

EL DERECHO DE ENMIENDA VISTO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ALBERTO ARCE JANARIZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA STC 99/1987: EL CONCEPTO FORMAL DE ENMIENDA Y SUS CONSECUENCIAS.—III. LA STC 23/1990 Y EL ATC 13-9-1993: HACIA UN NUEVO CONCEPTO MATERIAL DE ENMIENDA.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

1. La significación del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo es evidente.

Empezando por lo más inmediato, lo es para el texto enmendado y, consiguientemente, para su autor. Por vía de enmienda, los proyectos y proposiciones de ley pueden verse rechazados, suplantados, ampliados con contenidos nuevos —inesperados o desechados incluso por sus autores—, privados de otros que se habrían querido sacar adelante, o modificados como condición —y garantía— de aceptación final.

Pero igualmente es manifiesta la relevancia del derecho de enmienda bajo otros ángulos.

El del propio procedimiento legislativo, en primer término. En la formulación y discusión de las enmiendas se consume, en efecto, buena parte de la que, no sólo por situación, sino también por importancia, ha dado en llamarse «fase central» o constitutiva del procedimiento (1). Con el proyecto o la proposición enmendados, aunque de distinta forma, como se verá, las enmiendas fijan el objeto del debate parlamentario en el procedimiento legislativo. Es pre-

(1) Véase R. PUNSET: «La fase central del procedimiento legislativo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, págs. 113-116.

cisamente la posibilidad de enmiendas la que diferencia este procedimiento de elaboración de normas de otros.

Igualmente, el del estatuto de los parlamentarios y la posición de los grupos en las Cámaras. Precisamente, la jurisprudencia que aquí se examina no ha dudado, como se verá, en conectar el derecho de enmienda con el derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio de cargos públicos (art. 23.2 de la Constitución), en su vertiente de derecho a no padecer perturbaciones ilegítimas en su ejercicio y como parte de su configuración legal.

También el de la forma de gobierno. Las enmiendas pueden servir para que la mayoría supla las omisiones o corrija las desviaciones del Gobierno en la ejecución del programa del partido, y en manos de la oposición, son un medio de participación en la actividad legislativa y un instrumento como pocos para revelar errores, censurar abiertamente o proponer alternativas políticas en cada materia o sector a legislar.

Y, por último, pero no de menor importancia, el del principio democrático, que encuentra en la facultad de las minorías para enmendar y discutir con la mayoría en condiciones de contradicción, oralidad y publicidad uno de sus rasgos irreductibles (2). Ello sin olvidar, por lo demás, la virtualidad de las enmiendas como cauce de integración social al poder canalizar y ser expresión, naturalmente asumidas por los grupos parlamentarios, de demandas o reivindicaciones de los agentes sociales. La reciente reforma del mercado laboral lo ha puesto claramente de manifiesto (3).

En línea con todo ello, B. Baufumé ha podido atribuir al derecho de enmienda una *eficacia legislativa*, dada su capacidad para modificar la redacción y el contenido del texto enmendado; una *eficacia política*, en la medida en que el derecho de enmienda contribuye a modelar la relación entre los poderes, y una *eficacia sistémica*, por el papel de la enmienda en el proceso de conversión de las demandas de los ciudadanos en decisiones políticas (4).

2. No son muchas, sin embargo, las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el derecho de enmienda.

(2) Véase I. DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona Ariel, 1987, págs. 106 y 153, y, con más detalle, P. BIGLINO CAMIÓS: *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid. CEC, 1991, págs. 63-97.

(3) «Cada uno hacemos nuestro *lobby* ante el debate parlamentario de la reforma laboral.» Declaración a los medios de comunicación del secretario general de la CEOE con ocasión de la ronda de reuniones de la patronal y los sindicatos con los grupos parlamentarios, publicada en *El País* de 19 de enero de 1994, que, expresivamente, la encabezó con este título: «La CEOE pedirá a los grupos parlamentarios que hagan enmiendas para flexibilizar más el despido.»

(4) B. BAUFUMÉ: *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, París, LGDJ, 1993, pág. 539.

Señaladamente tres: el Pleno en la STC 99/1987, y la Sala Primera en la STC 23/1990, y más recientemente en un ATC de 13-9-1993. Pero, aun siendo pocas, ofrecen suficiente interés para hacerse eco de ellas aunque sea con las limitaciones del «arretista», que, al decir de L. Díez-Picazo, que reivindica el galicismo y la utilidad de la función que designa, no debe hacer otra cosa que «encuadrar las sentencias que estudia» y «dar si es necesario un toque de atención» (4 bis).

