

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO  
EN RELACIÓN CON LA PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS  
DE MODIFICACIÓN A UNA INICIATIVA LEGISLATIVA UNA  
VEZ CONCLUIDO EL PLAZO DE PRESENTACION DE  
ENMIENDAS

## ANTECEDENTES

Con fecha 18 de julio de 2012 tuvo entrada en el registro de la Cámara (número 12042) escrito de la Presidenta de la Comisión de Presupuestos por el que se hacía constar la presentación e incorporación al informe de Ponencia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 de 14 propuestas de adición con el voto favorable del Grupo Parlamentario Popular y el voto en contra del resto de los Grupos Parlamentarios de la Cámara. Así mismo, en el mencionado escrito se hace constar que con ello se ha obviado el trámite de presentación de enmiendas, en lo que se refiere tanto al plazo como a la forma de presentación y que la Mesa de la Cámara, en aplicación del artículo 36.1 c) del Reglamento, no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la congruencia o no de las mismas con el Proyecto de Ley antes citado.

Por todo lo anterior, la Presidenta de la Comisión de Presupuestos solicita que la Mesa emita criterio sobre las actuaciones a llevar a cabo, en caso de que en la próxima tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 se produjese la misma situación antes descrita en la fase de Ponencia.

A la vista de tal solicitud, referida únicamente a la presentación de propuestas de modificación en fase de Ponencia, conviene traer a colación los debates suscitados en la Junta de Portavoces y en la Mesa de la Cámara relacionados con la calificación de enmiendas (reuniones de 13 de septiembre de 2011 y 17 de abril de 2012, entre otras) y, en consecuencia, ampliar el ámbito del presente informe para establecer un criterio general sobre otros aspectos relacionados con la calificación y admisión a trámite de aquellas propuestas de modificación que se presentan en las diversas fases de la tramitación de un texto legislativo posteriores a la finalización del plazo de presentación de enmiendas, y que sería necesario aclarar vista la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En consecuencia en el presente informe se plantean las siguientes

## CUESTIONES

### *1.—Requisitos de presentación de enmiendas*

La primera cuestión se refiere a la determinación de los requisitos exigibles para la presentación de enmiendas, especialmente los relativos a su plazo de presentación y al juicio de congruencia de las mismas.

### *2.—La función de calificación de enmiendas*

La segunda cuestión que se plantea, una vez se constate la premisa inicial de que las enmiendas deben cumplir una serie de requisitos formales y materiales para su tramitación, es la de determinar cuál es el órgano competente para realizar ese juicio, así como el alcance de esta función y el procedimiento a seguir.

### *3.—Papel de la Ponencia en el procedimiento legislativo*

Así mismo, el escrito de la Presidenta de la Comisión de Presupuestos pone de manifiesto el hecho de que la Ponencia ha introducido modificaciones en el texto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 que no derivan de las enmiendas presentadas en plazo por los Grupos Parlamentarios o Senadores.

Esta circunstancia, por un lado, hace necesario determinar el alcance de las potestades de la Ponencia en el ámbito del procedimiento legislativo y su capacidad para modificar un proyecto o una proposición de Ley mediante la emisión del correspondiente informe, máxime cuando, como veremos más adelante, la regulación reglamentaria es poco detallada. Pero, por otro lado, afecta también

al procedimiento de calificación de las enmiendas, pues no es lo mismo que se ejerza la función de calificación respecto de las enmiendas presentadas en el plazo del artículo 107 del Reglamento del Senado, que en el supuesto que ha dado lugar a la antedicha solicitud.

*4.—Enmiendas o propuestas de modificación presentadas en ulteriores fases del procedimiento.*

Además también pueden presentarse problemas con la presentación de propuestas o enmiendas en las fases posteriores del procedimiento legislativo, por lo que es necesario analizar la regulación existente en relación con las modificaciones que se presenten en Comisión y Pleno, con el fin de tener una visión completa sobre las consecuencias de la presentación de enmiendas durante todo el iter legislativo y determinar en estos supuestos la competencia calificadora y las consecuencias de su ejercicio.

