

# LAS FACULTADES DE CALIFICACION DE LAS ENMIENDAS POR LAS MESAS DE LAS CAMARAS

JOSÉ FERNANDO MERINO MERCHÁN  
LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ

- I. INTRODUCCION
- II. SIGNIFICADO GENERAL DE LA POTESTAD DE ENMIENDA. CONSTITUCIONALIZACION DE LA POTESTAD DE ENMIENDA
- III. REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE LAS ENMIENDAS Y SU INCIDENCIA EN LA LIBERTAD DEL LEGISLADOR
- IV. CALIFICACION DE ENMIENDAS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL SENADO. SITUACION ACTUAL DESDE LA PERSPECTIVA NORMATIVA
- V. CONCLUSIONES

## I. INTRODUCCION

La Constitución española en su artículo 66 determina taxativamente que las Cortes Generales representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado. Esta declaración constitucional, pilar sobre el que se cimenta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España, supone: a) el reconocimiento indiscutible de que las Cortes Generales son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; b) la primacía de la Ley, norma sancionada y promulgada por el Rey (artículo 62), en cuanto expresión de la voluntad soberana del pueblo representado por las Cortes y únicamente sometida a la supremacía de la Constitución; c) que en el proceso ordinario de la elaboración de las leyes se reconoce al Gobierno la iniciativa legislativa, que comparte con el Congreso de los Diputados y el Senado en su ejercicio directo, así como a la iniciativa popular y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas ejercida en los términos establecidos en el artículo 87 de la Constitución española. El Gobierno, obviamente, podrá también dictar normas con rango de Ley, previa delegación de las Cortes Generales (Decretos Legislativos) o en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos Leyes), pero esta posibilidad se configura, no obstante, como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de leyes y, en consecuencia, está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que la legitimen.

Estas afirmaciones se han expresado en el fundamento jurídico primero de la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1982, de 31 de mayo. Independientemente de que, desde el punto de vista práctico, exista un predominio en el ejercicio de esta iniciativa por parte del Gobierno,

es claro que esa potestad legislativa reside en las Cortes Generales. No obstante la libertad del legislador, como cualquier otra, no tiene un carácter absoluto, sino que está sometida y coonestada con otras normas del ordenamiento jurídico. Sintéticamente, se puede decir que esas limitaciones tienen un carácter material y formal. Desde el punto de vista de las limitaciones materiales se podrían citar, a la vista de la Constitución española, aquéllas que provienen de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículos 148, 149 y concordantes).

Asimismo, cabría añadir aquellas limitaciones que provienen de los Acuerdos Internacionales válidamente suscritos por el Estado español, de conformidad con el artículo 96 de la Constitución española. Incidentalmente, señalaremos que estas limitaciones afectan y transforman el concepto de soberanía (1), poder soberano y perpetuo de una república, en la formulación de Bodin. Cada una de estas limitaciones reduce la soberanía actuando en un caso dentro del propio Estado, Comunidades Autónomas y, por otra parte, desde fuera del Estado, el ámbito internacional. En el supuesto español es de especial relevancia la incorporación a la Comunidad Económica Europea, apuntada en el artículo 93 de la Constitución española, como vía de reducción de competencias atribuidas al Estado.

En este trabajo se estudiará la limitación, de carácter procedimental, en la libertad del legislador, durante el iter de la formación de su voluntad, en el seno de las Cámaras legislativas, mediante las facultades de calificación de enmiendas por los órganos correspondientes. Esta cuestión se conecta íntimamente con la posibilidad de fiscalización de estas actuaciones, y más en concreto, nos lleva directamente a la doctrina de los "Interna Corporis Acta" o "Internal Proceedings". Sin que podamos extendernos en el significado profundo de esta doctrina, formulada a finales del siglo XIX, por Gneist, únicamente mencionaremos que en

---

(1) La modificación del concepto clásico de soberanía, desde la perspectiva internacional, ha resultado evidente durante la Guerra del Golfo. La intervención internacional en Irak se legitimaba, para algunos, por motivos de protección de determinadas minorías, kurdas y shíies especialmente, frente a la acción genocida de su propio Estado, en principio soberano. En este sentido, el 5 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas afirmaba la existencia de "un derecho a la injerencia" cuando la violación de los derechos humanos en el interior de un Estado constituye una amenaza para la paz y seguridad internacional.

