

INFORME EN RELACIÓN A LA ADMISIBILIDAD DE
DIVERSAS ENMIENDAS DEL GRUPO SOCIALISTA,
FORMULADAS AL PROYECTO DE LEY POR LA QUE SE
ESTABLECE EL RÉGIMEN SANCIONADOR PREVISTO EN
EL REGLAMENTO CE NÚM. 1907/ 2006 DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 18 DE DICIEMBRE DE
2006, RELATIVO AL REGISTRO, LA EVALUACIÓN, LA
AUTORIZACIÓN Y LA RESTRICCIÓN DE LAS SUSTANCIAS
Y PREPARADOS QUÍMICOS (REACH)

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. LAS ENMIENDAS DEL GRUPO SOCIALISTA.—III. LA EVENTUAL INCLUSIÓN DE MATERIAS AJENAS AL PROYECTO DE LEY ORIGINAL.—A) *La doctrina del Tribunal Constitucional.*—B) *La homogeneidad y congruencia de las enmiendas con el proyecto original.*—IV. LA OMISIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIBLES A UNA INICIATIVA LEGISLATIVA.—V. LA EVENTUAL INDEFENSIÓN POR LA INCLUSIÓN DE LAS ENMIENDAS CITADAS.—VI. CONCLUSIÓN.

(*) Letrado de las Cortes Generales.

I. PLANTEAMIENTO

En el curso de la reunión de la Mesa y los Portavoces de la Comisión de Sanidad, Política Social y Consumo, celebrada el día 26 de noviembre de 2009, el Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Martínez Soriano, planteó algunas cuestiones respecto de la admisibilidad a trámite de algunas enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista, presentadas al Proyecto de ley por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento CE núm. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH).

Las enmiendas que podrían estar afectadas por tal circunstancia serían las que pretenden la modificación del Proyecto de ley, para incorporar diversos cambios, relacionados con el Reglamento (CE, núm. 1272/2008), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CEE y se modifica el Reglamento (CE) núm. 1907/2006. En concreto, serían las enmiendas núms. 54 a 72 y 76 a 78.

A su juicio, la inclusión en el texto de tales enmiendas supondría la modificación sustancial del objeto inicial del Proyecto de ley, centrado en el régimen sancionador por el incumplimiento del Reglamento Comunitario 1907/2006, para incorporar, a su vez, el régimen sancionador derivado del Reglamento Comunitario 1272/2008.

Igualmente, tales modificaciones supondrían una elusión de los informes preceptivos en esta materia, como pudieran ser la memoria justificativa, la memoria económica, el Informe sobre el impacto por razón de género, el Dictamen del Consejo de Estado, el Informe del Consejo de Consumidores y Usuarios y la omisión del Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, lo que vulneraría, en este último caso, las previsiones de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia, cuyo artículo 19.2.a), regula las funciones del órgano citado.

Asimismo, la inclusión de tales enmiendas determinaría la indefensión de los Grupos Parlamentarios para poder pronunciarse sobre las adiciones al Proyecto de ley original.

La Mesa y los Portavoces de la Comisión de Sanidad, Política Social y Consumo acordaron encomendar informe sobre esta cuestión al Letrado de la misma.

II. LAS ENMIENDAS DEL GRUPO SOCIALISTA

Las enmiendas del Grupo Socialista, núms. 54 a 72 y 76 a 78, introducen una serie de modificaciones basándose en una motivación común, que podría ser resumida, utilizando la propia motivación del Grupo Parlamentario enmendante: para adecuar diversas partes del Proyecto de ley original como consecuencia de la incorporación del régimen sancionador derivado del incumplimiento del Reglamento (CE) núm. 1272/2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, que no estaba aún en vigor cuando se inició la tramitación del Proyecto de ley. Además, la incorporación de las enmiendas referidas sirve para que se establezcan en una única norma con rango de ley los regímenes sancionadores derivados del Reglamento (CE) núm. 1907/2006, «*Reglamento REACH*», y del Reglamento (CE) núm. 1272/2008, puesto que ambos versan sobre la misma materia.

III. LA EVENTUAL INCLUSIÓN DE MATERIAS AJENAS AL PROYECTO DE LEY ORIGINAL

La primera de las tres cuestiones suscitadas por el Portavoz del Grupo Popular se refiere a la eventual inclusión de materias ajenas al Proyecto de ley en su versión original.