No es ésa, desde luego, la única jurisprudencia relacionada con el derecho de enmienda. Son ya reiteradas las decisiones que han fijado límites materiales a la Ley de Presupuestos (SSTC 63/1986, 65/1987, 134/1987 y, destacadamente, 76/1992 y 83/1993) a partir precisamente de las restricciones a que la Constitución y los reglamentos parlamentarios han sometido el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo presupuestario. Pero en esta jurisprudencia el derecho de enmienda es únicamente el referente o el punto de partida de la argumentación, sin que quede precisado, sin embargo, elemento alguno de su régimen jurídico, que, en todos los casos, se da por supuesto. Por el contrario, la jurisprudencia que aquí se examina versa directamente sobre el derecho de enmienda: desde la perspectiva de la infracción de normas constitucionales y reglamentarias reguladoras del procedimiento legislativo, en el caso de la STC 99/1987, y desde la perspectiva de la vulneración del derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio de cargos públicos en los supuestos de la STC 23/1990 y del ATC 13-9-1993.

II. LA STC 99/1987: EL CONCEPTO FORMAL DE ENMIENDA Y SUS CONSECUENCIAS

3. La STC 99/1987 resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y cuatro diputados del Congreso contra diversos preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El primer motivo del recurso —único que ahora importa— fue la infracción de los arts. 87.1 y 89 de la Constitución, en relación con los artículos 125 del Reglamento del Congreso y 108 y 123 del Reglamento del Senado, al haberse tramitado en el Senado y finalmente aprobado por esa Cámara y por el Congreso como enmiendas algunas iniciativas, que, presentadas en la Cámara Alta como tales enmiendas, debieron, a criterio de los recurrentes, haberse sustan-

(4 bis) L. Díez-PICAZO y PONCE DE LEÓN: «Prólogo» a J. CERDÁ GIMENO: *Estudios sobre Jurisprudencia Civil*, vol. II, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1993, pág. 12.

ciado como proposiciones de ley: en concreto, las enmiendas núm. 127, del Grupo Popular, y números 282 y 283, del Grupo Socialista.

La enmienda número 127 propuso la transformación de la disposición transitoria tercera —asimilación y homologación del personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social— en disposición adicional. Las enmiendas números 282 y 283 propusieron añadir dos nuevas disposiciones adicionales: la primera sobre Cuerpos y Escalas de funcionarios docentes dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia; y la segunda sobre Cuerpos de funcionarios de la Administración del Estado e integración de Escalas de funcionarios de Organismos Autónomos (5). Las tres enmiendas fueron aceptadas por la Ponencia designada por la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior del Senado. A resultas de ello, en el texto articulado que acompaña al Informe de la Ponencia aparecen tres nuevas disposiciones adicionales: la novena, resultante de la enmienda número 283; la décimoquinta, resultante de la enmienda número 282, y la decimosexta (antigua transitoria tercera), resultante de la enmienda número 127 (6). Y las tres nuevas disposiciones se mantendrían hasta su aprobación definitiva por el Congreso.

Para los recurrentes, las enmiendas superaban, de un lado, el límite de las enmiendas parciales —únicas a su juicio posibles en el Senado— para ser auténticas proposiciones de ley, siendo así que su tramitación como proposiciones de ley habría permitido al resto de los grupos formular textos alternativos, lo que no es posible, sin embargo, frente a enmiendas; y no guardaban, de otro lado, la relación o conexión necesaria con el contenido del proyecto sometido a deliberación, en cuanto se ocupaban una materia distinta y de superior entidad a la de la Ley, modificando la estructura y funciones de los Cuerpos al servicio de las Administraciones Públicas.

El letrado del Congreso, que compareció en el recurso únicamente para alegar en relación con este primer motivo, adujo, por el contrario, que el Senado tiene las mismas posibilidades de enmienda que el Congreso, incluida la de añadir nuevos preceptos, sin que nada imponga que las reformas sustanciales deban hacerse en esa Cámara a través de proposiciones de ley, y que la mezcla de cuestiones diversas en una misma ley es una práctica habitual en el mundo legislativo, que incluso puede venir reclamada por economía de textos u otras razones.

Por su parte, el letrado del Senado, que, igualmente, compareció para alegar sólo en relación con el primer motivo del recurso, expuso que los órganos rectores de las Cámaras no pueden ni deben suplantar la voluntad de los titulares de las facultades de proposición y enmienda, y que entre las enmiendas y el

(5) *BOCG*, Senado, serie II, núm. 141 (b), 12 de junio de 1984, págs. 77, 143-171.

(6) *BOCG*, Senado, serie II, núm. 141 (c), 19 de junio de 1984, págs. 197, 199.

proyecto se daba en el caso la conexión material que los recurrentes negaban.