España, siguiendo la doctrina establecida en la Sentencia número 9 de 1959, de la Corte Constitucional italiana, se ha optado por un concepto restringido al conjunto de actos del procedimiento del legislativo exentos de fiscalización por cualquier autoridad, incluida la jurisdiccional, aunque en los últimos tiempos ha sido matizada y precisada de una forma muy interesante que al menos conviene repasar someramente. El fundamento de esta doctrina reside en la necesidad de preservar la autonomía de la Cámara para posibilitar el ejercicio independiente de sus funciones. Esta autonomía se consagra en el artículo 72 de la Constitución española.

En un primer momento la doctrina de los “*interna corporis acta*” (Autos del Tribunal Constitucional números 183/84, 706/86 y Sentencia del Tribunal Constitucional 90/1985, fundamento jurídico segundo), mantenía que la característica propia de los órganos constitucionales “es la independencia y el aseguramiento de esta obligación (lleva) a entender que si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se decretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de la Constitución, pero esto sólo, naturalmente, a través de la vía que para ello se ofrece” (A.T.C. 183/84, F.J. segundo).

Posteriormente se incide en la idea de que esa independencia no puede convertirse en una forma de desvinculación respecto de la norma suprema, idea que se aprecia en los Autos de 27 de mayo de 1987 (R.A. 268/87) y de 23 de mayo de 1988 (R.A. 1618/87), en los que se indicaba que la excepción jurisdiccional de aquellos actos y con ello la no intervención de este Tribunal, sólo era posible en tanto que se respetaran los derechos de participación política de los Diputados y Grupos Parlamentarios, o bien que “en el ordenamiento jurídico español todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a las leyes (artículo 9.1 de la Constitución)”, por lo que “en principio cualquier acto parlamentario sin valor de ley puede ser susceptible de control por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo por una presunta vulneración de derechos fundamentales” (ATC de 23 de mayo de 1987). En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/88 y 161/1988. Queda con ello clara la posibilidad de fiscalización ante el Tribunal Constitucional, no tanto del proce-

dimiento legislativo, sino de una decisión singular de los órganos de gobierno de las Cámaras cuando se reprocha una lesión en el ejercicio de los derechos de los parlamentarios.

En definitiva, la doctrina de los “*interna corporis acta*”, como se señala en la Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1990, de 15 de febrero, sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, pues únicamente en cuanto se vulnera un derecho fundamental y no por una simple infracción de la norma reglamentaria de las Cámaras, son recurribles en amparo dichos actos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (F.J. cuarto).

Seguidamente se analizará el alcance de las facultades de las Mesas de las Cámaras que integran las Cortes Generales a la hora de calificar enmiendas, dentro de la tendencia racionalizadora de su actividad que supone el Derecho parlamentario.

## II. SIGNIFICADO GENERAL DE LA POTESTAD DE ENMIENDA. CONSTITUCIONALIZACION DE LA POTESTAD DE ENMIENDA (ART. 90.2 C.E.)

Uno de los rasgos históricos caracterizadores del régimen parlamentario viene dado por la potestad que tenían las Cámaras no sólo para aprobar las leyes, sino también para formular iniciativas de ley, con el fin de equilibrar la iniciativa real. Este principio se ha mantenido de forma continuada, aunque la realidad presente ha ubicado la iniciativa legislativa parlamentaria en un lugar secundario en relación con la iniciativa gubernamental (proyectos de ley).

La vigente Constitución española reconoce en su artículo 87.1 la iniciativa legislativa al Congreso de los Diputados y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras; este precepto mantiene la tradición constitucional española.

Es un hecho que en los regímenes parlamentarios actuales la iniciativa legislativa *latu sensu* está prácticamente monopolizada por el Gobierno, dada la inmensa complejidad que entraña la vida social en sus aspectos económicos y financieros, y dada también la función preeminente que

tiene el Gobierno como director de la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado (art. 97 CE), ello sitúa a la iniciativa parlamentaria (proposiciones de ley) en una posición residual, con un carácter meramente puntual y marginal con respecto a los proyectos de ley.

