por su especial posición en el sistema bicameral que diseña la Constitución española de 1978 (CE), que afecta tanto a sus posibilidades de intervención en dicho procedimiento como a los plazos en los que necesariamente ha de tener lugar dicha intervención.

Recordemos en este sentido que el art. 90.2 CE dispone: “El Senado en el plazo de dos meses a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo (...)”. Además, el apartado 3 del mismo precepto reduce ese plazo, en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, a veinte días naturales. Declaración de urgencia que, asimismo, también podría ser decidida por la Mesa del propio Senado, de oficio o a propuesta de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores, como dispone el artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara (RS).

Lejos de estar ante una cuestión meramente accesoria o secundaria, nos encontramos ante la necesidad de recordar que “las enmiendas constituyen así un instrumento de concreción del pluralismo político en sede parlamentaria, siendo precisamente el intento de armonizar el valor pluralismo y el principio democrático, exigibles *ex constitutione*, la principal característica que define el procedimiento de elaboración de la Ley.”¹.

Por tanto, y siendo la introducción, mediante mensaje motivado, de enmiendas a los textos de los proyectos o proposiciones de ley procedentes del Congreso de los Diputados la competencia fundamental constitucionalmente atribuida al Senado, competencia que se ejerce en unos plazos bastantes perentorios, no parece muy precipitado concluir que cuestiones como las relativas a los requisitos de admisibilidad de las enmiendas o el examen de los requisitos que permiten su introducción en cualquier fase del

¹ Una visión general del régimen jurídico de las enmiendas con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2011 puede encontrarse en “*El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*”. REDONDO GARCÍA, A. Monografía, nº 48. *Publicaciones del Congreso de los Diputados*. La cita es de la p. 86.

procedimiento legislativo, se pueden entender como centrales a la hora de abordar cualquier análisis de dicho procedimiento en el Senado. Es cierto que el Senado puede aprobar también vetos a los proyectos o proposiciones de ley (o propuestas de no ratificación a los Tratados Internacionales), pero como a lo largo del tiempo ha venido demostrándose, ésta se ha convertido en una competencia residual, de alcance muy limitado y poco atractiva por la capacidad que tiene el Congreso de los Diputados de levantar con facilidad el veto que pudiera aprobar el Senado. Y, además, en relación con el veto, no se suscitan en la práctica problemas jurídicos del mismo alcance que los que se plantean cuando analizamos el régimen jurídico de las enmiendas.

Planteadas así la cuestión que es objeto de nuestra atención, abordaremos, o al menos lo intentaremos, los diversos problemas desde un enfoque eminentemente práctico recogiendo una experiencia que empieza a contar ya con raíces profundas en el funcionamiento del Senado.

II. LA CALIFICACIÓN CON ARREGLO AL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES

Cualquier aproximación al examen del régimen jurídico de las enmiendas en el Senado debe partir de la existencia de un antes y un después en esta materia que viene marcado esencialmente por la ya conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2011, de 5 de julio, que vino a sentar las bases de una nueva jurisprudencia en lo que se refiere a la cuestión capital de los requisitos de admisibilidad de las enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley, y precisamente, como consecuencia de un caso concreto de aprobación de enmiendas por el Senado, concretamente al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje. Ello dio lugar a un recurso de amparo presentado por senadores de diversos Grupos Parlamentarios contra el Acuerdo de la Mesa del Senado de 3 de diciembre de 2003 por el que se confirma el Acuerdo de 2 de diciembre de 2003 que admitió a trámite las enmiendas 3 y 4 del Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley Orgánica citado, ya que, de manera resumida, el Proyecto de Ley se limitaba a la modificación de un precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre competencia procesal en casos de arbitraje, mientras que las enmiendas implicaban nada menos que la introducción de nuevos tipos penales en el Código Penal. La Sentencia otorgó el amparo a los recurrentes y anuló el Acuerdo de la Mesa del Senado recurrido, si bien no

tuvo ya efectos prácticos, e incluso se descartó expresamente la posibilidad de emitir un juicio de constitucionalidad sobre los preceptos afectados por la introducción de las enmiendas, al tratarse de un recurso de amparo, pero lo cierto es que, a partir de la misma, la facultad de la Mesa del Senado de calificar las enmiendas que se presentan a los proyectos o proposiciones de ley está sometida a condicionamientos jurídicos de alcance muy distinto a los que habían venido siendo norma anteriormente.