El Tribunal no acogió la tesis del recurso, pero más que analizando detenidamente la argumentación de los recurrentes o la de los otros personados, acudiendo a dos reglas, distintas, pero relacionadas, que aparecen enunciadas con contundencia y generalidad.

La primera sería 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.ºb)].

La segunda, anticipada en las alegaciones del letrado del Senado, vendría a ser que la facultad de calificación de los escritos y documentos parlamentarios que tienen los órganos rectores de las Cámaras «sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documento haya hecho cuando efectivamente pueda apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario» [FJ 1.ºb)].

Nada dice el Tribunal acerca de la, pretendida por los recurrentes, limitación del derecho de enmienda en el Senado a la formulación de enmiendas parciales ni, por consiguiente, nada acerca del concepto de enmienda parcial, ni nada tampoco acerca de la, para los recurrentes, necesaria, y en el caso inexistente, para el letrado del Congreso innecesaria, y para el del Senado concurrente, conexión de las enmiendas con el texto enmendado. Ello seguramente porque, en la economía de la decisión, esos tres extremos quedan implícitamente aclarados con la más genérica y radical regla de la ilimitación material de las enmiendas, que, en el caso, vendría a suponer que, como enmienda, en el Senado puede tramitarse cualquier escrito que se presente con ese carácter.

4. Pocas dudas puede plantear la regla que prohíbe «recalificar», sin apoyo reglamentario suficiente, los escritos y documentos parlamentarios para darles una calificación distinta de la propuesta por sus autores. El autor de una iniciativa parlamentaria no sólo deduce una pretensión material, aquella sobre la que verse su escrito, sino también, e indisolublemente, una pretensión formal: la de que se inicie un determinado procedimiento (7). Desde luego, el *ius ut procedatur* de diputados y grupos no comprende el derecho al procedimiento que se pretenda, sino únicamente el derecho al procedimiento reglamentariamente adecuado (8). Pero, precisamente por eso, cuando nada en el regla-

(7) Véase con más detalle A. ALBERTO ARCE JANÁRIZ: «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 29, 1990, págs. 28-30.

(8) *Ibidem*, págs. 29-30, y en particular, por referencia a las enmiendas en el procedimiento legislativo, véase A. ARCE JANÁRIZ: «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, pág. 181.

mento parlamentario indique que el propuesto por el autor del escrito no es el procedimiento adecuado no habrá posibilidad de seleccionar otro en su lugar.

La que ya no es tan incuestionable es la premisa que, enunciada como primera regla, afirma la ilimitación material de las enmiendas y su indiferenciación reglamentaria respecto de las proposiciones de ley.

Indudablemente, ni el Reglamento del Congreso ni el Reglamento del Senado contienen una definición material de enmiendas y proposiciones de ley que limite el ámbito de las primeras frente al de las segundas y, de ese modo, las distinga por su contenido. Por otro lado, la diferenciación entre unas y otras planteada en abstracto es difícil. Por referencia al Derecho francés, ya el vizconde de Chateaubriand decía que buscarla era perderse «dans une métaphysique politique sans rivage et sans fond» (9). Con todo, las diferencias de procedimiento que las separan en los Reglamentos de ambas Cámaras son tan señaladas y significativas que cuesta asumir que haya que aceptar como irremediable su indiferenciación material, o, por lo menos, que sea inútil o injustificado intentar mantenerlas separadas también en sus posibles contenidos.

En efecto, el régimen de legitimación es bien distinto. Las proposiciones de ley sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios o por un diputado con la firma de otros catorce en el Congreso (art. 126.1) y veinticinco senadores en la Cámara Alta (art. 108.1). Las enmiendas, en cambio, pueden ser formuladas por los grupos, pero también por un solo diputado, bien que con la firma del portavoz del grupo al que pertenezca (art. 110.1) y por cualquier senador (art. 107.1). Esta diferencia se acentúa en algunos procedimientos legislativos especiales cuando para la presentación de proposiciones de ley, pero no para la de enmiendas, es necesaria una legitimación cualificada y distinta de la ordinaria, como es el caso de las de reforma constitucional (art. 146.1 del Reglamento del Congreso y 152 del Reglamento del Senado).