La anterior afirmación no resta en absoluto valor ni importancia a las proposiciones de ley, sino que únicamente sitúa la institución en sus justos términos. Ahora bien, en la medida en que la iniciativa parlamentaria se ha visto mermada por las razones antes expuestas, se ha ido desarrollando paulatinamente y cada vez con mayor significado, el uso de las denominadas "*iniciativas parlamentarias incidentales*", o dicho de otro modo, las denominadas *enmiendas*, por usar el concepto técnico-jurídico recogido en la vigente legislación española.

El derecho de enmienda aparece, al igual que la proposición de ley de origen parlamentario, dentro de las prerrogativas reconocidas a los miembros y Grupos Parlamentarios. Coincide, también, con la proposición en que la enmienda persigue someter a la consideración de la Cámara un determinado texto sobre el cual deberá deliberar y resolver, aceptándolo o rechazándolo total o parcialmente. Quizá por ello los clásicos del Derecho Parlamentario (vid. LARCHER) denominaban el derecho de enmienda como "un derecho de iniciativa disminuido". En última instancia, el fundamento del derecho de enmienda descansa en la potestad de iniciativa legislativa de las Asambleas, y, en la libertad de expresión de que éstas gozan frente al Poder Ejecutivo, o, en otros términos, en la libertad del legislador.

De tal suerte ello es así, que en los regímenes políticos que tienen suprimido o restringido al máximo el poder de iniciativa parlamentaria, el derecho de enmienda subsiste gracias al "principio de libertad deliberativa" de los miembros y Grupos Parlamentarios, dado que este es el perfil constituyente y básico del sistema parlamentario, con cuya desaparición no tendría sentido hablar de Parlamento y menos aún de sistema parlamentario. Por ello, 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.

De aquí que la finalidad de la enmienda sea presentar a las Cámaras o bien una negativa absoluta a la tramitación de la iniciativa de ley presentada, o bien una alternativa de cambio o supresión total o parcial de aquélla.

No es este el momento de precisar con detalle las diferencias entre enmienda y proposición de ley, pertenecientes ambas instituciones al mismo tronco común: la iniciativa parlamentaria; pero conviene, en cambio, señalar los tres caracteres específicos que configuran a la enmienda como instituto básico del quehacer legislativo en el seno de las Cámaras.

1.º En primer término, la enmienda tiene un carácter *vicarial y subordinado* con respecto a la proposición y al proyecto; no existe enmienda posible sin previa presentación de un proyecto o proposición de ley, estos últimos son, por tanto, los presupuestos legitimadores del ejercicio del derecho de enmienda.

2.º La segunda nota específica de la enmienda viene dada por su *carácter incidental*; se trata de presentar una cuestión ligada a la iniciativa legislativa principal, cuya solución —aceptación de la enmienda— puede influir parcial o totalmente en la suerte de la iniciativa principal, exteriorizada en una proposición o en un proyecto.

3.º La tercera nota individualizadora de la enmienda viene dada porque se trata de un acto *indirecto y puntual* con respecto a la proposición o al proyecto de ley; la enmienda es, en general, el camino normal para la modificación del texto legislativo presentado para el estudio y elaboración de la Cámara; y, precedida por su carácter puntual y concreto, la enmienda se revela como instrumento idóneo para resolver por vía suplementaria (su sustitución) o por vía complementaria (adición y/o supresión) las deficiencias y lagunas que arrastre el texto legislativo objeto de debate.

Quizá esta sea la razón por la que el legislador se preocupe de dotar a la enmienda de un cierto sentido *formalista y restrictivo* respecto

de algunas cuestiones, como veremos más adelante. Así, en general, los Reglamentos de las Cámaras legislativas, con mayor o menor rigor, exigen que se presenten por escrito y con la firma del Portavoz del Grupo, dentro de un plazo a contar desde la publicación del proyecto o de la proposición que contenga el texto que se pretenda vetar, sustituir o modificar y que estén motivadas; y a todo ello habrá que añadir, además, que las enmiendas presentadas no sean contrarias a la Constitución, ni contrarias a delegaciones legislativas en vigor, o que se requiera la conformidad del Gobierno para su tramitación cuando impliquen aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

De aquí la importancia del control previo que de las mismas deben tener las Mesas de las Comisiones Legislativas.