A la vista de estas cuestiones se formulan las siguientes

## CONSIDERACIONES

*1.—Requisitos de presentación de enmiendas*

Por lo que a los requisitos de las enmiendas se refiere, debemos recordar que el artículo 107 del Reglamento del Senado recoge los siguientes:

— que la enmienda se formalice por escrito y con justificación explicativa y,

— que se presente en el plazo de los 10 días siguientes a aquél en que se haya publicado el proyecto o proposición de ley, sin perjuicio de su posible ampliación o de las especialidades que puedan haber en el procedimiento de urgencia.

La exigencia de estos requisitos no es baladí, pues con ellos se asegura la publicidad de las enmiendas con la finalidad de que todos los sujetos intervinientes en el procedimiento legislativo tengan la oportunidad de examinarlas y puedan formarse un juicio sobre ellas con tiempo suficiente, garantizando así el correcto ejercicio de sus derechos en dicho procedimiento, singularmente el derecho al voto.

Además de estos requisitos generales, la Constitución y el Reglamento del Senado recogen algunos otros, como la necesaria conformidad del Gobierno para la tramitación de enmiendas cuando impliquen aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, al tiempo que el Tribunal Constitucional ha ido precisando a lo largo de una dilatada jurisprudencia otros requisitos que varían según la iniciativa de que se trate.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional **119/2011, de 5 de julio**, y **136/2011, de 13 de septiembre** han venido a reformular de una manera completa su doctrina sobre la admisión de enmiendas y establecen que *“el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara debe contraerse a la materia y objeto de la iniciativa legislativa presentada por quien está legitimado para ello”* y, si bien reconocen que a través del *“derecho de enmienda se puede incidir en un texto legislativo, rechazándolo, alterándolo o modificándolo”*, también afirman que el derecho de enmienda no puede desnaturalizar *“la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de Ley”*, concluyendo:

— que no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad con la misma y,

— que cuando el ejercicio del derecho de enmienda no respete esta conexión se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa, lo cual provoca un vicio en el desarrollo del procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional si se pone en tela de juicio la participación de las minorías, o bien po-

dría constituir una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran la función parlamentaria (artículo 23.2 CE), y, por lo tanto, puede darse una vulneración de un derecho fundamental.

Es pues necesario un juicio por parte del órgano competente que no solo compruebe el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sino que también controle la regularidad material de la enmienda “para evitar que en la fase constitutiva del procedimiento legislativo puedan introducirse enmiendas que vulneren el Ordenamiento constitucional y parlamentario en vigor(1)”. Juicio que además debe venir motivado.

Esta afirmación nos conduce a la segunda de las cuestiones planteadas.

## *2.— La función de calificación de enmiendas*

Conforme al artículo 36.1 c) del Reglamento del Senado corresponde a la Mesa de la Cámara la calificación de los escritos presentados, entre los que obviamente se encuentran las enmiendas, sin perjuicio de que esta facultad se haya delegado en el Presidente del Senado, para que se pueda ejercer dentro de los plazos de tramitación del procedimiento legislativo.

Según la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (**SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre; y STC 78/2006, de 13 de marzo**) “*en el ejercicio de esta función las Mesas cumplen la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia (...)*”. De este modo a la Mesa le compete realizar un juicio de calificación que

---

(1) MERINO MERCHÁN y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”, en *Revista de las Cortes Generales* Núm 23, 1991.

debe referirse: al cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos; a una verificación liminar de la conformidad a derecho, y a un juicio de idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido, sin perjuicio de que el Reglamento parlamentario pueda permitir o establecer que la Mesa extienda su examen más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales. Así mismo el alto Tribunal añade que “*la intervención de la Mesa no puede prejuzgar el éxito o la oportunidad política*” de la iniciativa que se califica.

A la vista de esta doctrina, desde la VIII Legislatura en el Senado se han calificado e inadmitido aquellas enmiendas a los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado que fueran claramente de contenido ajeno a los Presupuestos, contrarias al Reglamento del Senado o que vulnerasen los acuerdos de tramitación que la Mesa de la Cámara adopta para el citado proyecto(2).

