

TRES CASOS DIFICILES EN LA FASE DEL SENADO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (1)

ELVIRO ARANDA ALVAREZ (*)

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES GENERALES.-2. «CASO SES SALINAS». UN EJEMPLO DE EXCESO EN LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS QUE EL REGLAMENTO ATRIBUYE AL SENADO.-3. «CASO LEY DEL COMERCIO». UN SUPUESTO DE DISTORSIÓN DEL DERECHO DE ENMIENDA.-4. PROBLEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE URGENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY EN EL SENADO. «EL CASO DE LA LEY DE MODIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN SOBRE EL ABORTO».-5. CONCLUSIONES.

(1) Agradezco a don MANUEL ALBA, Letrado Mayor del Senado, y a don IGNACIO ASTARLOA, ex Secretario General del Congreso de los Diputados, haber tenido a bien leer este trabajo planteándose sugerentes interrogantes que han contribuido a su enriquecimiento.

(*) Profesor de Derecho Parlamentario en la Universidad Carlos III de Madrid.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El diseño y las funciones del Senado en la organización constitucional de los órganos del Estado están en tela de juicio desde el mismo momento en el que dicha Cámara se plasmó en nuestro Texto Fundamental. Decir esto, es ya un tópico que viene avalado por la doctrina en pleno (2) y, por tanto, carece de interés su demostración.

(2) Entre otros, pueden consultarse los siguientes trabajos y seminarios: CHUECA RODRÍGUEZ, R. L., «Teoría y práctica del bicameralismo en España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4, núm. 10, enero-abril 1984; págs. 63-91. FERNÁNDEZ-SEGADO, F., «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, septiembre-diciembre 1982, págs. 61-113, y «Las funciones del Senado en cuanto Cámara de representación territorial», en *Revista Vasca de la Administración*, núm. 13, 1985, págs. 7-45. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Reforma del Senado*, Ed. Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1990. PUNSET BLANCO, R., «El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible», en la obra de AA.VV., *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ed. Tecnos, 1990, págs. 168-197. ARBOS, X., «El Senado: marco constitucional y propuesta de reforma», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, tercer cuatrimestre 1991, págs. 8-33. *La reforma del Senado* (tema para el debate), Seminario para el Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 3, 1993, Ed. Asamblea Regional de Murcia y Universidad de Murcia. *La reforma del Senado*, Seminario celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 21 de septiembre de 1994, publicado en *Cuadernos y Debates*, núm. 53, Madrid, 1994. (De este seminario tienen especial interés los trabajos de AJA, E., «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», págs. 211-223, TOMÁS Y VALIENTE, F., «Preguntas y decisiones: acerca de la reforma constitucional de Senado»; TRUJILLO, G., «Reflexiones sobre el Senado en 1994», y DA SILVA OCHOA, J. C., «El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 de enero de 1994»). GARRORENA MORALES, A., «Una propuesta para la reforma constitucional del Senado», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, primer cuatrimes-

Fruto de la compleja posición del Senado en la relación de poderes es la difícil regulación que presentan materias como el procedimiento legislativo o los instrumentos de control en el Reglamento de la Cámara y en sus normas de desarrollo (3). A lo largo de los años se han ido realizando modificaciones de dichas normas que han paliado esta situación; de igual forma, se han realizado modificaciones que han reforzado o creado nuevos órganos para potenciar su posición constitucional (4). No obstante, aun hoy nos encontramos con normas reglamentarias de la Cámara Alta que son de difícil explicación desde las competencias que le atribuye el Texto Constitucional y que ponen de manifiesto, como podremos ver en este estudio, la necesidad de una urgente modificación del Reglamento, al menos en dichos extremos (5).

ire 1995, págs. 8-48. PORTERO MOLINA, A., «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-marzo 1995, págs. 104-105. AJA, E., «Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado», en *Autonomías*, núm. 20, diciembre de 1995. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., «Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado», en *Autonomías*, núm. 20, diciembre de 1995.

(3) Probablemente, y éste es un tema que excede las pretensiones de nuestro trabajo, la ordenación del procedimiento legislativo o los procedimientos de control político en el Senado tendrían que dejar de estructurarse de forma tan mimética a la regulación del Congreso de los Diputados y hacerlo teniendo en cuenta mucho más las funciones que constitucionalmente tiene atribuida la Cámara Alta. Esto llevaría, con casi toda seguridad, a que el procedimiento legislativo, claramente limitado en el Senado, tuviese una ordenación mucho más económica y menos reiterativa.

(4) Especial interés tiene la reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994, por la que se introduce la Comisión General de las Comunidades Autónomas (actual art. 55 del Reglamento). *Boletín Oficial de las Cortes Generales —Senado—*, serie III-A, núm. 5 (h), de 17 de enero de 1994.

Entre otros, trabajos de interés sobre el contenido de la reforma y sus principales consecuencias son los de GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «La Comisión General de las Comunidades Autónomas (Reforma del Reglamento del Senado)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 133, enero-abril 1994, págs. 489 y sigs. PUNSET BLANCO, R., Voz «Senado», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, t. IV, Madrid, 1995, págs. 6170-6176. RIFOLLÉS SERRANO, M. R., «El Senado», en *Informe Comunidades Autónomas 1994*, v. I, Barcelona, 1995; págs. 76-105.

(5) Bien es cierto que, como señala parte de la doctrina, los problemas del Senado no deben abordarse exclusivamente en términos normativos, es decir, no cabe pensar que tan sólo con reformas reglamentarias o constitucionales se pueden solucionar dichos problemas; además, es de capital importancia la voluntad política y la claridad desde esta perspectiva en cuanto a la posición y funciones que debe cumplir esta institución en nuestro sistema si queremos conseguir una reforma que solucione esos inconvenientes. Entre otros, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.

Pues bien, en este orden de cosas, este trabajo tiene la modesta finalidad de mostrar tres recientes casos que han puesto en evidencia la necesidad de adaptar el procedimiento legislativo en su fase del Senado a la competencias atribuidas constitucionalmente a esta Cámara. Los casos son los que hemos denominado «*caso Ses Salinas*» (6), «*caso ley del comercio*» (7), «*caso proyecto de modificación de la ley del aborto*» (8).

La posición del Senado, en la línea de las críticas vertidas por la doctrina, se mueve en un delicado equilibrio entre ser cámara de representación territorial o cámara de reflexión o segunda lectura. Sin embargo, lo cierto es que con la regulación del artículo 90 de la Constitución y con la interpretación que de él se hace es difícil que pueda ser una u otra cosa. Desde el punto de vista legislativo, que es el que ahora nos interesa, el Senado no está en condiciones de ser el contrapeso de la Cámara Baja (9). Por supuesto, tampoco es-

Presupuestos y límites de la reforma..., op. cit., págs. 61-62; AJA, E., *Principales líneas de la reforma...*, opus cit., pág. 53.

Ejemplo de la importancia que tiene la voluntad política es, como ha señalado MANUEL ALBA, la amplia, notable y de gran valor potestad legislativa senatorial, apesar de las dificultades normativas existentes. ALBA NAVARRO, M., «El Senado», en la obra de AA.VV., *Democracia y representativa y parlamentarismo*. Obra dirigida por LÓPEZ PINA. Ed. Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1994, pág. 299.

(6) Caso que tiene lugar a partir de un Acuerdo del Pleno del Senado de la sesión de 14 de junio de 1995, en el que a la hora de votar el Dictamen de la Proposición de Ley por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salinas»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, y sin la incorporación de enmienda o veto alguno el Pleno de la Cámara manifiesta su posición contraria al Dictamen y, por tanto, decide rechazarlo. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —Senado—, V Legislatura, Serie III B, núm. 24 (f), de 23 de junio de 1995.

(7) Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, que en su sesión de 21 de diciembre de 1995, aprobó la Ley Orgánica, complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución, en relación con el art. 150.2. Texto que es aprobado a partir de diversas enmiendas de carácter orgánico que se introducen en la fase del Senado de la tramitación del Proyecto de Ley del Comercio Interior. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —Congreso de los Diputados—, V Legislatura, Serie B; núm. 167-1 de 30 de diciembre de 1995.

(8) Acuerdos de 29 de noviembre y 12 de diciembre de 1995 de la Mesa del Senado por los que se inadmiten a trámite la declaración de urgencia para tramitar por el procedimiento de urgencia la ley orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo.