Las observaciones anteriores son importantes porque, al producirse la enmienda en la fase constitutiva del procedimiento legislativo, sería peligroso que la incorporación de una enmienda sin sujeción al orden público constitucional y parlamentario, pudiera ser finalmente incorporada a la iniciativa legislativa principal con vulneración del ordenamiento.

Y, justamente, por lo expuesto, la fase de previo control de la enmienda toma un especial significado al estar conectada con el procedimiento legislativo. Ahora bien, determinada la importancia de ese control, conviene examinar por separado, por una parte, los requisitos formales y materiales de las enmiendas; y, por otra, el alcance que deba darse a la fiscalización previa del derecho de enmienda, y en qué medida podría incidir, en su caso, esta limitación en la libertad del legislador.

La potestad de enmienda de la Cámara Alta se concreta constitucionalmente en su artículo 90.2 y la del Congreso de los Diputados se deduce del artículo 88.

### III. REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE LAS ENMIENDAS DESDE LA PERSPECTIVA NORMATIVA Y SU INCIDENCIA EN LA LIBERTAD DEL LEGISLADOR

El Congreso de los Diputados comparte con el Senado la potestad legislativa del Estado (art. 67.2 C.E.), atribuyéndose, como hemos visto,

en el artículo 90 las directrices fundamentales del procedimiento legislativo en la Cámara Alta, desarrolladas en el Reglamento del Senado (Título IV).

En efecto, los distintos proyectos y proposiciones de ley son conocidos y votados por el Senado, tras su aprobación por el Congreso de los Diputados, a cuyo efecto el Presidente de esta última Cámara lo remite al de aquélla (art. 90.1 C.E.). Si no media declaración especial —supuesto ordinario— el Senado, a diferencia de la Cámara Baja, cuya actividad en esta cuestión no está sujeta a un plazo, dispone de dos meses para aprobar el texto definitivo. Por el contrario, en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, el plazo se reduce a 20 días naturales (art. 90.2 y 3 C.E.).

Dentro de esos plazos, el Senado puede aprobar, por mayoría absoluta, un veto, que no es más que una enmienda a la totalidad de devolución del proyecto de que se trate, o bien enmiendas al articulado, en cuyo caso basta la mayoría simple ordinaria. No se puede deducir de lo anterior que la intervención del Senado se limite a aprobar vetos o a introducir enmiendas en algún punto de forma ocasional sino que, por el contrario, su actividad legislativa es intensa, como demuestran los artículos del Reglamento de la Cámara destinados a desarrollar las enmiendas senatoriales, y no puede decirse que ni por razón de la forma ni por su contenido, la potestad de enmienda del Senado y/o de sus Grupos asentados en la Cámara, sea inferior a la reconocida en el Congreso de los Diputados.

Llegados a este punto de la exposición, conviene establecer, de forma sumaria, desde la perspectiva del Derecho comparado, los distintos sistemas existentes en orden a una posible limitación del derecho de enmienda. Un breve cuadro de la situación podría arrojar el siguiente esquema:

Ordenamientos jurídico-constitucionales donde *no existe limitación al derecho de enmienda*, aunque éstas sean implicatorias de aumento de gastos (Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Austria, Bélgica y Suiza).

Ordenamientos jurídico-constitucionales en los que el poder de iniciativa de enmienda queda *limitado a que no impliquen aumento de créditos o disminución de gastos* (Reino Unido e Irlanda, entre otros).

Y un tercer grupo de Ordenamientos en los que el poder de iniciativa de enmienda encuentra *restricciones*, cuando estas últimas impliquen aumento de gastos o de cargas públicas o disminución de los ingresos; pero jugando la restricción en un doble sentido:

- a) En términos de *inadmisibilidad absoluta* (Francia, V República).
- b) En términos de *inadmisibilidad relativa* sobre la que se ha de obtener la previa conformidad del Gobierno (España, Alemania e Italia).