A la anterior Jurisprudencia del Tribunal Constitucional se añade, como vimos anteriormente, la dictada en el año 2011 (**SSTC 115/2011, de 5 de julio y 136/2011, de 13 de septiembre**), que hace más exigente la función de calificación de la Mesa de la Cámara en todas las iniciativas legislativas, pues aquélla deberá examinar la congruencia material de las enmiendas con la iniciativa en tramitación e inadmitir motivadamente las que carezcan de dicha congruencia, con el fin de procurar evitar la vulneración tanto del procedimiento como del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución.

---

(2) Desde el final de la VIII Legislatura, con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, y durante toda la IX, la Mesa de la Cámara, al adoptar los acuerdos complementarios al calendario de tramitación de los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado, ha venido delegando en la Presidencia del Senado la función de calificación de enmiendas presentadas a los mismos (acuerdos de 13 de noviembre de 2007, 11 de noviembre de 2008, 10 de noviembre de 2009 y 10 de noviembre de 2010). Ya en la X Legislatura esta delegación se ha fundamentado en la genérica de cualquier iniciativa legislativa. Ver nota siguiente.

Estas Sentencias del alto Tribunal han venido a consagrar que, debido a su carácter subsidiario, las enmiendas deben tener una conexión material o relación de homogeneidad con el texto enmendado y la Mesa de la Cámara debe verificar dicha homogeneidad, incluso en los supuestos en que ni la Constitución ni el Reglamento establezcan previsión alguna sobre la posibilidad de realizar tal control. Para ejercer dicho control, el Tribunal Constitucional establece que la Mesa debe contar con un margen de actuación amplio y flexible y sólo en supuestos de una absoluta falta de conexión, que sea evidente y manifiesta, estaría justificada la no admisión motivada de la enmienda.

El Senado ha venido aplicando esta doctrina de forma inmediata a la publicación de las mencionadas Sentencias, habilitándose, desde el final de la pasada Legislatura, un procedimiento según el cual, una vez finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el Presidente del Senado, en virtud de una delegación conferida expresamente por la Mesa de la Cámara(3), procede a calificar e inadmitir motivadamente, en su caso, aquellas enmiendas que incumplan los requisitos formales y materiales necesarios para su tramitación, abriéndose la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios o Senadores afectados puedan solicitar reconsideración del acuerdo correspondiente a la Mesa, en virtud del artículo 36.2 del Reglamento del Senado(4).

---

(3) Ver acuerdo de la Mesa del Senado de 12 de julio de 2011 y, para la X Legislatura, acuerdo de la Mesa del Senado de 17 de abril de 2012, por los que se delega en *el Presidente del Senado la competencia para la calificación de las enmiendas a proyectos y proposiciones de Ley*.

(4) Se han presentado las siguientes solicitudes de reconsideración a la Mesa de la Cámara de acuerdos del Presidente del Senado: acuerdo de 29 de julio de 2011 por el que se inadmitía las enmiendas 14 del Grupo Parlamentario Popular y 16 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió presentadas al Proyecto de Ley reguladora del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. Acuerdo de la misma fecha por el que se inadmitía la enmienda 97 del Grupo Parlamentario Popular presentada al Proyecto de Ley de medidas de agilización procesal y de reforma del artículo 35 de la Ley 53/2002, de 20 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ya en la X Legislatura acuerdo de 7 de junio de 2012 por el que se inadmitían diversas enmiendas de los Grupos



Por lo que respecta a los efectos de esta calificación, la práctica parlamentaria ha consagrado el principio de que la solicitud de reconsideración no lleva aparejada la suspensión del procedimiento sino que, estimada la reclamación del Grupo Parlamentario ante una inadmisión de sus enmiendas, éstas se han defendido en fases posteriores del procedimiento<sup>(5)</sup>. Distinto sería el supuesto inverso, esto es, que, admitida a trámite una enmienda, algún Senador o Grupo Parlamentario recurriera a la Mesa su admisión a trámite. Si la reclamación fuese estimada, la ejecución de este acuerdo implicaría la modificación de las decisiones adoptadas en las fases posteriores del procedimiento ya concluidas (Ponencia o Comisión).