(9) No está en condiciones de ser contrapeso del Congreso de los Diputados porque, como señala de forma unánime la doctrina, el carácter descompensado de nuestro bicamera-

tá en condiciones de moderar o enfriar las decisiones de ésta. No lo está, entre otras razones, por la limitación de las funciones y el plazo que tiene asignado para su ejercicio (10) y porque, como ha señalado R. Punset, la elección senatorial potencia la vinculación del Senado al Gobierno mucho más que el Congreso de los Diputados y es precisamente el Gobierno quien presenta la mayoría de las iniciativas legislativas (11).

No obstante, y mientras la Constitución no diga otra cosa, lo cierto es que el artículo 90 de nuestra Carta Magna expresa con claridad cuáles son las competencias del Senado en el procedimiento legislativo y en qué plazo deben cumplirse.

«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. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurrido dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple» (art. 90.2 CE).

«El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados» (art. 90.3 CE).

lismo reside no ya en la regulación de las normas internas del Senado sino que es una opción consciente del Constituyente. Entre otros, véase a SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J., *Presupuesto y límites de la reforma...*, *opus cit.* pág. 64. SOLETURA, J. y PÉREZ, M. A. *Las Cortes Generales*. Ed. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 248-249. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario español*. Ed. Espasa, Madrid, 1990, págs. 301-303.

(10) Para GARCÍA-ESCUDERO y PENDÁS GARCÍA, la limitación del tiempo para tramitar una propuesta legislativa en el Senado no tiene por qué afectar a la función de «reflexión» de la Cámara. No puede concebirse como pausa «... y menos aún como detención del procedimiento legislativo, sino, muy al contrario, como la última oportunidad para modificar un texto en el sentido de la integración de los intereses en presencia: en definitiva, los plazos del artículo 90 (breves, ciertamente) permiten —y ello es comprobable en la práctica— que se perfilen pactos políticos o que se logren acuerdos en materias controvertidas». GARCÍA MÁRQUEZ, P., y PENDÁS GARCÍA, B., «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, segundo cuatrimestre 1984; pág. 57.

(11) PUNSET BLANCO, R., *El Senado en el procedimiento legislativo...*, *op. cit.*, pág. 186.

Dicho precepto se ha de entender concordado con el artículo 66.2 de la CE que reconoce la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales —Congreso de los Diputados y Senado—; ahora bien, reconocer la intervención de las dos cámaras no supone asumir que ambas tengan que actuar en pie de igualdad. En nuestro sistema la actuación del Senado en el procedimiento legislativo está limitada, respecto al Congreso de los Diputados, temporal y materialmente: temporalmente, porque el Senado tiene un plazo máximo —dos meses— para realizar toda la tramitación (arts. 90.3 CE y 106 RS) (12); y materialmente, porque el Senado tan sólo podrá aprobar la propuesta del Congreso de los Diputados, oponer un veto o introducir enmiendas (arts. 90.2 CE y 106.1 RS). Si bien, es cierto que ésta es la interpretación más estricta de la concordancia entre los artículos 66.2 y 90.1 de la CE y que cabría otra interpretación más amplia que nos llevaría a entender que el Senado está obligado a pronunciarse de una u otra

(12) El incumplimiento del plazo de dos meses para que se pronuncie el Senado es un problema clásico en la doctrina que la mantiene dividida entre aquellos que entiende que de excederse el Senado en dicho plazo para manifestar su voluntad se está ante un supuesto de silencio positivo y, en consecuencia, el proyecto de ley puede ser sometido a la sanción regia; entre otros, ALVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, v. II, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 149; PUNSET BLANCO, R., *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, 1985, pág. 103, y MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La reforma del Senado*, *op. cit.*, págs. 138-145. Y aquellos que sostienen que aunque el incumplimiento del plazo es una irregularidad, de ningún modo es de tipo invalidante. Para SANTAMARÍA PASTOR estaríamos ante un vicio *interna corporis* de la ley, pero insuficiente para determinar la anulación del texto; entre otros, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Comentarios al artículo 90 de la Constitución*, *op. cit.*, pág. 1287; SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Comentarios al artículo 90 de la Constitución*, *op. cit.*, págs. 326-330. Estando de acuerdo con que el incumplimiento del plazo no es un vicio invalidante, GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS sostienen que hacer cumplir dicho plazo corresponde al Presidente de la Cámara, en ejercicio de su deber de hacer cumplir la Constitución. Ahora bien, el respeto al artículo 90 de la CE se debe conjugar con el derecho de todo senador a presentar y defender enmiendas y a cumplir su función representativa con las máximas garantías. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., y PENDÁS GARCÍA, B., *El Senado en el sistema constitucional...*, *op. cit.*, pág. 59. Esta materia fue objeto de la Norma Supletoria para la Ordenación del Debate, de 4 de febrero de 1984 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 66, de fecha 28 de febrero de 1984).

En todo caso, lo que sí que parece que no ofrece dudas es la inconveniencia que supone la brevedad de tiempo del que dispone la Cámara Alta. Recientemente el Letrado Mayor del Senado se ha manifestado a favor de modificar los plazos de dos meses y veinte días, respectivamente, que el artículo 90.2 de la Constitución otorga al Senado para tramitar los proyectos de ley. ALBA NAVARRA, M., *Diversos modelos para la reforma del Senado*. En la obra de AA.VV., *El Senado, Cámara de representación territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, Madrid, 1996, pág. 235.

manera, y por tanto, podría manifestar su rechazo del texto legislativo sin la inclusión de enmiendas o veto alguno.

A partir de estas premisas iniciales, posición constitucional de las funciones del Senado, podemos pasar al estudio de los casos señalados.

2. «CASO SES SALINAS». UN EJEMPLO DE EXCESO EN LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS QUE EL REGLAMENTO ATRIBUYE AL SENADO

El Congreso de los Diputados remitió el 9 de mayo de 1995 al Senado la Proposición de Ley por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salinas»), las Islas Freus y las Salinas de Formentera (13). Durante el plazo habilitado en la Cámara Alta para la presentación de enmiendas no se presentó ninguna y sí una propuesta de veto.

Remitido el Dictamen de la Comisión del Senado competente — Agricultura, Ganadería y Pesca— (14) al Pleno de la Cámara, éste se incluyó en el orden del día del 14 de junio de 1995, y en la misma sesión se rechazó el veto presentado al no haber alcanzado la mayoría absoluta de 129 senadores (la propuesta de veto obtuvo 118 votos a favor y 112 en contra). Tras dicha votación, y de acuerdo con el artículo 123.3 del Reglamento del Senado, se procedió a votar el Dictamen de la Comisión que, salvo algunas modificaciones técnicas introducidas en la Ponencia, coincidía con el remitido por el Congreso de los Diputados. El resultado de dicha votación fue el siguiente: 111 votos a favor; 118 votos en contra y 1 abstención. Con lo que quedó rechazado dicho Dictamen (15).

El Señor Presidente de la Cámara, tras constatar el resultado, anunció que «... el texto ha sido rechazado. El resultado se comunicará

(13) Remisión hecha al Senado el día 9 de mayo de 1995. *Boletín Oficial de las Cortes Generales —Senado—*, V Legislatura, Serie III B, de 9 de mayo de 1995, número, 24 (a) (Número de expediente del Senado 624/000011).

(14) Dictamen emitido el día 13 de junio de 1995, y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales —Senado—*, V Legislatura, Serie III B, de 13 de junio de 1995, número 24 (e).

(15) Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión del Pleno del día 14 de junio de 1995, V Legislatura, año 1995, número 82.

al Congreso de los Diputados para que éste se pronuncie sobre la decisión del Senado en forma previa a la sanción del texto definitivo, en su caso, por Su Majestad el Rey» (16).

El mensaje motivado del Senado señalaba que:

«El Senado, en su sesión del día 14 de junio de 1995, ha deliberado sobre la proposición de Ley por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza ("Ses Salinas"), las Islas Freus y las Salinas de Formentera, y, en uso de las facultades que le confiere el artículo 90.2 de la Constitución, tras rechazar el veto presentado por el Grupo Parlamentario Popular, ha acordado no aceptar el Dictamen emitido por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de esta Cámara» (17).

Frente a esta actuación del Senado, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 27 de junio de 1995, oída la Junta de Portavoces acordó someter el texto en su día remitido al Senado a sanción real para su posterior publicación en el «BOE» (18). La decisión del Congreso de los Diputados se fundamenta en entender que el Senado no ha ejercido ninguna de las atribuciones que le reconoce el artículo 90.2 de la CE —oponer un veto o introducir enmiendas—, lo que supone que el Congreso de los Diputados no tenga sobre qué pronunciarse.