En efecto, hasta el momento en que se emite la STC 119/2011, la labor de verificación liminar de los escritos parlamentarios en que consiste el acto de calificación por parte de la Mesa de la Cámara se concretaba en el caso de los escritos de enmiendas presentadas a los proyectos y proposiciones de ley, en la mera comprobación del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por el artículo 107 RS: que las enmiendas se formulen por los Senadores o Grupos Parlamentarios dentro del plazo establecido, por escrito y con justificación explicativa. Cumplidos estos requisitos, y al no existir otra norma en el ordenamiento que establezca requisitos adicionales, las enmiendas eran admitidas a trámite, publicadas y enviadas a la Comisión correspondiente cualquiera que fuese su contenido material. Como algunos autores y la propia doctrina del Tribunal Constitucional sostenían, que las enmiendas fueran congruentes con los objetivos, la finalidad y, en definitiva la regulación material del proyecto o proposición de ley, podría ser una exigencia de buena técnica legislativa, pero en ningún caso venía jurídicamente impuesta por una norma concreta que pudiera ser utilizada como parámetro para enjuiciar su admisibilidad.

De hecho, supuestos similares a los examinados en la STC 119/2011, habían sido frecuentes durante la tramitación en el Senado de proyectos de ley. Mayorías políticas de distinto signo habían recurrido al momento del trámite en el Senado de un concreto proyecto para presentar y aprobar enmiendas ajenas al contenido material del mismo por razones de oportunidad política, pero la inexistencia de normas explícitas que permitieran poner coto a esta práctica consolidó el criterio de que el juicio de la Mesa de la Cámara a la hora de calificar las enmiendas sólo podía basarse en la verificación del cumplimiento de los requisitos formales.

Bien es verdad, que, en un sentido amplio algunos autores entienden que sí existe un límite material derivado del principio de supremacía de la

Constitución, de manera que, en ese juicio de calificación, la Mesa, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales debe inadmitir aquellas enmiendas que pudiesen tener un contenido abiertamente contrario a la misma.² Sin embargo, parece que en estos casos, por lo general, debemos entender que nos encontramos ante enmiendas que proponen una reforma constitucional a través de un cauce procedimental manifiestamente inadecuado, lo que conlleva su inadmisión a trámite.

De una manera más concreta, como excepciones significativas podemos hacer mención a la previsión de los artículos 84 y 134.6 CE respecto de las enmiendas que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, y a la necesidad de realizar un juicio material de compatibilidad con el contenido necesario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el caso de las enmiendas presentadas a la misma, de conformidad precisamente con la doctrina establecida al respecto por el Tribunal Constitucional, si bien se trata de cuestiones en cuyo examen no vamos a detenernos aquí.

Pero, fuera de estos supuestos, el mismo Tribunal Constitucional amparaba con sus decisiones la forma de actuar de la Mesa del Senado a la hora de calificar las enmiendas que se presentaban por los Senadores o los Grupos Parlamentarios a través de una doctrina que en lo sustancial no varió a lo largo de mucho tiempo. Valga por todas la STC 99/1987, de 11 de junio que expresamente señaló: “(...) 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, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno.” En el mismo sentido, aunque con alguna matización, la STC

² Así por ejemplo, José Fernando Merino Merchán y Luis de la Peña Rodríguez, consideran que, “Atendiendo al contenido material de la enmienda, hay que manifestar que la potestad de enmendar no es absoluta e ilimitada en el derecho constitucional y parlamentario español vigente, sino que, por el contrario, queda sujeta a determinados límites, el primero de los cuales viene dado por la propia *Constitución*”. MERINO MERCHÁN, J. F y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 23, 1991, p. 143.

194/2000, de 19 de julio, señaló: “Pues bien, la enmienda que dio origen a la disposición recurrida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los artículos 90.2 CE y 107 de su Reglamento de 26 de mayo de 1982 (en la actualidad, del Texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994), que no limita el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados, (...) 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”.