Ahora bien, en la presente Legislatura se ha producido una circunstancia nueva que es la que ha generado la consulta de la Presidenta de la Comisión de Presupuestos. En efecto, tanto durante la tramitación del Proyecto de Ley de simplificación de las obligaciones de información y documentación de fusiones y escisiones de sociedades de capital (procedente del Real Decreto-Ley 9/2012, de 16 de marzo), como en la del de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, se presentaron por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, durante el trámite de Ponencia, propuestas que modificaban los citados Proyectos de Ley. Tales propuestas se formularon, pues, fuera del plazo de presentación que establece el artículo 107 del Reglamento del Senado, y no quedaron sometidas a la preceptiva calificación previa de la Mesa, de tal forma que dicha calificación tuvo lugar una vez emitido informe de Ponencia e incluso aprobado ya el

---

Parlamentarios Socialista, Entesa Catalana de Progrés y Catalán en el Senado de Convergència i Unió presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. Excepcionalmente fue el Presidente del Senado quien conoció de la solicitud de reconsideración del acuerdo de inadmisión de las enmiendas 154, 157 y 158 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió presentadas al Proyecto de Ley de medidas de agilización procesal y de reforma del artículo 35 de la Ley 53/2002, de 20 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

(5) Ver Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, enmienda nº 2098 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió.

Dictamen de la Comisión. Este hecho nos lleva a analizar la tercera de las cuestiones planteadas relativa al papel de la Ponencia en el procedimiento legislativo.

*3.— El papel de la Ponencia en el procedimiento legislativo.*

Conforme al Reglamento del Senado (artículos 110, 111 y 112), cuando un texto legislativo es recibido por la Comisión competente, ésta puede designar de entre sus miembros una Ponencia encargada de emitir el informe sobre la iniciativa legislativa de que se trate, en un plazo de 15 días a contar desde la finalización del plazo de presentación de enmiendas. Dicho informe será entregado, junto con las enmiendas presentadas, al Presidente de la Comisión, remitido a los miembros de ésta y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y estará a disposición de los Senadores.

No se establece, por tanto, norma alguna sobre el desarrollo de los debates en el seno de la Ponencia o el contenido que debe tener el informe, siendo la práctica parlamentaria la que ha venido a determinar el alcance de las facultades que pueden corresponder al referido órgano en relación con las iniciativas legislativas que tramita.

En este sentido, y a los efectos que ahora se plantean, la cuestión que se suscita es la de si en Ponencia se pueden presentar modificaciones al texto legislativo en tramitación.

Según una consolidada y pacífica práctica parlamentaria, las Ponencias legislativas han venido introduciendo modificaciones en los textos legislativos que suponían mejoras en los mismos, bien por tratarse de correcciones técnicas, bien por derivar de exigencias de congruencia del texto.

Así mismo ha sido también tradicionalmente aceptado que en el trámite de Ponencia pueden introducirse modificaciones sustantivas

cuando encuentran apoyo en una o varias de las enmiendas previamente presentadas, puesto que alcanzar acuerdos y transacciones en relación con las distintas propuestas sobre un concreto texto legislativo es una de las funciones más características de las Ponencias.

Ahora bien, en el supuesto objeto de examen en el presente informe estamos ante la introducción en Ponencia de modificaciones sustantivas *ex novo*, esto es, sin apoyo en una enmienda, lo que podría suponer una alteración de la finalidad y el objeto de la iniciativa, así como un incumplimiento de los requisitos del procedimiento legislativo que salvaguardan los derechos tanto del autor de la iniciativa como los de los Senadores y minorías parlamentarias.

En consecuencia, cuando se presentan en Ponencia propuestas de modificación *ex novo* debe analizarse, por un lado, si las mismas violentan los principios de publicidad y de debate y, por otro, cómo puede darse cumplimiento a la inexcusable función de calificación de dichas propuestas.