Señalábamos al final del epígrafe anterior, que las posibilidades del Senado en el procedimiento legislativo eran tres: aprobar el texto remitido por el Congreso de los Diputados, introducir enmiendas o incorpo-

(16) Acuerdo que fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales —Senado—*, V Legislatura, Serie III, B, núm. 22 (f) y se trasladó mensaje motivado al Congreso el día 20, de junio.

(17) *Boletín Oficial de las Cortes Generales —Senado—*, V Legislatura, Serie III B, de 23 de junio de 1995, núm. 24 (f).

(18) El Acuerdo del Congreso de los Diputados dice:

«1. Teniendo en cuenta, en virtud de la comunicación del Senado, que dicha Cámara no ha opuesto veto ni ha introducido enmiendas, al amparo de lo establecido en el artículo 90.2 de la Constitución, a la Proposición de Ley de referencia, aprobada con competencia legislativa plena por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados en su sesión del 27/4/95, por la Presidencia de la Cámara se dará traslado de dicho texto a la Presidencia del Gobierno a los efectos del artículo 91 de la Constitución.

2. Comunicar el presente acuerdo al Senado y publicarlo en el boletín. Acuerdo tomado el 27 de junio de 1995 y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales —Congreso de los Diputados—*, V Legislatura, Serie B, de 9 de julio de 1995, núm. 64-9.»

rar un veto. Sin embargo, del caso que acabamos de exponer se desprende una cuarta posibilidad: que el Pleno rechace el dictamen de la Comisión, y con ello el texto remitido por el Congreso de los Diputados, sin que ello suponga la inclusión de enmienda o veto alguno, posibilidad que queda cubierta por la regulación del artículo 123.2 del RS) (19).

El problema que plantea este caso tiene un significativo interés porque pone de manifiesto las deficiencias del Reglamento del Senado en la regulación del procedimiento legislativo (20). Tal como se organiza la fase del Senado de dicho procedimiento parece como si la Cámara tuviese a su disposición la posibilidad de pronunciarse de cualquier modo sobre el proyecto o proposición de ley. Dicha tesis se sostiene a partir de considerar que la capacidad colegisladora que reconoce el artículo 66.2 de la CE supone que la intervención del Senado no se limita a introducir enmiendas o a aprobar vetos. La Cámara Alta también vota los artículos no enmendados, siendo su voluntad necesaria para la aprobación de los mismos (21). Dicha tesis se mantendría en el Reglamento

(19) La misma posibilidad parece desprenderse del artículo 124 del Reglamento del Senado cuando señala que: «La Mesa del Senado, a petición de un Grupo parlamentario, podrá acordar la votación del dictamen en su totalidad o mediante agrupación de artículos. Igualmente podrá acordar, en las mismas condiciones, la votación fragmentaria de apartados de artículos o párrafos completos de aquéllos.»

(20) La novedad de la situación creada con este caso dio lugar a que se abriesen conversaciones entre los órganos de gobierno de ambas Cámaras, que concluyeron con el siguiente acuerdo de la Mesa del Senado de 7 de julio de 1995:

«Acuerdo:

1. Manifiestar que la capacidad colegisladora del Senado, que seguirá votando las iniciativas legislativas que sean sometidas a su consideración, no puede quedar anulada o limitada por interpretaciones discutibles del artículo 90.2 de la Constitución. 2. Señalar que ofrece su disposición a que mediante el oportuno diálogo y en el seno de la reunión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado se fijen los criterios que permitan solventar los conflictos planteados por supuestos como el actual. 3. En relación con la tramitación dada por la Mesa del Congreso de los Diputados al mensaje motivado sobre tal Proposición de ley por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza ("Ses Salines"), las Islas de Freus y las Salinas de Formentera, señalar que la misma no prejuzga, a juicio del Senado, soluciones ulteriores de idéntico contenido ni supone para esta Cámara la renuncia al principio establecido en el apartado primero de este acuerdo.

Palacio del Senado, a 12 de julio de 1995.»

Boletín Oficial de las Cortes Generales —Congreso de los Diputados—, V Legislatura, Serie B, 19 de julio de 1995, núm. 64-9.

(21) En esta línea, SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Curso de Derecho Parlamentario español*. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 303. También este autor en su trabajo *Comentarios al art. 90 de la Constitución, op. cit.*, pág. 331.

del Senado de una interpretación concordada de los artículos 107.3 RS, que señala que «En el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, el proyecto o proposición de ley pasará directamente al Pleno»; y 123.2 del RS, que en la misma línea apunta como «si ninguno de los votos particulares fuese aprobado se votará el texto del dictamen».

Es decir, que aunque en la fase de comisión no se incluya enmienda o veto alguno, ésta debe aprobar su dictamen y enviarlo al Pleno para su debate y votación. Ahora bien, ante dicha situación las preguntas que cabe hacernos son: ¿Sobre qué va a debatir el Pleno? y, consecuencia de la anterior, ¿sobre qué se pronunciará la Cámara?

El problema central consiste en que el debate sobre el dictamen de un proyecto o proposición que no incluya enmiendas o veto alguno, por no haberse presentado o no haberse aceptado, plantea escaso interés puesto que no tendrá por qué ir seguido de declaración de voluntad del Pleno a favor o en contra de dicho dictamen que, a la postre, se corresponde con el texto enviado por el Congreso de los Diputados.

Frente a esta tesis, se ha dicho que el voto del Pleno del Senado en contra del Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, que coincide con el texto enviado por el Congreso de los Diputados, no está votando a favor del texto enviado por la Cámara Baja. Esto es cierto, parece evidente que si el Pleno vota en contra lo que hace es manifestar su rechazo al texto que se le ha presentado para que se pronuncie; pero también es cierto que del voto en contra no podemos deducir un veto implícito. No se puede entender así porque el veto requiere que se formule expresamente y que para su aprobación se consiga una mayoría cualificada. Una interpretación distinta de la regulación concordada de los preceptos reglamentarios y constitucionales nos situaría ante un fraude de ley, que desembocaría en una atribución de funciones al Senado que de ningún modo prevé el texto constitucional.

Otro de los argumentos esgrimidos por el Senado ha sido el de que la votación del Dictamen de la Comisión es exigencia del Reglamento de la Cámara que, como se recuerda es una norma con rango de ley, e incluso del que se llega a decir que forma parte del bloque de la constitucionalidad (22), luego la votación del Dictamen es un imperativo le-

(22) Es cierto que el Tribunal Constitucional señaló en la Sentencia 89/87, de 11 de junio, que la inobservancia del reglamento parlamentario podría viciar de modo sustancial el

gal del que la Cámara no puede abdicar. Que es un imperativo legal, es cierto, pero no menos cierto es que los reglamentos no pueden otorgar poderes legislativos a las Cámaras distintos de los atribuidos por la Constitución.

También se ha dicho que esa declaración de la Cámara Alta se ha de entender como una enmienda a la totalidad. Probablemente esta tesis se sostiene por una interpretación concordada y extensiva de los artículos 107.3 del RS, que refiriéndose al trámite de las enmiendas señala que «en el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, el proyecto o proposición de ley pasará directamente al Pleno», y el artículo 120.2 del RS que apunta, refiriéndose al debate en el Pleno, que «en todo caso, procederá un turno a favor y otro en contra sobre la totalidad, más las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen». Sin embargo, dicha interpretación extensiva del artículo 120.2 del RS no nos parece adecuada. No lo es porque las enmiendas a la totalidad reguladas en el artículo 112 RC están claramente destinadas a solicitar la devolución del texto legislativo —enmiendas de devolución—, o a proponer un texto alternativo al presentado por el Gobierno —enmienda de texto alternativo—. Sin embargo, en el trámite del Senado la inclusión de enmiendas de esta naturaleza carece de sentido. De un lado no se comprenden las enmiendas a la totalidad con texto alternativo, porque el Senado tan sólo puede incluir enmiendas parciales (art. 90.2 CE) o manifestar su posición contraria al texto del Congreso de los Diputados mediante el veto (90.2 CE); de otro no tienen sentido las enmiendas a la totalidad, de devolución, porque dichas enmiendas están reguladas en el Reglamento del Congreso de los Diputados sólo para los proyectos de ley y a los efectos de poder otorgar a la Cámara la posibilidad de devolver al Gobierno el texto que presentó si no cuenta con el respaldo parlamentario su-

procedimiento legislativo y con ello provocar la invalidez de la nueva norma (f.j. 1). Lo que llevó a parte de la doctrina a sostener que las normas reglamentarias se podían conformar como parámetro de constitucionalidad; por todos véase a PUNSET BLANCO, R., «La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el ordenamiento español». Ponencia presentada en el Seminario «Las fuentes del Derecho Parlamentario». Organizado por el Parlamento vasco, Vitoria, 25 y 26 de octubre de 1995, pág. 12 y sigs. Pero también es importante el número de autores que descartan dicha consideración; por todos véanse a DÍEZ-PICAZO, L. M., «La Autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», en *Cuadernos de los Studia Albornotiana*, 1985, págs. 85-86, y LÓPEZ GUERRA, L., «Control del Derecho parlamentario». Ponencia presentada en el Seminario «Las fuentes del Derecho Parlamentario». Organizado por el Parlamento vasco, Vitoria, 25-26 de octubre de 1995.

ficiente (tal es así, que se prohíbe dicho tipo de enmiendas en el trámite de proposiciones de ley, 126.5 RC) (23).