No son esas las únicas diferencias. Las proposiciones de ley han de acompañarse de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios en el Congreso (art. 124) y de una exposición justificativa y, en su caso, de una memoria que evalúe su coste económico en el Senado (art. 108.1); las enmiendas no. Las proposiciones de ley en el Congreso han de ser tomadas en consideración en un debate de totalidad (art. 126); las enmiendas únicamente son objeto de debate de totalidad cuando tienen este carácter. Frente a las proposiciones de ley pueden formularse enmiendas, y, en el Senado, cuando se deban a la iniciativa de los grupos o de los miembros de esa Cámara, proposiciones

(9) CHATEAUBRIAND: «La monarchie selon la Charte», en *Oeuvres complètes*, t. XVI I, París, Furne & Gosselin, 1841, pág. 268, cit. por A. BROUILLET: *Le droit d'armer en tant que Constitution de la République*, París, PUF, 1973, pág. 71.

alternativas (art. 108.2); no cabe, en cambio, más allá de las enmiendas transaccionales (que, con todo, son enmiendas al proyecto o proposición), derecho de enmienda a enmiendas previas. Las proposiciones de ley, exceptuando las alternativas del Senado, pueden obviamente presentarse en cualquier momento; las enmiendas, en cambio, están sujetas en el Congreso (art. 110), lo mismo que en el Senado (art. 107), a plazo. Las proposiciones de ley, en fin, se incluyen en el orden del día, respetando la prioridad que a los proyectos gubernamentales les reconoce el art. 87.1 de la Constitución; las enmiendas, evidentemente, se incluyen en el mismo orden del día que el texto enmendado.

En conjunto, parece claro que el régimen de las proposiciones de ley es más severo que el de las enmiendas.

Pues bien, todas esas diferencias se volatilizan en el momento en que se considere que los contenidos de las enmiendas y de las proposiciones de ley son en todos los casos intercambiables. Ciertamente, la menor rigidez del régimen de las enmiendas se ve compensada con la subordinación de éstas a la presentación de algún proyecto o proposición de ley. Pero, aun así, es indudable que ofrecen una vía de escape para eludir los requisitos más gravosos de las proposiciones de ley. En la Asamblea Nacional francesa ha podido constarse que, con alguna frecuencia, se disfrazan verdaderas proposiciones de ley con la veste de enmiendas para sortear la prerrogativa del Gobierno de prioridad para sus proyectos (10). E igualmente, en relación con el *Bundestag*, la doctrina alemana ha alertado sobre la existencia de enmiendas que, por su volumen y extensión, contienen una proposición completa, considerándolas inadmisibles precisamente porque, de otro modo, se burlarían los requisitos de legitimación cualificada, los plazos y las reglas de las lecturas de las proposiciones independientes (11).

Alguna línea divisoria debe encontrarse en nuestro sistema para evitar esos desequilibrios. Cuál pueda ser no es fácil de precisar.

Tratándose de enmiendas de totalidad podría pensarse que no es posible ninguna separación. La exigencia de conformidad del Gobierno para la tramitación cuando impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios y la prerrogativa del Gobierno para oponerse a la tramitación cuando sean contrarias a una delegación legislativa en vigor, establecidas, respectivamente, en los artículos 134.6 y 84 de la Constitución, son, en efecto, como convenientemente señala el Tribunal Constitucional en la decisión que se comenta, comunes a las enmiendas y a las proposiciones de ley.

(10) Véase A. BROUILLET: *op. cit.*, págs. 79-80.

(11) Véase R. KABEL: «Die Behandlung der Anträge im Bundestag: Rechte, Formen und Verfahren», en H. P. SCHNEIDER, W. ZEH (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik*, Berlín, Nueva York, De Gruyter, 1989, págs. 902-903.

Sin embargo, hay un punto de diferenciación. Frente a la libertad material de las proposiciones de ley, las enmiendas a la totalidad han de versar sobre un objeto determinado por el texto enmendado. Toda enmienda es, por naturaleza, «subordinada» e «incidental» (12). Las enmiendas, decía J. Bentham, «no son más que probaturas y ensayos que han de admitir todas las variaciones posibles» (13). Pero la referencia a un texto es una exigencia lógica del propio concepto de enmienda. Aún de las enmiendas de totalidad. Ello es claro si la enmienda es de devolución, por cuanto se pide la devolución del texto enmendado y no otro. Pero, igualmente, si la enmienda es —en la otra variante de enmienda a la totalidad, novedosa en nuestra tradición parlamentaria y también en el Derecho comparado (14)— una enmienda de texto alternativo, puede ser útil tenerlo en cuenta.

En efecto, aunque, a primera vista, pudiera estarse tentado a entender que no hay espacio para línea divisoria alguna, de modo que el ámbito de la proposición de ley sea el ámbito de la enmienda y todo lo que pueda ser objeto de proposición de ley puede ser objeto de enmienda a la totalidad con texto alternativo, ha de repararse que aceptar esta tesis abriría la puerta a que la enmienda a la totalidad pueda convertirse en un expediente para, aprovechando un procedimiento ya iniciado, darle el contenido que se tenga a bien, sin satisfacer, sin embargo, los requisitos siempre más rígidos de las iniciativas principales. No en vano se ha podido hablar de estas iniciativas como de «mal llamadas enmiendas» (15) y como «verdadera iniciativa parlamentaria, que escapa, en principio, de las reglas previstas para la misma» (16).