La introducción de propuestas de modificación con la firma de todos los Grupos Parlamentarios podría no plantear problemas pues, siguiendo el parecer favorable manifestado por la Junta de Portavoces respecto de las enmiendas que vengan firmadas por todos los Grupos Parlamentarios, se podría entender que en este caso existe una presunción de que no se vulneraría los derechos de los Senadores, esto es, se entendería que se trataría de un vicio del procedimiento consentido y aceptado por unanimidad por ellos, y sin que se lesionen sus derechos(6), sin perjuicio del derecho de los Senadores a acabar con esta presunción de admisibilidad mediante el correspondiente recurso a la Mesa de la Cámara. De hecho, existen precedentes de introducción de este tipo de modificaciones cuando no ha suscitado reparo de ninguno de los ponentes.

---

(6) Reuniones de la Junta de Portavoces de 13 de septiembre de 2011 y 17 de abril de 2012.

Ahora bien, cuando la propuesta de modificación no cuente para su tramitación con el apoyo unánime de los Grupos Parlamentarios, no se podrá obviar el hecho de que estamos materialmente ante una enmienda presentada fuera de plazo y ante un órgano que no es el competente ni para calificarla ni para darle trámite.

No es posible evitar *a priori* que algún Grupo Parlamentario pretenda en Ponencia introducir modificaciones al texto, puesto que éstas podrían entrar dentro de los supuestos reconocidos por la práctica parlamentaria y no corresponde a este órgano (la Ponencia) la facultad de valorar esta circunstancia, ya que dichas funciones, como hemos visto, corresponden a la Mesa de la Cámara, o a su Presidente por delegación, órganos competentes para determinar si estas propuestas son contrarias al Reglamento y, en este caso, si pueden o no subsanarse.

Por ello, cuando en el seno de una Ponencia se formulen propuestas de modificación deberá analizarse lo siguiente:

- si las mismas son o no modificaciones a los textos legislativos que supongan mejoras en los mismos, bien por tratarse de correcciones técnicas, bien por derivar de exigencias de congruencia del texto;
- si las modificaciones propuestas derivan de enmiendas presentadas en tiempo y forma;
- si, aunque pretendan una modificación *ex novo* del texto, cuentan con el apoyo unánime de la Ponencia; o
- si son modificaciones *ex novo* que no cuentan con esta unanimidad.

De lo anteriormente expuesto se deduce que siempre que se suscite oposición en el seno de la Ponencia a las propuestas de modificación presentadas en ella, éstas deberán ser puestas en conocimiento del órgano calificador a fin de que ejerza su función y decida sobre su admisibilidad y tramitación, aunque sea *a posteriori*.

A estos efectos, lo más razonable sería que, siempre que no haya unanimidad, el Presidente de la Comisión dé traslado de las propuestas de modificación al Presidente del Senado que tendría la competencia delegada para calificar estas propuestas, sin perjuicio del derecho de los Senadores y Grupos Parlamentarios a formular, en su caso, las posibles reconsideraciones de sus acuerdos ante la Mesa de la Cámara, en una interpretación amplia del artículo 36.2 del Reglamento del Senado y tal y como es costumbre según los recientes precedentes que se han generado en la calificación de enmiendas presentadas dentro del plazo reglamentario(7).

Ante este traslado el órgano calificador deberá examinar la cuestión planteada, admitiendo a trámite las propuestas de modificación cuando realmente constituyan una mejora técnica o una corrección de errores o se trate de auténticas enmiendas transaccionales. Y sin perjuicio de que, si aún tratándose de tales, implicasen una propuesta sin conexión material alguna con el texto legislativo cabría declarar su inadmisión en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por el contrario si las modificaciones presentadas son auténticas enmiendas *ex novo* se deberá valorar ante todo la vulneración que se ha producido del requisito del plazo establecido en el artículo 107 RS, debiendo inadmitirse dichas enmiendas por no respetarse las garantías procedimentales que protegen el ejercicio de los derechos de los Senadores. Cualquier otra posibilidad supondría hacer irrelevante la disposición contenida en el artículo 107 RS dejando el plazo a disposición de los posibles enmendantes.