Vistos todos los argumentos anteriores, parece claro que la solución del problema pasa por una interpretación adecuada de los artículos 66.2 y 90.2 de la CE. No cabe duda que el primero está atribuyendo la facultad legislativa al Congreso de los Diputados y al Senado de forma conjunta. Tampoco ofrece dudas que la regulación de las funciones legislativas del Senado en el artículo 90.2 plantea graves problemas para hacer efectivo el mandato del artículo 66.2 en supuestos excepcionales, pero posibles, como el que estamos estudiando.

Es por ello que de la interpretación sistemática de ambos preceptos, a nuestro entender, caben dos posiciones: Una *literal y estricta* del precepto, que parece ser que fue a la que se atuvo el Congreso de los Diputados para someter el texto recibido del Senado a sanción real y posterior publicación en el «BOE» sin someterlo a pronunciamiento alguno (24); y otra *amplia*, mediante la cual el Senado podría pronunciarse en contra del texto enviado por la Cámara Baja sin que dicha manifestación fuera consecuencia de la presentación de enmiendas o de un veto.

En todo caso la solución del problema pasa, al menos, por una reforma de la materia en los reglamentos de las cámaras. Si se opta por la primera solución, la reforma del Reglamento iría en la línea de reducir las posibilidades de intervención de esa Cámara en el procedimiento legislativo, tasando sus competencias y por tanto sus posibilidades de manifestación. Todo ello desde el argumento de que la potestad legislativa del Senado, reconocida en el artículo 66.2 de la CE, queda sustanciada con el ejercicio de la funciones tasadas del 90.2 de la CE. Si se opta por la segunda, la reforma iría en la línea de extender su participación, entendiéndose que el rechazo por el Pleno de la Cá-

(23) En las proposiciones de ley no se admiten las enmiendas a la totalidad de devolución, ya que se sobreentiende que si la iniciativa legislativa ha superado la toma en consideración es porque la Cámara tiene interés en legislar sobre esa materia; en esta línea el Auto del Tribunal Constitucional 275/93, en su fundamento jurídico 2.º

(24) Esta es una solución excepcional que plantea algunos problemas, ya que en puridad quien debía haber remitido el texto legislativo a sanción, promulgación y posterior publicación era el mismo Senado, puesto que no se había incorporado enmienda o veto alguno.

mara del Dictamen de la Comisión —dictamen idéntico al texto recibido del Congreso de los Diputados— equivale a la aprobación de enmiendas de supresión a cada uno de los artículos del proyecto o proposición (25). En este caso el Congreso de los Diputados en ejercicio de su derecho a la «última palabra» en caso de discrepancias podría realizar una votación en la que por mayoría simple «ratificara» el texto enviado en su día al Senado. No olvidamos que esta solución nos llevaría a la necesidad de reformar el Reglamento de dicha Cámara (26).

La opción no es fácil, incluso se opte por la que se opte probablemente la solución última la tenga que dar el Tribunal Constitucional. A nosotros nos corresponde presentar el problema e intentar aportar una propuesta lo más correcta posible con la regulación integral de la institución senatorial en nuestro Texto Fundamental en los momentos actuales.

Desde estos parámetros, y teniendo en cuenta que el gran problema viene dado por la imperfección del artículo 90.2 de la CE, nosotros nos inclinamos por la tesis restrictiva o literal por las siguientes razones:

- Primera, cuando la norma es clara no parece que sea necesaria su interpretación —*in claris non fit interpretatio*—. En este caso lo es. El Senado podrá imponer el veto o enmiendas. Por supuesto, las enmiendas a las que se refiere el artículo 90.2 de la CE son las llamadas enmiendas parciales (de adición, modificación o supresión), nunca enmiendas a la totalidad, ya que la oposición total al texto se expresa mediante el veto.
- Segunda, es complicado entender que el voto contrario al proyecto del Congreso de los Diputados emitido en el Pleno del

(25) Es la solución que adopta el Dictamen del Senado, pero que desde nuestro punto de vista va más allá de las competencias que dicha Cámara tiene atribuida en el artículo 90.2 de la CE.

(26) Una tercera vía, que con buen criterio ha aportado el Letrado Mayor del Senado, sería la solución de estos conflictos en el ámbito de una Comisión Mixta Congreso-Senado, en la línea del artículo 74.2 de la Constitución —que como sabemos no pone en duda la primacía del Congreso de los Diputados—. ALBA NAVARRO, M., «Diversos modelos para la reforma del Senado», en la obra de AA.VV., *El Senado, Cámara de representación territorial*, op. cit., pág. 236.

Senado se ha de entender como una enmienda de supresión a cada uno de los artículos de dicho proyecto. Esta figura no está regulada en nuestra legislación y, por supuesto, no se ajusta a las competencias senatoriales. Aunque formalmente en dicha votación la voluntad del Senado expresada es contraria al texto legislativo, materialmente el efecto es nulo. Es una declaración sin trascendencia alguna en el texto legislativo por ir más allá de las competencias que el artículo 90 CE otorga al Senado. Al no producir efecto alguno no tendría sentido remitir el texto al Congreso de los Diputados puesto que éste no tendría cuestión alguna sobre qué pronunciarse. Por tanto, lo lógico sería que fuese el propio Senado el que concluyese el procedimiento enviando el texto a la sanción real.

- Tercera, la opción restrictiva es la que mejor se ajusta a la agilización de la labor del Senado, recortando trámites innecesarios. Por supuesto, dicho recorte de la intervención de la Cámara Alta en el procedimiento legislativo no afecta a su posición habida cuenta que ya constitucionalmente está relegada a un segundo plano.
- Cuarta y última, se simplificaría y con ello se agilizaría el procedimiento legislativo, claramente encorsetado y ralentizado con trámites excesivos e innecesarios en la mayoría de los casos.

Esto no tiene por qué ser contradictorio con la posibilidad de preeminencia del Senado en el trámite legislativo de determinadas materias, (*v. gr.*, aquellas que afecten a las Comunidades Autónomas) (27). Aquí, no lo olvidemos, nos estamos refiriendo a la intervención del Senado en la tramitación legislativa del resto de las materias, ya que, salvo que se modifique la Constitución, dicha Cámara tendrá que seguir interviniendo, si se quiere cumplir el mandato que otorga a las Cortes Generales —Congreso de los Diputados y Senado— la función legislativa (art. 66.2 de la CE).

(27) Por ejemplo, como ha señalado E. AJA, configurar al Senado como Cámara de primera lectura en las leyes de contenido autonómico; exigir la misma mayoría del Congreso y del Senado para la adopción de leyes de contenido autonómico y establecer una Comisión Mixta para los desacuerdos, etc., AJA, E., *Principios y límites de la reforma...*, *op. cit.*, pág. 53.

3. «CASO LEY DEL COMERCIO». UN SUPUESTO DE DISTORSIÓN DEL DERECHO DE ENMIENDA

En el transcurso de la tramitación de la Proposición de Ley ordinaria de ordenación del comercio minorista en el Senado, la Cámara Alta introduce diversas enmiendas (28) que tienen carácter orgánico ya que suponían la transferencia a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal (art. 150.2 CE).

Remitida en estas circunstancias, la Proposición de Ley al Congreso de los Diputados, la Mesa, mediante Acuerdo de 19 de noviembre de 1995 concluye lo siguiente:

(28) Entre las enmiendas introducidas en la fase del Senado deben destacarse, por el interés que despertaron para la aprobación definitiva de la Proposición de Ley las siguientes:

1.^a En virtud de la cual se propone la adición de una Disposición Adicional Sexta (nueva) por la que se trasfiere a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por la vía del artículo 150.2 de la Constitución, la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior. De acuerdo con el Mensaje Motivado, la citada Comunidad Autónoma no asumió en su Estatuto ninguna competencia en materia de comercio interior, situación que conviene solventar con ocasión de la aprobación de esta Proposición de Ley.