(12) J. F. MERINO MERCHÁN y L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1991, pág. 139. El carácter «incidental» implica para estos autores que la enmienda ha de presentar «una cuestión ligada a la iniciativa principal», guardando —como señalar más adelante (pág. 142)— una relación de simultaneidad material» si bien, a su juicio, esta condición no es jurídicamente exigible, aunque sí «aconsejable desde un punto de vista de técnica legislativa», y debe, en todo caso, «ser interpretada con flexibilidad».

(13) J. BENTHAM: *Tácticas parlamentarias*, trad. esp., Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pág. 224.

(14) Carácter novedoso que destaca F. RUBIO LORENTE: «El procedimiento legislativo en España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, pág. 35. ahora también en *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, pág. 300.

(15) F. SANTACLALLA LÓPEZ («Iniciativa legislativa parlamentaria. Problemática de las enmiendas», ponencia presentada en las *V Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por las Cortes Generales, Madrid, enero de 1994, pág. 9 de texto mecanografiado), que reclama para ellas su tratamiento como proposiciones de ley, que una vez tomadas en consideración se tramitarían conjuntamente con el texto enmendado.

(16) M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pág. 250.

No es suficiente, empero, una genérica conexión de materia para cumplir con esa condición. No basta, en efecto, con que la enmienda de texto alternativo se inscriba en el mismo sector material que el texto enmendado. El texto alternativo lo es «al del proyecto», dice el artículo 110.3 del Reglamento del Congreso, y no otro parece que pueda ser el sentido del artículo 108.2 del Reglamento del Senado cuando precisa que las proposiciones que puedan presentarse dentro de los quince días siguientes a otra de origen senatorial «deberán versar sustancialmente sobre el mismo objeto o materia que la presentada en primer lugar». La enmienda de totalidad propone un texto alternativo, pero no un objeto alternativo: ha de tratarse de un texto alternativo sobre el mismo objeto que el del texto enmendado. En pocas palabras, entre texto enmendado y enmienda a la totalidad debe haber una *conexión material suficiente*, una relación de *homogeneidad* (que no es identidad) de objeto.

Con más razón deben ser materialmente homogéneas con el texto enmendado las enmiendas parciales. Podrán proponer supresiones, modificaciones o adiciones, pero ello sin detrimento de su homogeneidad con el texto enmendado. La observación viene al caso porque las enmiendas parciales pueden ser, y de hecho son, una vía para injertar en proyectos y proposiciones de ley disposiciones ajenas a su objeto.

Lamentablemente, los proyectos de ley, y cabe pensar que las proposiciones incurrirán en el mismo defecto, tienden a albergar contenidos heterogéneos, sin que ello sea óbice para su tramitación. Se abusa, como ha señalado M. Sánchez Morón, de las conexiones indirectas, circunstanciales e incluso lejanas, engrosando artificialmente la regulación de las normas (17). La reciente Ley 22/1983, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, es un buen ejemplo. Y ello pese a que la homogeneidad de las normas no es únicamente una buena técnica legislativa, sino que puede adquirir una cierta dimensión constitucional al poder conectar con el principio de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), en la medida en que éste obliga al legislador a eludir la «confusión normativa» (STC 146/1993, FJ 6.º). Sólo las proposiciones de ley de iniciativa popular incurren en causa de inadmisión si versan «sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí», según previene el artículo 5.2.c) de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, una causa de inadmisión que, según parece, fue el tema que más polémica levantó durante el debate de esa Ley (18). Y la jurisprudencia constitucional sobre la

(17) M. SÁNCHEZ MORÓN: «Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal», en F. SAINZ MORENO, J. C. DA SILVA OCHOA (coords.): *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1989, págs. 106-108.

(18) Véase P. BIGLINO CAMPOS: «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, pág. 116.

necesaria homogeneidad de la Ley de Presupuestos (SSTC 76/1992, 83/1993), reducida a la regulación de los estados de gastos e ingresos y lo que con ello guarde relación «directa», no ha sido aún, ni seguramente es previsible que lo sea, extendida de ese particular ámbito a otros.

Las enmiendas parciales pueden ser un factor de heterogeneidad más difícil de combatir. Sacar todas las consecuencias de exigencia de homogeneidad material que deriva de su propia naturaleza puede ser aquí extremadamente útil. La condición de la homogeneidad evitaría el *cavalier législatif*, la disposición extraña (19).