Queda por determinar cuáles son los efectos del traslado de las enmiendas al órgano calificador, ante lo cual caben dos posiciones, que en todo caso estarán condicionadas por la brevedad de los plazos de tramitación de las iniciativas legislativas en el Senado, de tal forma

---

(7) Ver notas a pie números 4 y 6

que es del todo imprescindible que la toma de acuerdos evite pronunciamientos con posterioridad a la última fase de tramitación en la Cámara, esto es, a la fase de Pleno o, en el supuesto de los procedimientos con competencia delegada, a la fase de Comisión.

En concreto los dos supuestos mencionados serían los siguientes:

— La suspensión de la tramitación de las propuestas de modificación: esta solución llevaría a que las propuestas de modificación presentadas en la Ponencia no podrían debatirse hasta que el órgano calificador se pronunciase sobre su admisión a trámite, dejándolas en suspenso hasta la decisión de ese órgano y debatiéndose, si al final el acuerdo fuera de admisión a trámite, en cualquiera de las fases posteriores del procedimiento (Comisión o Pleno). En favor de esta solución estarían los precedentes existentes en relación con las enmiendas presentadas en tiempo y forma que, cuando por acuerdo de reconsideración son admitidas a trámite, se defienden por su autor en la fase de tramitación en que la iniciativa se encuentre(8).

Ahora bien, como existe la posibilidad de que el acuerdo del Presidente del Senado sea objeto de recurso ante la Mesa de la Cámara, esta suspensión debería operar hasta que el acuerdo devenga firme, esto es, hasta el acuerdo del Presidente cuando no se recurre o bien, en caso de recurso, hasta que la Mesa se pronuncie.

— La subsanación *a posteriori*: esta segunda opción consistiría en que, sin perjuicio de que se ponga en conocimiento del Presidente del Senado la presentación en Ponencia de propuestas de modificación, no se suspende su tramitación, de tal manera que aquellas propuestas que obtuvieran el apoyo de la mayoría se introducen en el texto, si bien condicionadas a lo que resulte del juicio que se realice *a posteriori*. De esta manera, si al final el Presidente del Senado o, en su caso, la Mesa de la Cámara inadmiten alguna o todas las propuestas de modificación presentadas, las mismas deberán eliminarse de los textos legislativos aprobados hasta ese momento, realizándose una nueva

---

(8) Ver nota nº 5.

publicación del texto resultante. Esta solución, si bien facilitaría la tramitación del proyecto o proposición de ley, obligaría a modificar el texto aprobado por los órganos funcionales de la Cámara (Ponencia y Comisión).

Examinadas las dos posibilidades, parece preferible optar por la primera de ellas, en la medida en que es más respetuosa con las competencias de los diversos órganos de la Cámara y garantiza adecuadamente los derechos de todos los sujetos que intervienen en el procedimiento legislativo.

Por último, y con la intención de formular una solución integral, se ha de analizar el tratamiento de las propuestas de modificación que se presentan en ulteriores fases del procedimiento, esto es, en Comisión y Pleno.

#### 4.—*Enmiendas o propuestas de modificación presentadas en ulteriores fases del procedimiento.*

En este supuesto partimos de una situación distinta a la de la Ponencia, pues en uno y otro caso el Reglamento del Senado sí hace mención a aquellas y señala, aunque sea de manera sucinta, sus requisitos y tramitación.

En efecto, el artículo 115 del Reglamento del Senado establece que “*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*”, de lo que se deduce que:

— en Comisión solo pueden presentarse enmiendas transaccionales o de corrección técnica;

— corresponde al Presidente de la Comisión calificar y en su caso admitir o inadmitir a trámite las enmiendas que se presenten en ella, si bien su margen de actuación está limitado a los supuestos expresamente recogidos en el artículo, debiendo inadmitir toda modificación que no se incluya en dichos supuestos (9);

— aun cuando nada dice el artículo, parece razonable admitir que contra su acuerdo cabrá recurso ante la Mesa de la Cámara;

— los efectos que produciría el eventual recurso a la decisión del Presidente de la Comisión son diferentes en función del sentido de dicha decisión. Así, si la calificación lleva a la admisión a trámite y posteriormente la Mesa de la Cámara inadmite las enmiendas, la ejecución de este acuerdo implicaría la modificación de las decisiones aprobadas por la Comisión(10). Por el contrario si la calificación implica la inadmisión y la Mesa estima la reclamación, las enmiendas podrán ser defendidas en la fase de Pleno. La excepción sería el supuesto de tramitación con competencia delegada, que deberá seguir la solución que a continuación se contempla para el Pleno.