El derecho parlamentario español (art. 134.6 C.E.) se adhiere, por tanto, al sistema de autorización gubernamental cuando las enmiendas supongan un aumento de los créditos o una disminución de los gastos, pero, además de ello, existen otras limitaciones, que inciden en la libertad del legislador, de orden formal y material en el derecho constitucional y parlamentario español a las que conviene referirse.

Desde un punto de vista *formal*, de acuerdo con el artículo 107.1 del R.S., las enmiendas deben ser pesentadas dentro de los *10 días* siguientes a aquél en que se haya publicado el proyecto o la proposición de ley; si bien dicho plazo puede ser ampliado, a petición de 25 Senadores, por un período no superior a cinco días. El plazo es de 15 días en el Congreso de los Diputados, de conformidad con el artículo 110.1 del Reglamento de la Cámara. Constituye también requisito externo de la enmienda que se formalice *por escrito* (art. 107.2 del R.S. y 110 del Reglamento C.D.) y que aparezca *firmada*, al menos, por un Senador o un Diputado, acompañándose de la firma del Portavoz en el caso del Congreso (art. 110.1) o, si ésta es presentada por un Grupo Parlamentario, por su Portavoz o la persona que lo sustituya, y que se haga una *indicación indubitada del precepto*, apartado, título o, en su caso, párrafo de la exposición de motivos que se vaya a enmendar, para poderse pronunciar sobre ella; también deberá contener la enmienda una *justificación explicativa* de la razón de su presentación (vid. art. 107.2 del R.S.) y, finalmente, aunque jurídicamente no es exigible, sería aconsejable, desde un punto de vista de técnica legislativa, que la enmienda apareciese ligada en una relación de causa-efecto al *proyecto o proposición* de Ley de que se trate, guardando una relación de simultaneidad material con esta última, si bien esta última consideración debe ser interpretada con flexibilidad.

Atendiendo al *contenido material* de la *enmienda*, hay que manifestar que la potestad de enmendar no es absoluta e ilimitada en el derecho constitucional y parlamentario español vigente, sino que, por el contrario, queda sujeta a determinados límites, el primero de los cuales viene dado por la *propia Constitución*; la enmienda no puede ser abierta y expresamente contraria a la Constitución, ni vulnerar ninguno de sus principios, derechos o libertades, ni transgredir el orden institucional previsto en la misma. Así, por ejemplo, sería declarada inadmisibles una enmienda que propusiese que España deje de constituirse en un Estado social y democrático de Derecho. Esta sería una enmienda que implicaría una reforma constitucional que atacaría directamente lo establecido en los artículos 166 y ss. C.E., así como los artículos 152 y ss. R.S., que establece un cauce procedimental específico al que ineludiblemente habría que acudir en estos casos. Estas ideas se desarrollarán a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Un segundo límite que encuentran las enmiendas parlamentarias vendría dado por la *reserva de Ley Orgánica* contenida en el artículo 81.1 C.E. 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.

En tercer lugar, la enmienda debe armonizarse en su presentación con las *delegaciones legislativas* en vigor, ya que en otro caso el Gobierno está facultado para oponerse a tramitación (art. 84 C.E.).

El cuarto límite material del derecho de enmienda tiene un *origen presupuestario y financiero*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 134.6 C.E..., a cuyo tenor “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”, precepto que tiene su desarrollo en el artículo 151 del R.S. y en el 111 del R.C.D.

Y, en último término, la enmienda debe responder a un contenido legislativo y *no confundir su objeto y finalidad* con otros institutos parlamentarios como pudiera ser las mociones, preguntas o interpelaciones.

En este punto, hay que traer a colación la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional, en materia de alcance del control de admisión de la Mesa de los escritos y documentos de índole parlamentaria. Así, en una interesante *Sentencia 161/1988*, de 20 de septiembre, recaída en el Recurso de amparo 162/1987, promovido contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, que deniega la admisión a trámite de una solicitud recabando diversos documentos al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el Tribunal Constitucional señala, en su Fundamento Jurídico 8, que “debe, por ello, considerarse que *el ámbito propio del control por parte de la Mesa para declarar la “admisibilidad o inadmisibilidad” de escritos como los que aquí se dedujeron es el examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información*, que habrán de ser admitidas y trasladadas al Consejo de Gobierno *cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción*. Podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, pero no corresponde aquí concebir hipótesis en las que la Mesa pudiera, tal vez, decidir la inadmisión de una petición de información por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal, sino tan sólo señalar que en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)”. Estas consideraciones, aunque no se refieren específicamente al derecho de enmienda sino al derecho de petición de información de los parlamentarios, resultan de plena aplicación a la cuestión aquí analizada, al igual que sucede con la Sentencia que seguidamente se expone.