Se debe de tener en cuenta que el ejercicio del derecho de enmienda se encuentra protegido por el artículo 23.2 de la Constitución, como una de las manifestaciones del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Es un *ius in officium* de los parlamentarios. De ahí que las limitaciones en el ejercicio del mismo deban estar suficientemente fundadas en el ordenamiento jurídico.

Estas reflexiones previas nos conducen, directamente, a tratar, de una forma sintética, el tema de los límites materiales del derecho de enmienda.

Existen límites genéricos y límites específicos. Los límites del primer tipo pueden ser absolutos o relativos. Los absolutos pueden aparecer en la propia Constitución, en el sentido de que no pueden presentarse enmiendas contrarias a la misma, pues pretenderían una reforma constitucional encubierta, por cauces distintos de los previstos en los artículos 166 y siguientes de la Constitución. También existen límites absolutos por razón de las materias que requieren una legitimación especial. Sería el caso de la pretensión de reforma de Estatutos de Autonomía, que no puede ser obviada mediante su articulación a través de enmiendas. En este sentido se ha expresado la Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1990, así como el Auto 275/1993. Tal es el caso del Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, cuya iniciativa está reservada al Gobierno por el artículo 134 de la Constitución.

Dentro de los límites relativos existe la posibilidad de presentar enmiendas, pero su aceptación o no depende de la decisión de un órgano. En esta situación estaría la presentación de enmiendas presentadas a proyectos de ley ordinaria, sobre materias propias de

ley orgánica. Sólo podrán ser admitidas a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados (art. 130.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados), a consulta de la correspondiente Ponencia. La tramitación de enmiendas contrarias a una delegación legislativa en vigor faculta al Gobierno para oponerse a su tramitación. El caso de las enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios también están sujetas a la conformidad del Gobierno.

Finalmente, se recordará que no caben enmiendas a la totalidad de devolución sobre las proposiciones de ley ya tomadas en consideración (art. 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Hay límites, también de tipo relativo, en relación a enmiendas presentadas sobre proyectos o proposiciones de ley que presentan especialidades procedimentales (Proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado, «Leyes Paccionadas», Tratados Internacionales).

En estos momentos, interesa, especialmente, tratar los límites materiales del derecho de enmienda de carácter específico. La cuestión planteada es si existe una diferenciación material entre enmienda e iniciativa legislativa, de manera que el carácter subordinado de la primera exija una conexión material con el texto legislativo al que se presenta.

A) *La doctrina del Tribunal Constitucional*

El Tribunal Constitucional se ha venido ocupando de esta cuestión en distintas ocasiones, a veces en relación con las Leyes de Presupuestos, limitando su contenido material, otras veces con un carácter más general. Conviene repasar esta evolución.

En la primera Sentencia sobre la materia, la 99/1987, dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, declaró con rotundidad que: «no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de

las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno» FJ 1.º.B.

Posteriormente, en la STC 23/1990 parece cambiar la doctrina, en la medida en que el Alto Tribunal considera necesario que las enmiendas «versen sobre la materia a la que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar», lo que «se deduce lógicamente del carácter alternativo de las propuestas» y, al constatar que la enmienda en cuestión «no se limita al precepto estatutario objeto del proyecto de reforma». En definitiva, se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte el escrito en el que se contiene en otro proyecto. Aquí parece que el Tribunal Constitucional admite la necesidad de la conexión material de la enmienda con el texto enmendado, de acuerdo con dos caracteres que debieran reunir las enmiendas: homogeneidad y congruencia.

Siguiendo este apretado repaso, en la STC 194/2000, dictada en un recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 8/1989, de tasas y precios públicos, el Alto Tribunal vuelve a acoger un concepto formal de enmienda, reiterando 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, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución, para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno». A la postre, se admite la adición de un texto absolutamente extraño en el cuerpo de una ley por vía de enmiendas del Senado.

En síntesis, del repaso de esta doctrina se deduce una serie de cambios bruscos, quizá conectados con la perspectiva desde la que se contempla el derecho de enmienda. Cuando lo que se plantea son las facultades de enmienda del Senado, caso de las SSTC 99/1987 y 194/2000, el Tribunal considera, de forma atinada, que aquéllas son tan amplias como las del Congreso de los Diputados. Cuando contempla las enmiendas desde otra perspectiva, menos elevada, desde el punto de vista del artículo 23 de la Constitución, reconoce que las enmiendas han de tener conexión con el

texto enmendado. Es lo que ocurre en la STC 23/1990 y el Auto 275/1993. En todo caso, a día de hoy no existe una doctrina del Tribunal Constitucional sobre la homogeneidad y congruencia de las enmiendas.