Por lo que al Pleno se refiere, la regulación se especifica en el artículo 125 del Reglamento, según el cual:

*“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 las mismas concurren alguno de los siguientes requisitos:*

---

(9) La STC 204/2011, de 15 de diciembre ha señalado que del tenor literal del artículo 115 del 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*”. Concluyendo que “*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*”.

(10) En este sentido véase la tramitación del Proyecto de Ley por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOCG, Sección Senado, X Legislatura, de 14 de diciembre de 2012, núm 136)



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”.*

De este artículo se deduce lo siguiente:

— en la fase de Pleno pueden presentarse determinadas propuestas de modificación, en concreto, aquellas que procedan de enmiendas (*hayan sido objeto de votos particulares*) siempre que tengan apoyo mayoritario, aquellas que vengan firmadas por todos los Grupos Parlamentarios sin limitación alguna, y, finalmente, aquellas que sean meras correcciones al texto;

— como consecuencia de la excepcionalidad del momento de presentación será necesario garantizar tanto la publicidad de su contenido, exigiéndose un trámite de información previa, como su debate, aplicándose las mismas normas en este supuesto que para los votos particulares;

— aunque nada se diga, estas propuestas de modificación no pueden ser ajenas a la exigencia de calificación en cuanto a su congruencia material, aplicándose la regla general de calificación por el Presidente y la posible reconsideración de la Mesa si así lo solicita algún Grupo Parlamentario o Senador. Esta exigencia no se aplicaría a aquellas modificaciones que contaran con la firma de todos los Grupos Parlamentarios, en virtud de la presunción antes mencionada de no vulneración de los derechos de los parlamentarios, y siempre que se mantenga el derecho de los Senadores individuales a recurrir la admisibilidad de la enmienda ante la Mesa; y

— al encontrarnos en la última fase de tramitación de la iniciativa, la necesaria calificación y la eventual presentación de una reconsideración podría requerir una suspensión del procedimiento hasta la toma de las decisiones correspondientes.

A la vista de todo lo anterior se formulan las siguientes

### CONCLUSIONES

I. El derecho de enmienda no es un derecho de carácter ilimitado, sino que el mismo debe ejercerse con sujeción al cumplimiento de unos requisitos formales y materiales.

II. Si bien corresponde a la Mesa de la Cámara, de conformidad con el artículo 36.1c) de su Reglamento, la función de calificar las enmiendas, la brevedad de la tramitación legislativa en el Senado aconseja que dicha función la ejerza por delegación su Presidente.

III. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, esta competencia, cuyo alcance abarca el examen de los requisitos formales previstos en el Reglamento, así como el control de la regularidad material de las enmiendas para evitar cualquier vulneración en el Ordenamiento constitucional y parlamentario, es irrenunciable, deberá llevarse a cabo de forma motivada y en su ejercicio el órgano calificador contará con un amplio margen de actuación, por cuanto no toda vulneración del procedimiento implica la inconstitucionalidad de la norma aprobada, ni toda violación del Reglamento supone *per se* una vulneración de los derechos fundamentales del parlamentario.

IV. La doctrina más reciente del Tribunal Constitucional hace necesario precisar el procedimiento de calificación de las enmiendas, que no será uniforme en todas y cada una de las fases del procedimiento legislativo:

a) Como regla general, las enmiendas y propuestas de modificación que cuenten con el apoyo unánime de los Grupos Parlamentarios gozan de presunción de admisibilidad en todas las fases del procedimiento a excepción de la de Comisión; siempre sin perjuicio de que dicha presunción pueda quedar sin efecto por la reclamación de algún Senador individual.

b) Las enmiendas presentadas en plazo serán calificadas por el Presidente del Senado, por delegación, pudiéndose recurrir su decisión ante la Mesa del Senado.