Con todo, puede matizarse que la doctrina del Tribunal Constitucional parecía abrigar algunas dudas en momentos concretos como sucedió con el Auto 118/1999, de 10 de mayo, en el que se refirió a la correlación material entre la enmienda y el texto enmendado como condición de procedibilidad, atendiendo al carácter subordinado de la enmienda. Sin embargo, el Tribunal no siguió el hilo del argumento expuesto hasta bastante tiempo después.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 119/2011

En efecto, unos años más tarde, el Tribunal considera que es necesario clarificar la doctrina que, con algunas vacilaciones había establecido, de forma que ahora parece que del bloque de constitucionalidad sí se deduce necesariamente una conclusión bien distinta que supone revisar expresamente la jurisprudencia existente en la materia hasta ese momento. En efecto, la STC 119/2011, de 5 de julio viene a establecer, de manera resumida, lo siguiente:

1. “La necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario, que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado.” Se trata de una conclusión lógica, ya que la falta de correlación implica que la enmienda es una iniciativa distinta, en realidad una proposición de

ley que debería seguir su adecuado cauce procedimental. Lo importante es que ahora el Tribunal va a considerar que la falta de correlación material no es un mero problema de técnica legislativa, sino que pudiera generarse la lesión de un derecho o existir un vicio de procedimiento en el supuesto de no extraer las pertinentes conclusiones de ello en el contexto más general del procedimiento legislativo.³

2. “Una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.” Este razonamiento enlaza lógicamente con el anterior y debemos entender que tiene un alcance general. En efecto, el debate de totalidad se produce en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en el art.112 de su Reglamento, y en el caso de rechazarse las enmiendas a la totalidad que se hubiesen presentado, que son aquellas que se oponen a la iniciativa legislativa de manera global, en su conjunto, o proponiendo un texto alternativo, la voluntad de la Cámara es hacer suya la iniciativa con la finalidad y el alcance con que ha sido presentada por el autor de la misma. Ello no quiere decir, claro está, que el contenido concreto de la iniciativa haya sido fijado de manera definitiva en este trámite, pero su objeto y finalidad no pueden ser alterados a través de la presentación de enmiendas parciales que no guarden conexión material con la misma.

Si atendemos al momento procedimental en que se produce el debate de totalidad parece claro que esta conclusión afecta a la tramitación posterior en el Congreso de los Diputados y, por supuesto, también en el Senado.

³ “La falta de congruencia material entre las enmiendas y el texto principal genera unas consecuencias negativas particulares en el plano estrictamente parlamentario, que vienen a añadirse a las ya mentadas. Por un lado, este tipo de enmiendas defraudan los requisitos establecidos para la presentación de proposiciones de ley, que es en definitiva lo que suponen, con la consecuencia de omitir una serie de trámites (toma en consideración, subsiguiente plazo de enmiendas, etc.). Por otro lado, dificultan el trabajo de los parlamentarios, especialmente de la oposición, en la misma medida que posibilitan a la mayoría la introducción tardía de cambios sustanciales nuevos, hurtando así las ocasiones de debate y análisis que proporciona su tramitación separada. Esto es lo que ocurrió en el caso resuelto por la STC 119/2011”. SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 83, 2011, p. 139.

Por otro lado, las mismas consideraciones realizadas respecto al debate de totalidad de los proyectos de ley, pueden aplicarse al trámite de toma en consideración en el caso de las proposiciones de ley.

3. Atendiendo a la posición constitucional del Senado en el procedimiento legislativo, “parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el artículo 90.2 CE se entendió al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general.” Dando un paso más, la posición del Senado como Cámara de segunda lectura en el procedimiento legislativo tiene como consecuencia que ejerce su facultad de enmienda en relación con el texto de la iniciativa legislativa que, tras su aprobación, es remitido por el Congreso de los Diputados. La facultad de enmienda del Senado tiene como marco de referencia ese texto, pudiendo modificar su contenido a través de las correspondientes enmiendas parciales, siempre que estas enmiendas no modifiquen su objeto, finalidad o alcance, en definitiva guarden una conexión material mínima para que no se planteen problemas a la hora de la calificación de las mismas. Por decirlo gráficamente, el texto que remite el Congreso de los Diputados constituye el campo de juego en el que puede actuar el Senado, sin poder superar sus límites.
4. “Los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmiendas y proyecto o proposición de ley objeto de debate. Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una absoluta falta 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 mínima”. Con estas consideraciones el Tribunal ofrece a los órganos calificadores algunas pautas que permitan orientar su actuación, siendo conscientes de las dificultades que el juicio sobre la admisibilidad de las enmiendas puede tener en la práctica. Es importante, como después veremos, extraer como criterio que en los casos de duda sobre la conexión material de una enmienda concreta, debe siempre decidirse en favor de su admisión a trámite, en definitiva en favor del ejercicio del derecho a la presentación de la iniciativa que tiene el