En el mismo sentido, se manifiesta el supremo intérprete de la Constitución en su *Sentencia 205/1990*, de 13 de diciembre, recaída en el Recurso de Amparo 1939/1988, promovido por el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió, contra Acuerdos de la Mesa del Senado, en los que se resolvió no admitir a trámite la moción presentada sobre el uso de las lenguas oficiales españolas en las actividades parlamentarias de la Cámara, cuando en su Fundamento Jurídico 6 se dice: “Se colige,

por tanto, de los preceptos citados, que *la regla general en materia de calificación y admisión a trámite de documentos e iniciativas parlamentarias previstas en el artículo 36.1.c) del Reglamento, se ve condicionada o limitada por la regla especial, recogida en el artículo 175.1 donde, de acuerdo con un principio "sensu contrario", sólo se permite rechazar mociones ya votadas por el Senado en el mismo período de sesiones.* Esta afirmación no impide, obviamente, un juicio de admisión a cargo de la Mesa sobre el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos e, incluso, *una verificación liminar de la conformidad a derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido.* Pero la intervención de la Mesa en este concreto procedimiento no puede prejuzgar el éxito o la oportunidad política de la moción, sino que antes bien *debe limitarse a controlar su regularidad jurídica y viabilidad procedimental; de tal forma que sólo cuando el contenido de la moción sea inequívocamente extraño a las finalidades establecidas para estas mociones en el artículo 174 o manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional, el Reglamento permite acordar la inadmisión por la Mesa, pues del contenido de la pretensión deducida debe ocuparse el Pleno con independencia del sentido en que lo haga".*

Examinados los límites formales y materiales de las enmiendas en las Cámaras que integran las Cortes Generales, entramos a continuación en el necesario control que ha de hacerse de esos límites por la Mesa de las Comisiones legislativas del Congreso de los Diputados y del Senado, según los casos.

#### IV. CONTROL DE LAS ENMIENDAS

En el análisis del control de las enmiendas parlamentarias, se ha de proceder al estudio de dos cuestiones. Por un lado, es necesario señalar la *insuficiente normativa* en los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado en orden al establecimiento de un control de las enmiendas por parte de las Comisiones Legislativas; y, por otro, el *necesario control de esas enmiendas* para evitar que en la fase constitutiva del procedimiento legislativo puedan introducirse enmiendas que vulneren el Ordenamiento constitucional y parlamentario en vigor. A ambas cuestiones nos referimos inmediatamente por separado.

1. *Insuficiente normativa en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.*

No existe ninguna referencia en el Reglamento del Senado sobre el control por parte de las Comisiones de las Enmiendas que se presentan a los proyectos y proposiciones de ley en el ámbito de sus respectivas competencias. De la lectura del Título IV (artículos 104 a 151, ambos inclusive) del Reglamento del Senado, no se obtiene ningún dato positivo sobre la existencia del control a que nos venimos refiriendo. Existe, en cambio, la referencia del artículo 36.1.c) R.S. atribuida a la Mesa de la Cámara, en orden a la función calificadoradora de los escritos y documentos de índole parlamentaria, "así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación". Competencia que le viene atribuida al órgano rector del Senado, siguiendo una larga tradición del derecho histórico parlamentario español y que consiste en una atribución indeclinable de la Mesa para comprobar si los documentos presentados en la Cámara son realmente lo que dicen ser y se adaptan a las normas jurídicas vigentes. Por mor a esa función calificadoradora, la Mesa de la Cámara somete a comparación y contraste el escrito presentado ante ella al conjunto de disposiciones legales vigentes que le son aplicables, a fin de que no produzca colisión entre la realidad jurídica presente y la iniciativa que se presenta. En definitiva, el cometido de la Mesa del Senado en esta función calificadoradora a que nos venimos refiriendo, consiste en velar por que los documentos y escritos parlamentarios de toda índole que se presentan en la Cámara se sujeten en su contenido al orden constitucional vigente, reuniendo los requisitos exigidos por el Reglamento de la Cámara.