2.^a La Disposición Final Segunda (nueva) según la cual el artículo 16, la Disposición Adicional Sexta, así como la Disposición Transitoria Primera de la presente Ley tendrá carácter de Ley Orgánica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución, en relación con el artículo 150.2. Según el Mensaje Motivado, atribuyendo la Disposición Transitoria Primera el carácter de Ley Orgánica de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, queda colmado cualquier defecto de títulos competenciales en la Comunidad Autónoma (o en algunas de ellas) para el ejercicio de las facultades, de distinta naturaleza que se les atribuyen en la citada Disposición. Continúa señalando el Mensaje Motivado que el carácter orgánico de la nueva Disposición Adicional Sexta introducida no puede ofrecer duda, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución. En cuanto al artículo 16, su mención en este nuevo precepto obedece, principalmente, al propósito de que pueda acabar incluido en el mismo instrumento normativo que la Disposición Transitoria Primera y la Disposición Adicional Sexta, como lo aconsejan razones de conexión temática, sistematicidad y buena política legislativa. Enmiendas enviadas al Congreso de los Diputados mediante el expediente 122/000002/0032, y que mediante Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de 19 de diciembre de 1995 se deciden separar de la proposición de ley y aprobar la Ley Orgánica Complementaria de la ordenación del Comercio minorista. Aprobada el 21 de diciembre de 1995. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —Congreso de los Diputados— núm. 167-1, Serie B, de 30 de diciembre de 1995.

1. Que se sometan a votación las Enmiendas del Senado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 del Reglamento, de modo que, en el caso de que se soliciten votaciones separadas que afecten a la Disposición Adicional Sexta o a la Disposición Final Segunda, se produzca votación separada de cada uno de esos dos preceptos que el Senado declara orgánicos.

2. Que se proponga al Pleno que las Enmiendas del Senado que incorporen preceptos de naturaleza orgánica y resulten aprobadas, se desglosen en otra Proposición de Ley Orgánica independiente, que, con el título que se acuerde, se someta a una votación de conjunto de acuerdo con lo establecido en los artículos 81.2 de la Constitución y 132 del Reglamento.

3. Que se proponga al Pleno que los efectos de un eventual rechazo en la votación final de conjunto sobre los preceptos desglosados sean los siguientes:

a) En el caso de la Disposición Adicional Sexta, que el rechazo sea definitivo, y dicho precepto no se incluya, en ningún caso, en la Ley ordinaria.

b) Que el artículo 16 quede incluido en la Ley ordinaria, dado que en ella se hallaba en el texto remitido por el Congreso de los Diputados y el Senado.

c) Que la Disposición Transitoria Primera se incluya en la Ley ordinaria con las eventuales modificaciones producidas por las enmiendas parciales introducidas por el Senado que sean aceptadas en la primera votación del Pleno del Congreso, salvo lo que se refiere a la Disposición Final Segunda, al entender que lo que se rechaza es la transferencia de competencias, pero no el establecimiento de un régimen transitorio con la modulación de las enmiendas del Senado que, en la relación con el mismo, hayan sido aprobadas.

Dicho Acuerdo dio lugar a que el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 21 de diciembre de 1995, aprobara, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 90 de la Constitución, la Ley Orgánica complementaria de la ordenación del comercio minorista. Ley que resulta del desglose de las enmiendas introducidas en el Senado relativas a la Disposición Adicional Sexta y a la Disposición Final Segunda, en relación con el artículo 16 y Disposición Transitoria Primera de la Proposición de Ley ordinaria de ordenación del comercio minorista.

La peculiaridad de este caso, desde el punto de vista procedimental, está en que mediante enmiendas introducidas en el Senado se incorporan a la tramitación de una proposición de ley ordinaria materias que deben ser reguladas por ley orgánica, sin que dicha posibilidad quede prohibida o reconocida en el Reglamento de la Cámara.

El Reglamento del Congreso de los Diputados sí recoge el supuesto de que iniciado el procedimiento legislativo se incluyan enmiendas que revistan el carácter de ley orgánica. El apartado 3.º del artículo 130 señala que *«las enmiendas que contengan materias reservadas a la Ley Orgánica que se hayan presentado a un proyecto de ley ordinaria sólo podrán ser admitidas a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso, a consulta de la correspondiente Ponencia, estándose, en su caso, a lo previsto en el apartado anterior»*. A su vez, el apartado 2.º del artículo 130 faculta para una «recalificación» del proyecto o proposición de ley: *«Una vez concluido el trámite de informe, y siempre que la cuestión no se hubiera planteado con anterioridad, la Comisión podrá solicitar de la Mesa de la Cámara que ésta estudie si el proyecto reviste o no carácter de Ley Orgánica. La Mesa del Congreso, con el criterio, en su caso, de la Ponencia que redactó el informe, acordará la calificación que proceda. Si la calificación de la ley como orgánica se produjera, habiéndose ya iniciado el debate en Comisión, el procedimiento se retrotraerá al momento inicial de dicho debate»*.

Puesto que, como hemos señalado, el Reglamento del Senado no contiene prescripción alguna en relación con la incorporación de enmiendas que contengan materia reservada a la Ley Orgánica en proyectos o proposiciones de ley ordinaria, el caso plantea graves dificultades para su resolución que, a nuestro entender, podrán ser despejadas contestando a las siguientes preguntas: ¿Puede el Senado introducir enmiendas de carácter orgánico en un texto que ha sido calificado como ley ordinaria?; y de responderse afirmativamente, ¿cómo se deben tramitar dichas enmiendas para su definitiva aprobación o rechazo?.

Lo más usual es responder afirmativamente a la primera pregunta. El argumento fuerte sería que el texto constitucional, artículo 90.2, no impone ninguna limitación constitucional a las facultades de enmienda del Senado sobre los textos remitidos por el Congreso de los Diputados. Luego, solventada dicha pregunta la cuestión central estaría en resolver cómo se deben de tramitar dichas enmien-

das (29). Esta tesis, además, vendría avalada por la doctrina de la Sentencia 99/87 que reconocía, refiriéndose a la extensión de las enmiendas, que ni por su objeto, ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuadas las que, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno (30).

Sin embargo, esta posición se encuentra sometida a una fuerte crítica por parte de la doctrina y el propio Tribunal Constitucional (31). Para los profesores MERINO MERCHÁN y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ la reserva de Ley Orgánica contenida en el artículo 81.1 de la CE es un límite material al derecho de enmienda que detentan los Diputados y Senadores (32). Por su parte, el Tribunal Constitucional también está

(29) Tesis que mantiene el Congreso de los Diputados en este conflicto.

(30) Dicha interpretación se sostiene desde una consideración restrictiva de la capacidad de acción de las Mesas a la hora de admitir o no las enmiendas. Lo que lleva al Tribunal Constitucional a entender que aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presente como tal —tenga la extensión y entidad que tenga—no supone infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad. Sentencia 99/1987, de 11 de junio, f.j. 1.

(31) Para MERINO MERCHÁN y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, «... el derecho de enmienda es una potestad reconocida constitucionalmente, sin que ello quiera decir que sea un poder abstracto y omnímodo como la iniciativa legislativa». MERINO MERCHÁN, J. F., y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L., «Las Facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1991. ARCE JANÁRIZ, frente a la tesis de la Sentencia 99/87, sostiene la necesidad del control material de las enmiendas «... para asegurar su homogeneidad y, en el caso de las parciales, su congruencia con el texto enmendado, o, por mejor decir, para verificar que la inobservancia de ambas condiciones no es «inequívoca» o «manifiesta» (...), quepa, por tanto, en el «juicio sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido». De lo que se trata, en efecto, es de comprobar si el procedimiento elegido —enmiendas o enmiendas parciales— es el adecuado o si, por el contrario, debió elegirse, cumpliendo sus requisitos específicos, el de las propuestas independientes o el de las enmiendas a la totalidad». ARCE JANÁRIZ, A., «El Derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, mayo-agosto 1994, pág. 170. También «El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, enero-abril 1996.