- parlamentario. Sobre esta cuestión volveremos más adelante al examinar más en detalle el proceso de calificación de las enmiendas en el Senado.
5. Una de las consecuencias de lo expuesto en los apartados anteriores sería que la admisión a trámite de enmiendas carentes de un mínimo de homogeneidad supondría una vulneración del derecho contemplado en el artículo 23.2 CE al impedir que el procedimiento legislativo transcurra conforme a los cauces constitucionalmente estipulados. Y como corolario que ratificará la posterior STC 136/2011, de 23 de septiembre, puede provocarse un vicio en el desarrollo del procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional si alterase de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras. En cualquier caso, la exigencia del requisito de congruencia material de las enmiendas se entiende como una garantía, en general, del procedimiento legislativo, y en particular, de los derechos de las minorías, al evitar que la mayoría que da apoyo al Gobierno pueda introducir la regulación de cuestiones ajenas a una iniciativa legislativa concreta de manera sorpresiva en detrimento de las mismas y con vulneración de las facultades que se integran en el ámbito del derecho reconocido en el art. 23.2 CE.

La recepción de esta doctrina fue, desde luego, un auténtico aldabonazo ante el que los órganos competentes del Senado supieron reaccionar con celeridad asumiendo sus consecuencias casi inmediatamente, para lo cual la Mesa de la Cámara procedió a adoptar los primeros acuerdos que se consideraron necesarios para compatibilizar la necesidad de calificar las enmiendas que se presenten a los proyectos y proposiciones de ley desde un punto de vista no solamente formal, sino que también tenga presente la congruencia material de los mismos con respecto al texto que se enmienda, con el respeto a los plazos del procedimiento legislativo en el Senado, teniendo en cuenta que dicha calificación, de ser negativa, debería ser motivada y dar lugar a la posibilidad de que el Senador o el Grupo Parlamentario afectado pueda solicitar la reconsideración del correspondiente Acuerdo de no admisión a trámite (art.36.2 RS).

Por ello, tras conocer y analizar el alcance de la STC 119/2011, ya en su reunión del día 12 de julio de 2011 la Mesa acordó delegar en el Presidente de la Cámara la competencia para calificar inicialmente las enmiendas que se presentaran a todos los proyectos y proposiciones de ley, una vez finalizado el plazo de presentación de las mismas, que, recordamos

es de diez días desde la publicación del texto, con posibilidad de ampliación por otros cinco más en el procedimiento ordinario, pero que se reduce a cuatro días, con la posibilidad de ampliación, según costumbre, por otros dos, en el procedimiento de urgencia (arts. 107.1 y 135.1 y 6 RS).

En efecto, se consideró que, dados los plazos generales existentes de dos meses o veinte días naturales en el procedimiento de urgencia para tramitar los proyectos y proposiciones de ley, no parecía conveniente esperar a la reunión semanal de la Mesa de la Cámara para proceder a la calificación, sino que, por razones de eficacia debería realizarse la misma con el carácter más inmediato posible. Además, esta celeridad permitiría al Senador o al Grupo Parlamentario autor de la enmienda cuya admisión a trámite hubiese sido rechazada, reaccionar a su vez con rapidez para el caso de que quisiera solicitar una reconsideración de dicha decisión ante la propia Mesa al amparo de lo previsto en el art. 36.2 RS.

Este acuerdo de delegación en el Presidente de la calificación de enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley, se ha continuado realizando en las legislaturas siguientes, incluida la actual, demostrándose una medida útil para posibilitar una tramitación legislativa adecuada a los plazos que constitucionalmente obligan al Senado. Sin embargo, enseguida se plantearon cuestiones adicionales que derivaban fundamentalmente de la posibilidad abierta por el Reglamento de la Cámara de que puedan introducirse modificaciones en los textos legislativos en las fases posteriores del procedimiento, es decir una vez concluido el plazo formal de presentación de enmiendas, de tal suerte que respecto de esas modificaciones posteriores se pueden igualmente plantear problemas de congruencia material con el texto que eventualmente se somete al examen de la Cámara en cada una de dichas fases.