La situación, desde el punto de vista reglamentario, es similar a la descrita en el Congreso de los Diputados. La Mesa de la Cámara está facultada para calificar y declarar la admisibilidad (art. 31.4), así como decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria (art. 31.5 R.C.D.). Ahora bien, la necesidad de constituir un control sobre las enmiendas para decidir sobre su admisibilidad o no en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley, se dejó sentir en el Congreso de los Diputados. Así, por Resolución de la Presidencia del Congreso de 12 de enero de 1983 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie H, núm. 10, de fecha 25 de enero de 1983), se adoptó, de conformidad con la Junta de Portavoces, el acuerdo siguiente:

“Primero. Una vez concluido el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, la Mesa de la Comisión competente calificará las que lo sean a la totalidad, así como las que supongan aumento de los créditos o disminucin de los ingresos presupuestarios.

Segundo. Contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión, el Diputado o Grupo Parlamentario enmendantes podrán interponer reclamación ante la Mesa de la Cámara.”

La precedente Resolución se motivaba en que “esta Presidencia, considerando la insuficiencia de las normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentados a textos legislativos...”, y concluía en la necesidad de configurar ese límite previo de control de las enmiendas por las Mesas de las Comisiones legislativas.

Y, por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de fecha 2 de octubre de 1984, se matizaba la anterior Resolución en el sentido de acordarse que “los Presidentes de Comisión califiquen las enmiendas...”, atendiendo a la limitación que supone reunir a la Mesa en determinados supuestos. Todo ello, sin embargo, se hizo *sin merma ni detrimento de la facultad de la Mesa de la Cámara de revisar de oficio* los acuerdos de calificación de enmiendas adoptados por las Mesas de las Comisiones Permanentes Legislativas, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 31.1 R.C.D.; por tanto, y aún dejando incólumes las competencias de la Mesa de la Cámara en su función calificadora —competencia que ha de considerarse en principio irrenunciable— se le otorgaba, asimismo, la facultad de revisar, en cualquier caso, las actuaciones de los órganos inferiores, cuales son las Mesas de las Comisiones. Y dejándose claro, además, que la actuación revisora de la Mesa de la Cámara es independiente de la facultad de reclamación contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión, en los términos previstos precisamente por el apartado 2.º de la Resolución de la Presidencia del Congreso a que antes nos hemos referido.

Pues bien, como venimos diciendo, no existe precedente análogo o parecido en el ámbito de la Cámara Alta. Por ello, sería aconsejable en el futuro configurar ese límite con similar alcance y efectos que los establecidos en el Congreso de los Diputados, aunque de hecho

en los supuestos más palmarios existe tal control por parte de la Mesa del Senado.

2. *Necesario control de las enmienda. Alcance del control. La incorporación del control a la Cámara Alta.*

Lo expuesto más atrás nos coloca en la tesitura de afirmar que es necesario un control de las enmiendas por parte de las Comisiones Legislativas. Control que nos apresuramos a decir que nada tiene que ver con su adecuación material o no al proyecto o proposición de que se trate, sobre la que existirá un acuerdo, primero en Ponencia y luego en el plenario de la Comisión, sobre la estimación o no de la misma; sino que se trata de un juicio sobre la admisibilidad o no de la enmienda en razón a los requisitos formales y materiales que ha de guardar esta última. El exceso en esas facultades fiscalizadoras podría constituir una vulneración del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 de la C.E., de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Resultaría preciso que en el Senado, de conformidad con lo previsto en el artículo 37.8 de su Reglamento, se dictara una Resolución que contemplara la calificación de los escritos de enmiendas presentados a los textos legislativos en las Comisiones de la Cámara. Esta norma colmaría la laguna que actualmente existe en el Reglamento de la Alta Cámara. El contenido de esta norma sería similar a la regulación de esta materia vigente en el Congreso de los Diputados, si bien, con las especialidades propias de la tramitación legislativa en el Senado. En concreto, podría inspirarse en las reglas que a continuación se señalan.