Se trata, en definitiva, de orientar el control de las enmiendas en la misma dirección que el *principle of relevancy*, que gobierna en la Cámara de los Comunes el régimen de las enmiendas y que supone que las enmiendas deben estar estrictamente relacionadas con el proyecto enmendado (*the amendment must strictly relate to the bill*) (20); en la misma dirección que la exigencia de vinculación material, de *lien*, de la enmienda con el texto enmendado, que ha venido a implantar el Consejo Constitucional francés (21), o, en fin, en la misma dirección que la necesidad de conexión de causa o materia (*Sachzusammenhang*) que la doctrina y alguna norma parlamentaria reclaman para el *Bundestag* (22).

Pero además de ser, como las enmiendas de totalidad, materialmente homogéneas con el texto enmendado, las enmiendas parciales deben ser *congruentes* con él.

(19) Véase B. BAUFUMÉ: *op. cit.*, pág. 253.

(20) Véase E. MAY: *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21.ª ed., Londres, Butterworths, pág. 475.

(21) Las decisiones son en ese sentido reiteradas desde 1980. Últimamente pueden verse las núms. 88-251 DC, 12 de enero de 1989, cons. 4; 89-258 DC, 8 de julio de 1989, cons. 3; 89-256 DC, 25 de julio de 1989, cons. 6; 89-268 DC, 29 de diciembre de 1989, cons. 21 (*Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1989, págs. 12, 50, 54, 115); 89-269, 22 de enero de 1990, cons. 11; 90-274, 29 de mayo de 1990, cons. 5; 90-277, 25 de julio de 1990, cons. 2 (*ibidem*, 1990, págs. 62, 71). Véase el comentario a la primera de las decisiones citadas de P. WASCHMANN en *L'actualité juridique-Droit administratif*, de 20 de mayo de 1989, págs. 322-326. El Consejo Constitucional francés utiliza también el criterio de los «límites inherentes» al derecho de enmienda para «descubrir» proposiciones y proyectos presentados como enmiendas, que, sin embargo, por su amplitud y alcance, debieron tramitarse como proyectos y proposiciones independientes; este proceder es objeto de crítica doctrinal: véase B. BAUFUMÉ: *op. cit.*, pág. 270.

(22) Véase H. TROSSMANN (*Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, Munich, C. H. Beck, 1977, pág. 613), que recuerda que la exigencia aparecía ya en el RIEG de 1876, y, aunque omitida en el de 1922, fue igualmente observada, y que la Comisión de Reglamento la reintrodujo de nuevo en 1930, aunque por poco tiempo, al disolverse entonces el *Reichstag*. Más recientemente, en una nota de 6 de diciembre de 1984, el presidente del *Bundestag* comunicó a los presidentes de las Comisiones el criterio de la Comisión de Reglamento en el que reaparece la exigencia de la conexión material directa. Véase, al respecto, R. KABEL: *loc. cit.*, pág. 901.

En efecto, que un proyecto supere el debate de totalidad, bien por rechazo de las enmiendas de totalidad presentadas (con más razón si no hay debate por no haberse presentado ninguna), o que una proposición de ley supere el debate de toma en consideración supone, utilizando la expresión que F. Santaolalla López usa para el segundo caso, que la iniciativa queda aceptada como «objeto de deliberación» (23), que sus «principios» y su «espíritu», que pueden cuestionarse a través de las enmiendas de totalidad (art. 110.3 del Reglamento del Congreso) o en el debate de toma en consideración, que hace las veces del debate de totalidad para las proposiciones de ley, quedan acogidos por las Cámaras, que se reservan el derecho, no obstante, de introducir correcciones o posteriores a través de enmiendas que, en esa medida, se llaman parciales. Por ello, éstas no pueden poner en cuestión de nuevo la «oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto» ni proponer, alterando evidentemente también los principios y el espíritu del proyecto, transformar la identidad del texto inicial, pues de hacerlo serían enmiendas a la totalidad. Aceptadas las líneas maestras del texto del proyecto o de la proposición, no pueden volver a impugnarse con posterioridad (24). Su discusión es preclusiva. Las enmiendas que volvieran a cuestionarlas vendrían a ser, en la gráfica expresión inglesa, enmiendas «náufrago» (*wrecking amendments*) (25). De esta forma, los principios y el espíritu, así como la identidad del texto, son inmunes a las enmiendas parciales. Su cuestionamiento está reservado a las enmiendas de totalidad.

La congruencia es, pues, más que unidad temática. Es también compatibilidad de la enmienda parcial con los «principios» y «el espíritu» del proyecto o la proposición, aceptados expresamente por la Cámara en el debate de totalidad (o, tácitamente, si no hay enmiendas de totalidad) si se trata de proyectos, y en el de toma en consideración sí de proposiciones. Con ella se asegura, primero, la coherencia del debate, y luego, la del texto legal, que, en definitiva, es la de más valor. La regla de la Cámara de los Comunes lo expresa sintéticamente: es inadmisibles la enmienda que no implique sino «a direct negation of the principle of the bill» (26). En la Cámara de los Comunes y allí donde, como en la Asamblea Nacional francesa, están prohibidas las enmien-

(23) F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *loc. cit.*, pág. 3.