Por ello, y como señalamos anteriormente con un enfoque marcadamente práctico, intentaremos examinar de manera sistemática los principales problemas que se producen en cada una de las fases del procedimiento legislativo y los criterios que se han adoptado en el Senado para hacer frente a los mismos, que han tratado de conciliar las necesidades del respeto a los plazos con las garantías que permitan el ejercicio de sus derechos a los Senadores y a los Grupos Parlamentarios como actores políticos principales del procedimiento legislativo.

IV. LA CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS ENMIENDAS EN LAS DIVERSAS FASES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

A) Fase inicial

En la fase inicial del procedimiento legislativo las cuestiones más importantes en la materia que nos ocupa se plantean en dos posibles momentos diferenciados. En primer lugar, el momento de la calificación de las enmiendas por parte de la Mesa de la Cámara (art. 36.1.c) RS) con la consiguiente decisión sobre la admisión a trámite de las mismas. Este acto de calificación, como se ha señalado anteriormente se viene delegando en el Presidente de la Cámara y por lo tanto a él le corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos formales (art. 107 RS) y de la regularidad material de enmiendas presentadas conforme a la doctrina establecida a partir de la STC 119/2011.

En la práctica este proceso comienza cuando, una vez finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el Letrado de la Comisión competente para el examen del proyecto o proposición de ley procede a examinar las mismas para comprobar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales, al objeto de que la Secretaría General eleve, en el caso que sea necesario, la correspondiente propuesta de no admisión al órgano calificador, es decir, al Presidente de la Cámara, con la mayor celeridad posible. Para ello, y atendiendo a la doctrina sentada en la STC 119/2011 cuenta con un amplio margen a la hora de realizar el juicio de compatibilidad entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo, de manera que dicho juicio será negativo sólo en los supuestos de una clara y manifiesta falta de conexión con el mismo, al ser ajenos a sus objetivos o finalidad o introducir regulaciones materialmente novedosas. En este caso, la decisión del órgano calificador de no admitir a trámite debe realizarse con una motivación aun cuando sea sucinta, que permita identificar las razones de la misma. Ahora bien, si se tiene en cuenta que las enmiendas pueden tener una redacción cuyo alcance lleve a plantear con frecuencia dudas sobre la congruencia material de las mismas, y atendiendo al margen amplio y flexible con que cuenta el órgano calificador para realizar su tarea, debe concluirse que, en todos aquellos casos en que pueda existir una duda razonable sobre la compatibilidad material entre la enmienda y el texto legislativo, la decisión debe ser siempre favorable a la admisión a trámite.

En segundo lugar, trasladado el Acuerdo de no admisión a trámite al Senador o al Grupo Parlamentario autor de la enmienda, éste puede, al amparo de lo previsto en el art. 36.2 RS solicitar la reconsideración de dicho Acuerdo a la Mesa de la Cámara⁴.

El problema que se plantea aquí deriva de la inexistencia de un plazo para formular dicha solicitud, por lo que la misma puede producirse cuando el proyecto ya ha sido informado por la Ponencia o dictaminado por la Comisión. Y debe tenerse en cuenta que, en ningún caso la presentación de una solicitud de reconsideración puede suspender el procedimiento legislativo. Pues bien, de acuerdo con la práctica consolidada en el Senado, si la solicitud de reconsideración tuviese éxito y la Mesa decidiera finalmente admitir a trámite la enmienda, ésta se trasladaría al órgano correspondiente garantizando así que pudiera ser defendida bien en la Comisión, bien en el Pleno, según fuese la fase del procedimiento en que nos encontrásemos. Y, por el contrario, en el caso de que la solicitud fuese rechazada mediante el correspondiente Acuerdo de la Mesa debidamente motivado, el Senador o Senadores afectados tendrían expedita la vía de la interposición del correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por presunta violación del art. 23.2 CE si lo consideran oportuno. En todo caso, este Acuerdo de la Mesa debe precisar con mayor extensión en los razonamientos correspondientes las razones que justifican la decisión de no admitir a trámite la enmienda por considerarla ajena bien al objeto o finalidad del proyecto o proposición de ley, o por no ser posible encontrar un mínimo punto de conexión material con el mismo.