Finalizado el plazo para la presentación de enmiendas a una iniciativa legislativa, la Mesa de la Comisión competente procedería a calificar las enmiendas presentadas, contando para tal fin con un plazo máximo de tres días. Esta limitación temporal se fundamentaría en la propia sumaridad del procedimiento legislativo en el Senado. Por otra parte, en aras de la funcionalidad se habilitaría a la Mesa de las Comisiones para delegar en la persona de su Presidente la función calificadora anteriormente mencionada. Asimismo, frente al acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión o de su Presidente, el Senador o Grupo

Parlamentario enmendantes podrían interponer reclamación ante la Mesa de la Cámara. De esta forma, se garantizarían los derechos de los enmendantes. De cualquier manera, esta previsión se entendería sin merma ni detrimento de la facultad de la Mesa de la Cámara para revisar de oficio los acuerdos de calificación adoptados por las Mesas de las Comisiones o, en su caso, por sus Presidentes. Finalmente, dentro del posible contenido de esta norma supletoria, sería aconsejable que se previesen específicamente los supuestos de calificación de las propuestas de modificación de los dictámenes de las comisiones y enmiendas, previstas en el artículo 125 del Reglamento del Senado.

Efectivamente, este tipo de propuestas de modificación, de naturaleza transaccional, son fuente en la actualidad de producción de abundantes errores de toda clase en las iniciativas legislativas. Por tanto, resultaría fundamental el atribuir expresamente a la Mesa del Senado la calificación de este tipo de iniciativas.

Debido al momento de presentación de las propuestas de modificación, al inicio del debate, el acuerdo calificador de la Mesa del Senado no podría ser objeto de recurso alguno, en aras del fluido desarrollo de la sesión.

## V. CONCLUSIONES

*Primera.*—El derecho de enmienda parlamentaria es una potestad inherente a sus miembros y a los Grupos Parlamentarios; pero no es un derecho absoluto e ilimitado, sino que encuentra sus límites en la Constitución y en el Reglamento.

*Segunda.*—Sin menoscabo de la principal función calificadora que tiene atribuida la Mesa de cada Cámara, que integran las Cortes Generales, por sus respectivos Reglamentos, es preciso un control implícito y selectivo respecto de las enmiendas que se presentan a los textos legislativos, por las Mesas de las Comisiones Legislativas; si bien atendiendo a los límites temporales que constitucionalmente le vienen impuestos a la Cámara Alta para la presentación de enmiendas, puede ser el Presidente, por delegación de las Mesas de las Comisiones Legislativas, quien ejerza la función de control sobre la admisibilidad o no de las enmiendas presentadas a los textos legislativos.

*Tercera.*—La función de control por parte de las Mesas de las Comisiones Legislativas, y por su delegación el Presidente de las mismas sobre las enmiendas a textos legislativos, no supone detrimento de la facultad de la Mesa de la Cámara de revisar de oficio los acuerdos de calificación de las enmiendas adoptados por las Mesas y, menos aún, la de constituirse en instancia revisora respecto de las reclamaciones que se presenten contra la admisibilidad o no de las enmiendas en cuestión por aquéllas.

*Cuarta.*—El alcance del control se extiende al examen de los requisitos formales y materiales a que se ha hecho referencia, debiéndose rechazar la tramitación de aquellas iniciativas que sean inequívocamente extrañas a las finalidades que le son propias o manifiestamente contrarias a Derecho o inconstitucionales, de acuerdo con la doctrina del supremo intérprete de la Constitución.

*Quinta.*—Los supuestos de vulneración del derecho a la formulación de enmiendas, incursos en el art. 23.2 de la C.E. podrán dar lugar al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, desde el momento en que la resolución sea firme, con arreglo a las normas internas de cada Cámara, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional.

*Sexta.*—Resultaría conveniente para el correcto desarrollo del procedimiento legislativo en el Senado, la adopción de una norma, en línea con las ya existentes en el Congreso de los Diputados, que contemple en toda su extensión la problemática suscitada por la calificación de enmiendas.