B) *La homogeneidad y congruencia de las enmiendas con el proyecto original*

A los efectos que aquí interesan, por homogeneidad se entendería la exigencia de una conexión material entre la enmienda y el texto de la iniciativa a que se refiere. La congruencia significaría la compatibilidad de la enmienda con los principios y espíritu de la iniciativa legislativa. Ahora bien, la inadmisión de enmiendas por estas razones requeriría una cobertura del Reglamento de la Cámara, que actualmente no existe, aunque desde la óptica de la técnica legislativa, probablemente, sería deseable.

Ciertamente, las enmiendas del Grupo Socialista antes citadas introducen modificaciones importantes en el Proyecto de ley.

Por otra parte, el examen del conjunto de las enmiendas refleja la intención del Grupo proponente, es decir, para adecuar diversas partes del Proyecto de ley original como consecuencia de la incorporación del régimen sancionador derivado del incumplimiento del Reglamento (CE) núm. 1272/2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, que no estaba aún en vigor cuando se inició la tramitación del Proyecto de ley. Además, la incorporación de las enmiendas referidas sirve para que se establezcan en una única norma con rango de ley los regímenes sancionadores derivados del Reglamento (CE) núm. 1907/2006, «Reglamento REACH», y del Reglamento (CE) núm. 1272/2008, puesto que ambos versan sobre la misma materia.

A nuestro juicio, existiría una conexión material entre el objeto del Proyecto de Ley original, referido al régimen sancionador previsto en el mencionado Reglamento 1907/2006, y la inclusión del régimen sancionador derivado del incumplimiento del Reglamento

1272/2008. En ambas normas se pretende regular el régimen jurídico de las sustancias y mezclas a las que se refieren. En el Proyecto de ley se aborda el régimen sancionador por el incumplimiento de tales previsiones.

Desde la perspectiva de la congruencia, las enmiendas reseñadas se encuentran en sintonía con los principios y espíritu de la iniciativa legislativa original, que, de manera principal, es la protección de la salud humana y del medio ambiente.

IV. LA OMISIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIBLES A UNA INICIATIVA LEGISLATIVA

De la misma forma, se ha argumentado que tales modificaciones supondrían una elusión de los informes preceptivos en esta materia, como pudieran ser la memoria justificativa, la memoria económica, el Informe sobre el impacto por razón de género, el Dictamen del Consejo de Estado, el Informe del Consejo de Consumidores y Usuarios y la omisión del Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, lo que vulneraría en este último caso, las previsiones de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia, cuyo artículo 19.2.a), regula las funciones del órgano citado.

Los requisitos de referencia son de aplicación a los proyectos de ley. En este sentido, cabe recordar que el artículo 88 de la Constitución establece que «los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos».

Del examen de la documentación que acompaña al Proyecto de ley aquí considerado, parece deducirse que concurren todos los antecedentes exigidos por la normativa en vigor: memoria justificativa, memoria económica, Informe sobre el impacto por razón de género, Dictamen del Consejo de Estado, Informe del Consejo de Consumidores y Usuarios y Certificado de la Secretaría del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

V. LA EVENTUAL INDEFENSIÓN POR LA INCLUSIÓN DE LAS ENMIENDAS CITADAS

Por último, se había apuntado que la inclusión de tales enmiendas determinaría la indefensión de los Grupos Parlamentarios para poder pronunciarse sobre las adiciones al Proyecto de ley original, en los términos expuestos.

La iniciativa legislativa que se considera se tramita mediante el procedimiento de competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Corresponde a la Comisión de Sanidad, Política Social y Consumo su examen y eventual aprobación. El Proyecto de ley se tramitará, primero por la Ponencia y, a continuación, habrá de elevarse a la Comisión. Por tanto, en cada una de estas fases los Grupos Parlamentarios podrán expresar su criterio en relación a estas enmiendas, lo cual impedirá que pueda concurrir una situación de indefensión respecto de tales enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista.

VI. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, no parece que concurren motivos que impidan la tramitación de las enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista citadas en este Informe.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 27 de noviembre de 2009.