B) Fase de Comisión

Como hemos comentado anteriormente, el Reglamento de la Cámara permite la presentación de propuestas que modifiquen el texto del proyecto o proposición de ley en fases posteriores del procedimiento, lo que plantea igualmente la necesidad de verificar en las mismas el cumplimiento de la

⁴ Durante la X Legislatura se tramitaron por el Senado 160 proyectos de ley, resultando inadmitidas a trámite en relación con los mismos un total de 185 enmiendas. Los Senadores y Grupos Parlamentarios afectados presentaron 18 solicitudes de reconsideración, lo que es un número muy bajo que pone en valor la labor calificadora de los órganos de la Cámara a la hora de aplicar la doctrina establecida por la STC 119/2011.

doctrina de la congruencia material de las propuestas de modificación que se presenten.

Durante la fase de Comisión también pueden distinguirse dos momentos, ya que la Comisión competente puede designar una Ponencia encargada de informar sobre la iniciativa legislativa con carácter previo al debate de la Comisión (art. 110 RS).

Hay que tener presente que la Ponencia Legislativa se considera tradicionalmente como un órgano de debate, que, por sus propias características de ausencia de normas expresas sobre su modo de trabajar y ser un ámbito reservado de discusión, es un escenario especialmente adecuado para llegar a acuerdos entre los diferentes Grupos Parlamentarios que tenga como resultado introducir modificaciones que se reflejarán en el Informe que se eleva a la Comisión. En este sentido, cabe distinguir distintas posibilidades a la hora de introducir modificaciones en la Ponencia:

- a) La más evidente es simplemente la aprobación de enmiendas que han sido admitidas a trámite y que se incorporan al Informe de la misma, lo que no plantea ninguna dificultad. Una variación sería la aprobación de enmiendas transaccionales entre varias enmiendas presentadas en función de los acuerdos a que puedan llegarse entre los diferentes Grupos Parlamentarios.
- b) Aprobación de correcciones gramaticales o técnicas en sentido estricto que doten de una mayor congruencia al texto legislativo que son aceptadas sin oposición de ningún miembro de la Ponencia, que tampoco plantean dificultades en principio más allá de la necesaria comprobación del alcance meramente terminológico o técnico de las mismas.
- c) Introducción de modificaciones que no se apoyan en ninguna enmienda presentada y que supongan en la práctica la aprobación de verdaderas enmiendas “*ex novo*”. En relación con estas modificaciones cabe plantearse dos supuestos diferentes: que cuenten con el apoyo unánime de todos los integrantes de la Ponencia o que no cuenten con dicho apoyo. En el primer caso, el criterio que se ha venido sustentando en el Senado, por Acuerdos sucesivos de la Junta de Portavoces tanto al final de la IX, como al principio de la X Legislatura, parte de entender que el procedimiento legislativo es un conjunto normativo que constituye una garantía formal para todos los sujetos participantes en el mismo, de forma que,

si todos ellos están de acuerdo, o simplemente consienten en introducir una modificación “*ex novo*” no sustentada en ninguna enmienda previa, incluso aunque sea materialmente incongruente, debería considerarse que existe una presunción favorable a la modificación y que no se produciría lesión del derecho de ningún Senador sino que, en todo caso, podría generarse un vicio procedimental que resultaría salvado por la unánime voluntad de aceptación de la modificación.

La situación es más compleja si la propuesta de modificación suscita la oposición de algún miembro de la Ponencia, ya que estamos en presencia de auténticas enmiendas presentadas fuera del plazo establecido que no han pasado por el trámite de calificación y admisión a trámite. Por ello, el criterio más acorde con el respeto a las normas generales del procedimiento es que, en estos casos, debería darse traslado por el Presidente de la Comisión de estas propuestas de modificación al órgano calificador, es decir, al Presidente del Senado, que tiene la competencia delegada para ello. A la vista de los términos en que estén formuladas las propuestas, deberá resolver admitiendo a trámite únicamente aquellas que supongan correcciones gramaticales o pudieran salvarse mediante su transacción con enmiendas admitidas previamente a trámite. Y aunque sea una hipótesis que difícilmente parece que pueda presentarse, aun cuando se trate de transaccionales, deberá proceder a inadmitirlas si su contenido fuese materialmente incongruente con la iniciativa legislativa. Cualquier otra propuesta de modificación que se pretenda introducir en el trámite de la Ponencia deberá ser inadmitida por ser formal y materialmente una enmienda presentada fuera del plazo reglamentario, plazo que no es disponible por los enmendantes.