(24) Sobre la incoherencia que supondría admitir enmiendas de totalidad a proposiciones de ley tomadas en consideración ya alertó tempranamente J. F. MERINO MERCHÁN: «Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma en los Reglamentos de las Cámaras legislativas», en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980, págs. 172 y 176.

(25) Véase J. A. G. GRIFFITH, M. RYLE: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londres, Sweet & Maxwell, 1989, pág. 232.

(26) Véase E. MAY: *op. cit.*, pág. 475.

das «contraproyecto» (27) ninguna enmienda puede contrariar traslucidamente los principios del proyecto. En nuestro sistema, pueden hacerlo las enmiendas de totalidad; no las parciales.

La exigencia de congruencia como condición de admisibilidad no es, por lo demás, ajena al régimen de otras iniciativas parlamentarias, para las que se ha establecido expresamente, haciendo explícito lo que de otro modo estaría implícito en la naturaleza de las cosas. Es el caso de las mociones subsiguientes a interpelaciones, que, en efecto, deben ser congruentes con éstas, tanto en el Congreso (art. 184.2) como en el Senado, en el que ha venido a establecerlo la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de noviembre de 1993 (28). Significativamente para lo que aquí importa, otra Norma Supletoria del Presidente del Senado de la misma fecha establece que para que las *enmiendas* a mociones sean admisibles a trámite es necesario que «sean congruentes con el objeto de la moción» (29).

¿Cuál podría ser el parámetro de la homogeneidad y la congruencia? ¿A qué debería atenderse para verificarla? Al texto articulado del proyecto o de la proposición, desde luego, pero también al debate de totalidad si lo hay o al de toma en consideración si se trata de proposiciones de ley y, particularmente, a la exposición de motivos, un documento que si, incorporado a la ley, puede ser de dudosa utilidad (30), debiera ser un instrumento valioso durante la tramitación, entre otras cosas, para conocer precisamente los motivos, los «principios» y el «espíritu» del proyecto, bien con el fin de formular enmiendas a la totalidad o tomar posición fundada en el debate de toma en consideración, bien, luego, para formular enmiendas parciales compatibles y no incoherentes con ellos.

No se trata con lo que aquí se propone de hacer del derecho de enmienda un derecho menor, sino de concluir que la diferenciación en nuestro sistema de enmiendas legislativas a la totalidad y al articulado o parciales con dos procedimientos diferentes y ordenados secuencialmente, las enmiendas a la totali-

(27) Véase B. BAUFUMÉ: *op. cit.*, págs. 250-251.

(28) *BOCG*, Senado, serie I, núm. 52, de 7 de diciembre de 1993.

(29) Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las mociones de 30 de noviembre de 1993 (*BOCG*, Senado, serie I, núm. 52, de 7 de diciembre).

(30) Se la niega F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, pág. 57. Se la reconocen, a efectos interpretativos, F. J. EZQUIAGA GANUZAS: «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de motivos y los preámbulos», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 20, 1988, págs. 27-28, y, como instrumento de convicción política del cuerpo electoral y mecanismo que facilita la responsabilidad política del Parlamento, L. M. DIEZ-PICAZO: «Los preámbulos de las leyes», en *Anuario de Derecho Civil*, t. XLV, 1992, pág. 533.

dad, y no las enmiendas parciales, son el lugar y el momento de cuestionar los «principios» y el «espíritu» del texto enmendado, de formular propuestas, *materialmente homogéneas*, aunque puedan ser *incongruentes* con los «principios» y el «espíritu» del texto enmendado.

Si las enmiendas de totalidad se separan de las proposiciones independientes por la exigencia de homogeneidad material con el texto enmendado, las enmiendas parciales se distinguen, por un lado, de las proposiciones independientes por la exigencia de homogeneidad, y por el otro, de ellas y de las enmiendas de totalidad, por la exigencia de congruencia. Dicho de otro modo: las enmiendas a la totalidad han de ser *materialmente homogéneas* con el texto enmendado, aunque puedan ser *incongruentes* con sus «principios» y «espíritu»; las enmiendas parciales deben ser *materialmente homogéneas* y, además, *congruentes* con el objeto y los «principios» y «espíritu» del texto enmendado. Y la delimitación entre ambas clases de enmiendas no es puramente semántica, como no lo es la de enmiendas y proposiciones, pues las enmiendas a la totalidad sólo están al alcance de los grupos parlamentarios (art. 110.3 del Reglamento del Congreso), pero no al de los diputados, y son objeto de un debate distinto y separado (art. 112.1).