(32) En este sentido, MERINO MERCHÁN y DE LA PEÑA señalan que «un límite que presenten las enmiendas parlamentarias vendría dado por la reserva de Ley Orgánica contenida en el artículo 81.1 CE. Debería decaer en sus propios términos cualquier iniciativa incidental que entrase en el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, o que propusiese una reforma del régimen electoral general, por ejemplo, cuando se esté tramitando un proyecto o proposición de ley ordinaria». MERINO MERCHÁN, J. F., y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L., *Las facultades de calificación...*, op. cit., pág. 143.

poniendo en duda la doctrina de la Sentencia 99/87, y acogiendo una tesis mucho más limitativa del derecho de enmienda. En la Sentencia 23/90, el Alto Tribunal reconoce que la Mesa de la Cámara a la hora de admitir a trámite enmiendas tiene que verificar no sólo el cumplimiento de los requisitos formales establecidos reglamentariamente, sino además, *su homogeneidad material impuesta Por la Propia naturaleza subordinada y dependiente de ese tipo de iniciativa*. El argumento para sostener dicha tesis es claro: frente a los que entienden que no existe límite alguno al derecho de enmienda, se contraponen la esencia misma de la institución, incluso podría decirse que se contraponen el propio concepto de enmienda, que es dependiente de la iniciativa legislativa. Tal es así que el mismo régimen jurídico de la figura la sitúa en un plano secundario a aquella última (la iniciativa legislativa) (33). Dichos argumentos llevan al Tribunal Constitucional en la Sentencia 23/90 a poner en duda la doctrina que sostenía la no distinción entre enmiendas y proposiciones de ley: «...*no hay delimitación material entre enmiendas y proposiciones de ley*», y reconocer que un escrito de enmiendas que por su envergadura se convierta en otro proyecto de ley podrá ser rechazado por la Mesa (34). Según el Tribunal Constitucional, en el caso que dio lugar a la Sentencia 23/90, de admitirse las enmiendas habría supuesto dar trámite a una iniciativa de

La necesaria adecuación de las propuestas o iniciativas de los parlamentarios a los procedimientos reglamentariamente establecidos es objeto, en la actualidad, de un debate más amplio que se está planteando por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En dicha línea, la Sentencia 41/95, de 13 de febrero, sobre la conformidad de una moción presentada por un grupo parlamentario en el Parlamento de Navarra. Sobre dicha Sentencia se puede consultar el comentario de CAVERO GÓMEZ, M., «Las facultades de calificación y de admisión a trámite de la Mesa del Parlamento de Navarra en relación con una moción», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, segunda cuatrimestre 1995, págs. 313-330.

(33) En esta línea puede consultarse a BIGLINO CAMPOS, P., Voz «Enmienda en el procedimiento legislativo», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995.

(34) Fundamento Jurídico 5.º de la Sentencia 23/90, de 15 de febrero.

La distinción que realiza el Tribunal Constitucional entre enmiendas y proposiciones de ley es resultado de un análisis material de dichas propuestas legislativas. Este análisis sobre contenidos materiales, frente a la doctrina tradicional, está siendo abundante en la actuación de las Mesas de las Cámaras a la hora de efectuar la calificación y admisión a trámite de propuestas parlamentarias. En la misma línea, el Alto Tribunal está reconociendo la inexcusable necesidad de ese análisis para poder concluir si se han cumplido los requisitos reglamentariamente establecidos. Véanse las SSTC 76/94, de 14 de marzo; 95/94, de 21 de marzo; 41/95, de 13 de febrero, y 118/95 de 17 julio.

reforma del Estatuto sin los requisitos de legitimación precisos para ello (35), tal es así, que en este caso, la presentación de enmiendas sólo necesitaba la firma de once diputados y la presentación de una iniciativa de reforma del Estatuto requería la firma de quince diputados.

Es cierto, como ya hemos constatado, que el Reglamento del Congreso de los Diputados reconoce expresamente la posibilidad de que a un proyecto o proposición de ley se le puedan presentar enmiendas que contengan materias reservadas a la Ley Orgánica (130.3 RC), pero también es cierto, que en ese caso, en aplicación del apartado segundo de ese mismo artículo la «*recalificación*» supone desglosar la parte del proyecto o proposición que regule la materia reservada a la Ley Orgánica y tramitarla como proyecto o proposición de tal naturaleza (36).

Dicho todo lo anterior convendría que fuésemos recapitulando para concluir con la solución más ajustada al problema. El Tribunal Constitucional está descartando la doctrina de la Sentencia 99/87, por la que se sostenía que mediante enmienda se podía introducir cualquier cuestión en la tramitación de un proyecto o proposición de ley. Parece claro que el Alto Tribunal corrige y modera su doctrina cuando señala que las enmiendas deben ser homogéneas con el texto al que se presentan, subordinadas y dependientes de éste; por otro lado, no se ha de olvidar que en el Congreso de los Diputados la presentación de enmiendas que contengan materias reservadas a la Ley Orgánica hace retrotraer el procedimiento a su inicio.

(35) Es la tesis que mantiene el fundamento jurídico 5.º de la citada sentencia y que se reitera en el Auto 275/93 y en la Sentencia 118/95.

(36) Es la solución que se propuso en el Informe Jurídico de la Secretaría General del Congreso relativo al carácter orgánico u ordinario de terminadas disposiciones del Proyecto de Ley por la que se crea el Consejo Económico y Social. Dicho Informe, tras constatar que el artículo 3 bis.1 del Proyecto de Ley (Informe de la Ponencia, publicado en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie A, número 48.6, de 19 de abril de 1991) reconocía que «la condición de miembro del Consejo será incompatible con la de: a) Diputados y Senadores (...), y c) Miembros de otros órganos constitucionales», y que ésta era materia de Ley Orgánica, concluye: «...la necesidad de desglosar del Proyecto de Ley la referencia a los Diputados y Senadores, ya que ésta, aunque carente de eficacia sustantiva de por sí, constituye, de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y, en consecuencia, dirigido a evitar la confusión jurídica, que la propia Constitución podría incluso demandar». Informe publicado en la *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, segundo cuatrimestre 1991, págs. 105-132.

¿Qué sucede en el caso que estamos tratando?, es decir, en la inclusión de enmiendas de carácter orgánico en la fase del Senado. En lo relativo a cuestiones formales —procedimiento legislativo—, la solución dada ha desestimado el retrotraer todo lo actuado e iniciar nuevamente el procedimiento. Esta es una solución que, a nuestro entender, quizá sea la más adecuada a una contraposición de intereses en la que prime el principio de economía procedimental; en cuanto a las cuestiones materiales, la inclusión de enmiendas que contienen materias reservadas a la Ley Orgánica no puede considerarse cuestión subsidiaria y dependiente del objeto central del proyecto o proposición de ley en trámite (37).

La solución nos parece que tendría que venir por no aceptar enmiendas de contenido orgánico a proyectos o proposiciones de ley ordinaria. Los argumentos para mantener dicha tesis son:

- La intervención del Senado en el procedimiento legislativo está constitucionalmente restringida, luego aun entendiendo que dicha limitación supusiese esa restricción se debería entender dentro de ese límite constitucionalmente marcado. Como han señalado los profesores MERINO MERCHÁN Y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, «...el derecho de enmienda es una potestad reconocida constitucionalmente, sin que ello quiera decir que sea un poder abstracto y omnímodo como la iniciativa directa (proyectos de ley y proposiciones de ley); ni una propuesta legislativa independiente como el proyecto o la proposición; sino que se trata de una facultad concedida por las normas constitucionales o parlamentarias a los miembros de las Cámaras, en cuya virtud éstos pueden formular vetos o reparos a los textos legislativos enviados por el Gobierno o presentados por los propios Diputados o Senadores» (38).
- Parece claro que las enmiendas que incorporen materias que han de ser reguladas por Ley Orgánica nunca se podrán entender subordinadas y dependientes del proyecto o proposición de ley, que es lo que sostiene el Tribunal Constitucional para que sean admitidas. En el caso que nos ocu-

(37) No olvidemos que en este caso lo que se introduce mediante enmienda es la cesión a las Comunidades Autónomas de una determinada competencia que era exclusiva del Estado.

(38) MERINO MERCHÁN, J. F., y De la PEÑA RODRÍGUEZ, L., *Las facultades de calificación de las enmiendas...*, op. cit., págs. 138-139.

pa, mediante enmienda se está presentando una auténtica proposición de ley de transferencia de competencia del Estado a una Comunidad Autónoma que, a nuestro entender, si cabe, tiene más entidad e importancia que el proyecto legislativo en trámite.

- Se produce una situación de incoherencia en el trato respecto a la inclusión de enmiendas de carácter orgánico en el Congreso de los Diputados. Incoherencia que conduce a un claro desajuste del procedimiento legislativo. En el Congreso de los Diputados de introducirse este tipo de enmiendas supone que se ha de retrotraer todo el procedimiento y comenzar de nuevo; sin embargo, en el Senado se da por bueno el procedimiento, también para una materia que no existía hasta que se presentaron las enmiendas. Si además, como resulta del caso que nos ocupa, se renuncia a tramitar las enmiendas desde el inicio como proposición de ley, lo que resulta es que una cuestión de la trascendencia que tiene la cesión de competencias a una Comunidad Autónoma se realiza sin cumplimentar la parte más importante del procedimiento legislativo que se desarrolla en el Congreso de los Diputados.

4. PROBLEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE URGENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY EN EL SENADO. «EL CASO DE LA LEY DE MODIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN SOBRE EL ABORTO»

Remitido por el Congreso de los Diputados al Senado el proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo (39), se decide por la Cámara Alta su tramitación por el procedimiento ordinario; además, mediante los Acuerdos de la Mesa de dicha Cámara, de 30 de noviembre y 12 de diciembre de 1995 se rechaza la solicitud del Gobierno para que dicho proyecto se tramite por vía de urgencia (40).

(39) Con fecha de 19 de diciembre de 1995 tuvo entrada en la Cámara Alta el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, relativo al Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Proyecto clasificado con el número 621/000114 y publicado en el *Boletín Oficial de la Corte Generales* —Senado—, Serie II, núm. 114 (a), de 19 de diciembre de 1995.

(40) El Gobierno, mediante escrito presentado ante el Senado con fecha de 28 de noviembre de 1995, solicita de ésta la Declaración de urgencia para la tramitación del Proyecto de ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. La

Los acuerdos del Senado dan lugar a la interposición por parte del Gobierno de un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional (arts. 59.3 y 73 de la LOTC) (41), en donde el Ejecutivo expone que el artículo 90.3 de la CE le faculta para poder declarar urgente un proyecto de ley tanto en el trámite del Congreso de los Diputados como en el del Senado.

La interpretación que la Mesa del Senado hace de la aplicación de los artículos 90.3 CE y 133 del RS, y que lleva a la Mesa de esta Cámara a rechazar la solicitud del Gobierno, es bien distinta. Para la Mesa del Senado tan sólo existen dos supuestos que condicionan su decisión a la hora de decidir el procedimiento a adoptar: que se hubiera seguido el procedimiento de urgencia en el Congreso de los Diputados; o que se hubiera adoptado el acuerdo de tramitación urgente del proyecto de ley en el momento de su aprobación por el Consejo de Ministros.

Siguiendo esta postura, la facultad para declarar la tramitación por el procedimiento de urgencia del Gobierno se debe ejercer por Acuerdo de dicho órgano en el momento de aprobar el proyecto de ley y comunicarlo con anterioridad o simultáneamente al envío y registro

Mesa del Senado, con fecha de 29 de noviembre de 1995, acuerda no admitir a trámite la mencionada solicitud, por entender que el Gobierno carece de competencia para declarar la urgencia de dicho Proyecto de ley en ese momento procedimental. Acta núm. 104 de fecha 12/12/1995.

Con fecha de 7 de diciembre de 1995 el Gobierno presenta ante el Senado el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el día 1 de diciembre de 1995 por el cual solicita a la Mesa del Senado que revoque el Acuerdo de fecha de 29 de noviembre de 1995 y trámite por el procedimiento de urgencia el Proyecto de ley Orgánica sobre regulación de interrupción voluntaria del embarazo. La Mesa del Senado, por Acuerdo de 12 de diciembre de 1995, rechaza el requerimiento formulado por el Gobierno y se ratifica en su Acuerdo de 29 de noviembre. Acta núm. 104, págs. 248-250.

(41) Es de interés señalar que ésta será la segunda vez que el Tribunal Constitucional tenga que dictar Sentencia en un conflicto de competencias entre órganos constitucionales.

Como es conocido por todos, la STC 45/86, de 17 de abril, fue la primera que dilucidó los tres primeros conflictos que se habían planteado hasta la fecha. Es decir, que hasta la fecha se han planteado cuatro conflictos de competencias entre órganos constitucionales que son: primero, núm. 495/85, planteado contra el Congreso de los Diputados; segundo, núm. 788/85, contra el Senado; tercero, 797/85, de nuevo contra el Congreso de los Diputados, y cuarto, núm. 4476/95 contra el Senado. Los tres primeros resueltos en la STC 45/86, de 17 de abril, y el cuarto pendiente de resolución. Sobre esta materia pueden consultarse en la doctrina a GARCÍA ROCA, F. J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987; GÓMEZ MONTORO, A. J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, y TRUJILLO RINCÓN, M. A., *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.

del proyecto de ley a las Cortes. De acuerdo con dicha interpretación, el Gobierno hasta el registro del proyecto de ley podrá, de manera exclusiva, realizar una declaración de urgencia que tendrá efectos aplazados y, por tanto, sólo será de aplicación automática y de ejecución obligatoria al registrarse el proyecto de ley en el Senado. Por el contrario, la declaración de urgencia sobrevenida, tras el registro del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, puede ser competencia exclusiva de esta Cámara, en cuyo caso los efectos de esa declaración se extienden a ambas fases del procedimiento (en el Congreso de los Diputados y en el Senado), o de la Mesa del Senado, con efectos únicamente sobre el procedimiento en la Cámara Alta.

La polémica que ahora estamos tratando ha ocupado en diversas ocasiones a la doctrina. Para Santamaría Pastor, la posibilidad de declarar urgente un proyecto de ley por parte del Gobierno es de aplicación en ambas Cámaras y a ambas Cámaras vincula su tramitación, y a pesar de la confusión que genera la interpretación concordada de los artículos 90.1 CE, 93.1 RC y 133 RS (42). Por su parte, SANTAOLALLA entiende que la regulación del artículo 90.3 de la CE afecta de forma diferente al trámite en el Congreso de los Diputados y en el Senado. En la Cámara Baja, la declaración del Gobierno no es más que una facultad, una mera propuesta, quedando la capacidad decisoria definitiva en la Mesa del Congreso. Esto es así, según dicho autor, porque el artículo 93.1 del RC deja bien claro que a petición del Gobierno la Me-

(42) Para SANTAMARÍA PASTOR es evidente que el artículo 93.1 del Reglamento del Congreso se opone al artículo 90.3 de la Constitución, y, por tanto, es de aplicación preferente el precepto constitucional. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Comentario al artículo 90 de la Constitución...*, op. cit., pág. 1291. En un reciente informe jurídico de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, esta interpretación es demasiado rigurosa y no es respetuosa con el principio que obliga a que en toda interpretación del ordenamiento jurídico se opte por aquella que se acomode lo mejor a lo dispuesto en la Constitución.

Para este caso la interpretación del precepto reglamentario más adecuada a la Constitución sería, según el informe, aquella que entiende que el Gobierno dispone de dos opciones: a) por una parte, puede declarar por sí mismo la urgencia en la tramitación, conforme al artículo 90.3 de la Constitución, declaración que tendrá los efectos previstos en este precepto y en los artículos 93.2 y 94 del Reglamento del Congreso, y b) por otra parte, puede solicitar la declaración de urgencia a la Mesa del Congreso, supuesto en el que ésta, conforme resulta del tenor del artículo 93.1 del Reglamento, dispone de libertad para adoptar la decisión que estime procedente. «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados relativa a la declaración de urgencia en la tramitación de proyectos de ley». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27. Tercer Cuatrimestre 1992, pág. 161.

sa de la Cámara «... podrá acordar que el asunto se trámite por el procedimiento de urgencia» (43). En la Cámara Alta, la Mesa se encuentra vinculada de forma ineludible por lo dispuesto en la Constitución (44).

Recuperando la cuestión central de la polémica, y para concretar nuestra posición debemos señalar lo siguiente: se parte de que la tramitación por el procedimiento de urgencia en el Senado se realizará a instancia del Gobierno, del Congreso de los Diputados o de la Mesa de esa Cámara si así lo requiere un grupo parlamentario o veinticinco Senadores (arts. 133.1 y 2 del RS). La cuestión más polémica está en saber si el Gobierno puede declarar la tramitación de un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia en todo momento, o tan sólo puede hacerlo si así lo requirió en la fase del Congreso de los Diputados o lo hizo de forma general, para el trámite del Congreso y el trámite del Senado en el momento de su aprobación por el Consejo de Ministros. Desde nuestro punto de vista, y aunque la doctrina no se muestre de acuerdo sobre esta cuestión (45), nos parece más ajustado a una interpretación teleológica y finalista del precepto constitucional —art. 90.3 CE— entender que el Gobierno podrá declarar indistintamente en una y otra Cámara y en el momento de la aprobación del proyecto de ley por el Gobierno o en el momento que llegue a la respectiva Mesa que se trámite por el procedimiento de urgencia en esa fase del procedimiento. Si como nos parece a nosotros, el fin último del artículo 90.3 CE, al otorgar la facultad de declarar urgente un proyecto de ley, está en facilitar el ejercicio de la función de dirección política al Gobierno, parece claro que la solución que proponemos es la que mejor se ajusta a dicha finalidad. Desde esta óptica, no tendría sentido conceder la citada potestad en el Congreso de los Diputados y no en el Senado (bien en el supuesto de no haber solicitado la declaración de urgencia en el momento de la aprobación de proyecto o si no se tramitó como urgente en la Cámara Baja), si lo que resulta es que la urgencia se ha manifestado en ese momento posterior. Además, la declaración del artículo 90.3 de la CE no tendría sentido, tal como está redactado, si no cupiese la posibilidad de que el Gobierno declarase urgente el proyecto de ley en una u otra Cá-

(43) SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Comentario al artículo 90 de la Constitución...*, op. cit., págs. 340-344. La misma tesis sostiene GARCÍA MARTÍNEZ, A., *El procedimiento...*, op. cit., pág. 301.