En todo caso, y hasta tanto no se pronuncie el órgano calificador, las propuestas de modificación no podrán tramitarse, de forma que si finalmente la decisión fuese favorable a su admisión, se podrían defender en la fase procedimental que corresponda, sea esta todavía la de Ponencia, o la posterior de Comisión o incluso de Pleno. Hay que tener en cuenta que el proceso de decisión sobre la admisión a trámite puede demorarse en el supuesto, que hay que entender plenamente admisible, de que el Senador o el Grupo Parlamentario que presenta la propuesta podría solicitar aquí también, la reconsideración ante la Mesa de la Cámara en el caso de una decisión contraria a la admisión a trámite, pues de

no ser así se generaría una situación de posible indefensión que parece conveniente descartar.

Si pasamos al debate en la Comisión, hay una regla precisa en relación con la posibilidad de admitir en esta fase enmiendas a trámite que contempla el art. 115 RS:

“Durante la discusión de un artículo, el Presidente podrá admitir a trámite enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo. También se admitirán a trámite enmiendas que cumplidos los mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas, o gramaticales”.

A la vista de esta disposición expresa, parece claro, por una parte, que sólo serán admisibles las enmiendas de carácter transaccional y las que pretendan introducir correcciones técnicas, terminológicas o gramaticales siempre que se presenten durante la sesión en que se debate la iniciativa legislativa por escrito, y, por otra, que el órgano calificador en este caso es el propio Presidente de la Comisión. A él le corresponde decidir sobre la admisión a trámite que sólo podrá ser favorable si las enmiendas reúnen los requisitos formales descritos, debiendo rechazar todas aquellas que tuvieran por finalidad introducir modificaciones “*ex novo*” en el proyecto o proposición de ley, en la medida en que encubren verdaderas enmiendas presentadas fuera del plazo establecido, y motivando en todo caso dicha decisión.

Con respecto a las enmiendas transaccionales en Comisión, debe tenerse en cuenta que la STC 204/2011, de 15 de diciembre, ha señalado que del tenor literal del artículo 115 RS, “es posible inferir que la presentación de enmiendas transaccionales no se circunscribe a los supuestos en que existan enmiendas diversas, sino que es perfectamente posible admitir una enmienda transaccional sobre la base de dos idénticas, con la finalidad de llegar a un acuerdo entre éstas y el texto legislativo (...) la finalidad de las enmiendas transaccionales puede también radicar en llegar a un acuerdo final entre el texto de la enmienda y el texto legislativo.” De esta manera, el Tribunal configura un concepto amplio de lo que debe entenderse por enmienda transaccional, que no se circunscribe únicamente a las que se basan en dos enmiendas previas de distinta redacción o alcance que permiten

llegar a una nueva redacción acordada a partir de aquéllas, sino que existen otras posibilidades que deben tenerse presentes a la hora de emitir un juicio sobre su admisión a trámite.

En cualquier caso, también aquí cabe entender que, por analogía, los Senadores o los Grupos que vean inadmitidas sus propuestas o enmiendas por el acto de calificación del Presidente de la Comisión pueden presentar solicitud de reconsideración del correspondiente Acuerdo ante la Mesa de la Cámara. Lo que ocurre es que, atendiendo al momento procedimental en que se encontraría el texto legislativo, en la hipótesis de un pronunciamiento favorable de la Mesa a la admisión a trámite, ya sólo podría producirse la defensa de la propuesta o enmienda en el Pleno de la Cámara, previa presentación del correspondiente voto particular.

Un caso particular es el que se produciría si fuese la propia Comisión la que, por delegación, decidiese sobre el proyecto o proposición de ley sin deliberación ulterior en el Pleno, de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 75.2 CE y regulado en los arts. 130 a 132 RS, aunque debemos advertir que este procedimiento especial, a diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados, es raramente utilizado en el Senado.