Esta eventual solicitud de reconsideración no paralizará el procedimiento ni la tramitación de las enmiendas, de tal forma que, estimado el recurso contra la inadmisión de enmiendas, éstas se defenderán en la fase del procedimiento en que se encuentre la iniciativa. Por el contrario, la ejecución de un eventual acuerdo de estimación de un recurso contra la admisión de enmiendas implicará la modificación de las decisiones adoptadas en las fases posteriores del procedimiento ya concluidas.

c) Cuando en fase de Ponencia se presenten propuestas de modificación que no cuenten con el apoyo unánime para su tramitación, el Presidente de la Comisión competente deberá dar traslado de las mismas al Presidente del Senado, que emitirá el correspondiente juicio sobre su admisión o inadmisión a trámite.

El Presidente del Senado admitirá estas propuestas de modificación cuando sean una mejora técnica o una auténtica enmienda transaccional, sin perjuicio de que en algún caso deba pronunciarse sobre la congruencia material de las mismas. Sin embargo, en los supuestos en que se trate de enmiendas *ex novo* deberán inadmitirse por vulneración del requisito del plazo establecido en el artículo 107 Reglamento del Senado al producirse una lesión de los derechos de los Senadores.

Esta exigencia de calificación en fase de Ponencia puede suponer, bien que se suspenda la tramitación de las propuestas de modificación, de tal forma que si finalmente se admiten a trámite puedan ser defendidas en fases posteriores del procedimiento, o bien que se ejecute el acuerdo del órgano calificador *a posteriori*, modificándose las decisiones adoptadas en las fases posteriores del procedimiento ya concluidas. Es la primera de estas opciones la preferible por ser más respetuosa con las competencias de los diversos órganos de la Cámara y garantizar adecuadamente los derechos de todos los sujetos que intervienen en el procedimiento legislativo.

d) Conforme al artículo 115 del Reglamento del Senado, en Comisión sólo cabe la presentación de enmiendas transaccionales o correcciones técnicas y gramaticales, correspondiendo al Presidente de este órgano la calificación de las mismas.

Contra esta decisión cabe recurso cuyos efectos serán diferentes en función del sentido de la decisión recurrida. Si la calificación supone la admisión a trámite y posteriormente la Mesa de la Cámara inadmite las enmiendas, se modificarán las decisiones adoptadas en la Comisión. Por el contrario, si la calificación ha implicado la inadmisión y la Mesa estima la reclamación, las enmiendas podrán ser defendidas en la fase de Pleno. La excepción sería el supuesto de tramitación con competencia delegada, que deberá seguir la solución dada para el Pleno.

e) Según el artículo 125 del Reglamento del Senado en el Pleno podrán presentarse propuestas de modificación sin límite expreso alguno cuando estén suscritas por todos los Grupos Parlamentarios. Podrán, así mismo, presentarse correcciones técnicas o gramaticales o propuestas que se apoyen en votos particulares y tengan apoyo mayoritario. Sólo las propuestas de modificación con apoyo unánime podrían quedar excluidas de la calificación de la Presidencia de la Cámara quien, para el resto, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, deberá emitir el correspondiente juicio de congruencia. Finalmente, al ser la fase final del procedimiento, esta calificación podrá llevar aparejada la suspensión del mismo hasta tanto se adopte un acuerdo definitivo.

f) En todo caso, y en todas las fases del procedimiento, los Grupos Parlamentarios y los Senadores tendrán el derecho a solicitar reconsideración a la Mesa de la Cámara de cualquiera de los acuerdos de calificación de enmiendas y propuestas de modificación e incluso dejar sin efecto la presunción de admisibilidad que rige para las propuestas de modificación apoyadas por todos los Grupos Parlamentarios, todo ello de conformidad con el artículo 36.2 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Senado, 8 de octubre de 2012