(44) *Ibidem*, pág. 341 y pág. 301.

(45) *Ibidem*, pág. 342 y págs. 300-301.

mara y en el momento de su aprobación o de calificación por la respectiva Mesa. Dicho precepto señala, que si el Congreso de los Diputados ha declarado urgente el proyecto, el Senado también lo debe hacer. Ello sin tener que especificar si en aquella Cámara se hizo a instancia del Gobierno o no. Si esto es así, ¿qué sentido tiene que se diga expresamente que también tiene dicha facultad el Gobierno en el Senado? Si lo pidió en el Congreso y se tramitó de esta forma, también se ha de tramitar por este procedimiento en el Senado. Para nosotros se hace esta declaración porque el Constituyente al incluir esta declaración estaba pensando en otorgar dicha facultad al Gobierno en cada Cámara sin que su actuación en una, haga depender su posición en la otra.

5. CONCLUSIONES

Hasta ahora, como ya señalábamos al inicio de este trabajo, cuando se ha propuesto la reforma de las normas reglamentarias y/o constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del Senado se ha partido de un análisis de los problemas de tipo estructural que plantea dicha Cámara en la articulación de los órganos del Estado. Esa dedicación casi en exclusiva a la «CUESTION DEL SENADO», quizá ha sido la causa por la que nuestra doctrina ha descuidado la elaboración de una dogmática que fuese perfilando la posición y el ejercicio de las funciones que tiene asignada la Cámara Alta en el texto constitucional. Aquí, al contrario de lo que señala el aforismo popular, es el bosque el que no deja ver los árboles. Pero la dificultad para poder «guiar» toda la arboleda no puede llevarnos a renunciar a corregir los problemas concretos.

Todos sabemos que la cuestión del Senado tiene difícil solución por afectar a cuestiones de tanta enjundia como la organización territorial del poder o el ejercicio de la soberanía; pero también se ha de ser consciente de los «pequeños» problemas relacionados con la intervención del Senado en los procedimientos legislativos o de control político (46)

(46) En el tema del control, de acogernos a la doctrina que distingue entre control y responsabilidad, supondría que en el Senado no podrían desarrollarse aquellos procedimientos que concluyen deduciendo la responsabilidad política del Gobierno, puesto que este último tan sólo puede rendir cuentas en aquella Cámara que le otorgó la confianza —Congreso de los Diputados—. Doctrina que evidentemente pondría en duda la posibilidad de constituir Comisiones de investigación en el Senado. Sobre la distinción entre control y responsabilidad, por todos, véase a LÓPEZ GUERRA, L., «El titular del control parlamentario». Ponencia presentada en las IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Proble-

que, a nuestro entender, están necesitando una urgente atención para poder solucionar conflictos como los expuestos en este trabajo.

Por ello, la conclusión que deducimos de estos casos nos lleva a proponer la reforma de las normas infraconstitucionales relativas al Senado para poder ajustar el desarrollo de sus funciones de la forma más adecuada posible a las potestades constitucionalmente otorgadas. Estamos totalmente de acuerdo con aquella doctrina que sostiene que es imprescindible la reforma constitucional si se quiere que el Senado sea realmente una Cámara de representación territorial —art. 69.1 CE—, pero mientras no se llegue a esa reforma no podemos quedarnos de brazos cruzados ante tan graves desajustes, incluso en funciones atribuidas y ejercidas actualmente por la Cámara Alta (47). De permanecer en esta situación estaríamos incurriendo en vicios de procedimiento que en último extremo podrían llevar a que el Alto Tribunal declarase la inconstitucionalidad de algunos textos legislativos.

Del «Caso Ses Salinas» se puede concluir que existe un importante desajuste entre las atribuciones que el Reglamento atribuye al Senado y las que tiene reconocidas en el artículo 90.2 de la CE. Si no se ha presentado veto o enmienda alguna o han quedado rechazados, declara el artículo 123.2 del RS que se ha de votar el texto del Dictamen. Es decir, que cabe la posibilidad de rechazo del texto remitido por el Congreso de los Diputados sin que se incorporen veto o enmiendas. Esta situación plantea una clara disfuncionalidad entre el precepto reglamentario —123.2 RS— y el constitucional —90.2 CE—. La solución podría estar en la supresión de la necesidad de votar el Dictamen en ese caso o, como hemos señalado en páginas anteriores, en que el Presidente de la Cámara, tras constatar que dicha declaración se ha producido (48), remitiese sin más el texto legislativo a la

mas actuales de control parlamentario. Palacio de Senado, 26 de enero de 1995, y GARCÍA MORILLO, J., «El control en los tiempos del cólera». Ponencia presentada al Congreso Italo-Español de Derecho Constitucional. La organización de la estructura parlamentaria. Toledo, 1995.

(47) Para el profesor E. AJA, la reforma del art. 90 de la CE tendrá que hacerse cumpliendo al menos dos condiciones: Suprimir el límite temporal actual del Senado en el procedimiento legislativo (2 meses), o ampliarlo notablemente, y distinguir dos procedimientos, uno para las leyes «de contenido autonómico» y otro para las demás. AJA, E., *Principales líneas de reforma...*, op. cit., pág. 53.

(48) Declaración que tendría valor tan sólo de tipo político. Mediante la cual la Cámara manifiesta su desacuerdo con el texto legislativo, aunque implícitamente renuncia a su modificación.

sanción y publicación, puesto que no se ha introducido modificación alguna.

El «*caso de la ley del comercio*» nos sitúa ante algunos de los problemas que plantea el ejercicio del derecho de enmienda, que como es sabido está, también, en «efervescencia» en la doctrina del Tribunal Constitucional. Problemas que en el Senado, como ya hemos visto, se agudizan al sumar a las cuestiones de tipo material —límite y extensión del derecho de enmienda—, los problemas de tipo formal —tramitación de esas enmiendas.

Desde nuestro punto de vista, la mejor solución para la cuestión está en reconocer a la Mesa de la Cámara la capacidad de inadmitir aquellas enmiendas que por su extensión y/o contenido excedan la naturaleza subordinada y dependiente que caracteriza a este instituto. No se pueden aceptar como enmiendas textos que en la práctica son proposiciones de ley encubiertas. De ser así podría darse la paradoja, como en el «*caso ley del comercio*», de que cuando dichas enmiendas llegen al Congreso de los Diputados deban ser desglosadas del texto matriz y transformadas en una nueva ley, ¡y además orgánica!

El «*caso de la ley de modificación de la regulación sobre el aborto*» más que un problema derivado de la norma reglamentaria es un problema que surge de la interpretación realizada de los preceptos de la Constitución y el Reglamento (arts. 90-3 CE y 133.1 RS). Ambos artículos utilizan la misma fórmula para reconocer la facultad del Gobierno para declarar urgente los proyectos de ley («... *en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno...*») y señalan, los preceptos apuntados, que el Senado dispondrá de un plazo de veinte días naturales para ejercer sus facultades legislativas.

La interpretación que entendemos adecuada de estos artículos, frente a la tesis que sostiene el Senado en el supuesto comentado, es la de que el Gobierno podrá declarar dicha urgencia tanto en el momento de la aprobación del proyecto de ley como en el momento de iniciarse el trámite legislativo en el Senado. Como ya se apuntó en su momento, el argumento para sostener dicha tesis está en que con este artículo 90.3 CE el Constituyente pretendía facilitar la función de dirección política del Gobierno y dicha finalidad se entiende mal si no se reconoce la posibilidad de declarar la urgencia en el momento de iniciarse el trámite en el Senado, especialmente si es entonces cuando surge dicha urgencia.