En este supuesto, y al actuar la Comisión por delegación del Pleno debe admitirse la posibilidad de una aplicación analógica de las previsiones del art. 125 RS sobre la presentación de propuestas de modificación que después analizaremos con más detalle. Es decir, que las posibilidades de actuación de la Comisión competente son aquí más amplias que las que resultan de la mera aplicación de lo dispuesto en el art. 115 RS. No sólo cabe la aprobación de correcciones gramaticales o técnicas, sino también de enmiendas transaccionales que encuentren su apoyo en enmiendas previamente admitidas a trámite, e incluso modificaciones *ex novo* si se reúnen los mismos requisitos que después veremos en el caso de la sesión plenaria. La diferencia estriba en que el órgano calificador de las propuestas de modificación sería el propio Presidente de la Comisión de conformidad con el art. 115 RS, quedando abierta la posibilidad de solicitar, en su caso, reconsideración ante la Mesa de la Cámara.

C) Fase de Pleno

También en la última fase del procedimiento legislativo, durante el trámite en la sesión plenaria, cabe la introducción de propuestas o enmiendas al amparo de lo que dispone el art. 125 RS:

“1. Con anterioridad al inicio del debate del artículo o texto correspondiente, podrán presentarse propuestas de modificación de los dictámenes de las Comisiones, siempre que en los mismos concurren alguno de los siguientes requisitos:

a) Que hayan sido objeto de votos particulares y se suscriban por la mayoría de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que, a su vez, integran la mayoría de los Senadores.

b) Que se suscriban por la totalidad de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

2. El debate o votación de las propuestas de modificación requerirán un previo trámite de información y se regirán por las mismas normas que las establecidas para los votos particulares.

3. También se admitirán a trámite enmiendas que, cumplido el mismo requisito, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales”.

Las propuestas de modificación que se presenten en el Pleno, en cualquiera de las modalidades que prevé el precepto transcrito, están sometidas a la necesidad de calificación con el objetivo de verificar el cumplimiento no sólo de sus requisitos formales, sino también de su congruencia material con el objeto, finalidad o la literalidad del texto legislativo que debe ser realizada de nuevo por el órgano calificador, es decir, por el Presidente de la Cámara, siendo posible la ulterior solicitud de reconsideración ante la Mesa, lo que, en hipótesis pudiera hacer necesario suspender el procedimiento hasta que se produzca la resolución de la misma. Y no puede desconocerse el problema que podría plantearse si tenemos en cuenta los plazos constitucionales del art. 90 CE, en el caso de que el Pleno se celebre en fecha próxima a agotar dichos plazos.

Sin embargo, hemos de hacer hincapié de nuevo en que las propuestas de modificación del dictamen de la Comisión presentadas por los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, incluso en el caso de que

las mismas careciesen de conexión material con el proyecto o proposición de ley, deberán ser admitidas a trámite al jugar a su favor, como ya vimos, la presunción de que no se vulnera el derecho de ningún parlamentario de tal manera que el hipotético vicio del procedimiento se entendería sanado por el unánime consentimiento de aquéllos en cuanto presunción de consentimiento unánime de los Senadores. Ello no obsta la posibilidad de que algún Senador pudiera mostrar su oposición a una propuesta de modificación así presentada, lo que implicaría que la presunción se deshace, y por lo tanto, la propuesta no estaría en condiciones de ser admitida a trámite por su falta de conexión material con el proyecto o proposición de ley.

En definitiva, las consideraciones realizadas hasta aquí, creo que permiten entender que los problemas de la calificación y admisión a trámite de las enmiendas en el procedimiento legislativo no se circunscriben únicamente al momento inicial en que el proyecto o proposición de ley es recibido por el Senado y finalizado el plazo correspondiente, es necesario proceder a realizar el juicio de admisibilidad de las mismas, sino que el Reglamento de la Cámara y la propia práctica parlamentaria posibilitan la presentación de diversos tipos de enmiendas o propuestas de modificación en un momento ulterior, lo que implica que también en esos momentos se plantean cuestiones análogas sobre la admisibilidad de tales iniciativas. Cuestiones que, además han adquirido una complejidad adicional desde el momento en que el juicio de admisibilidad ha de tener en cuenta no sólo el cumplimiento de los requisitos formales expresamente previstos, sino también la necesidad de asegurar la congruencia material con el texto legislativo. Todo ello forma parte, en última instancia, de un mecanismo cuya finalidad es asegurar el libre debate en igualdad de condiciones entre mayoría y minorías en el ejercicio de la función legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

- MERINO MERCHÁN, J. F y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 23, 1991, pp. 133-150.
- REDONDO GARCÍA, A.: *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 83, 2011, pp. 135-176.