5. Trayendo todo esto al caso resuelto por el Tribunal en la STC 99/87, parece claro que las enmiendas discutidas eran enmiendas parciales que satisfacían plenamente los requisitos de homogeneidad y congruencia. La enmienda número 127 proponía únicamente la transformación en adicional de una disposición transitoria, por lo que en nada se apartaba del contenido inicial del proyecto, aunque sí de su sistemática. Las enmiendas números 282 y 283, sobre creación de Cuerpos y Escalas en la Administración del Estado e integración en Escalas de funcionarios de Organismos Autónomos, tampoco estaban faltas de homogeneidad (conexión material) ni de congruencia (compatibilidad con sus principios) del proyecto. Este era de Medidas de Reforma de la Función Pública, y aunque su artículo 26.3 prevenía la unificación de Cuerpos y Escalas administrativas por vía reglamentaria, el proyecto no establecía, como no habría podido hacerlo (así lo razonó el letrado del Senado), una reserva reglamentaria en esa materia.

La conclusión a la que conduce esta vía es, pues, la misma que alcanzó el Tribunal Constitucional: no hubo vicio *in procedendo* en la tramitación de las tres enmiendas como enmiendas parciales. Pero obtenerla, como lo hace el Tribunal, no después de comprobar el carácter parcial de las enmiendas y verificar su homogeneidad material y su congruencia, sino, distintamente, a partir de un concepto formal de enmienda, materialmente ilimitada e indiferenciada de las proposiciones de ley, dejaba peligrosamente abiertos tres flancos: a) podrían tramitarse como enmiendas parciales iniciativas que, por su desconexión o su falta de congruencia con el texto enmendado, sean propuestas independien-

tes, sorteando los requisitos de legitimación y otras condiciones de procedibilidad, más agravadas cuando se trata de proposiciones independientes que cuando se trata de enmiendas; *b*) en estrecha relación con lo anterior, podrían instrumentarse las enmiendas parciales para reformular de forma encubierta enmiendas a la totalidad, cuestionando los principios del texto enmendado y el marco general del debate parlamentario, y *c*) sería difícil de evitar la penetración a través de enmiendas del *cavaliers législatif*, de disposiciones extrañas al articulado del texto enmendado o a sus principios.

Esos tres flancos vendrían a cerrarse con la STC 23/1990 y el ATC 13-9-1993, que, en cierto modo, son la mejor autocritica que se hace el propio Tribunal.

III. LA STC 23/1990 Y EL ATC 13-9-1993: HACIA UN NUEVO CONCEPTO MATERIAL DE ENMIENDA

6. La STC 23/1990 deniega el recurso de amparo pedido por los diputados del Grupo del CDS de la II Legislatura de las Cortes Valencianas frente a la inadmisión de su enmienda a la totalidad, con texto alternativo, al Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de reforma del artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que se tramitó en las Cortes autonómicas en esa Legislatura.

A finales de 1988, el Gobierno Valenciano remitió a las Cortes de esa Comunidad un Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía. El objeto de la reforma era exclusivamente bajar al 3 por 100 la barrera electoral del 5 por 100 fijada en el citado precepto. El Grupo del CDS, integrado por once diputados, presentó una enmienda de totalidad con texto alternativo. En la enmienda, se proponía una redacción alternativa del precepto a modificar y, además, se hacía extensiva la reforma a otros preceptos: modificación de los artículos 13 (*quórum* de la ley electoral y mínimo de veinte diputados por circunscripción), 31.3 (competencia de la Generalidad en materia de régimen local), 35 (competencia en materia de enseñanza), 47.4 (Diputaciones Provinciales) y de la Disposición transitoria 7.^a (sistema electoral para la nueva Ley Electoral), y creación de un nuevo artículo 14 bis (Consejo Consultivo).

La Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones no la admitió. La inadmisión se fundó en la falta «congruencia y adecuación» de la enmienda con el texto enmendado, limitado a modificar la barrera electoral, así como en el dato de que la admisión supondría eludir el régimen de legitimación para iniciar el procedimiento de reforma estatutaria, que requiere una quinta parte (quince) al menos de diputados de las Cortes (setenta y cinco), fracción que no alcanzaba el Grupo del CDS integrado sólo por once diputados.

Los recurrentes adujeron la vulneración del derecho del art. 23.2 de la Constitución (igualdad en el ejercicio de cargos públicos) al haber sido privados del derecho a presentar enmiendas por motivos de oportunidad que nada tienen que ver con la observancia o inobservancia de los requisitos formales requeridos para su presentación y satisfechos por el Grupo del CDS.

El Tribunal deniega el amparo. Para ello, parte de que, además de satisfacer los requisitos formales reglamentariamente previstos, es necesario que las enmiendas «versen sobre la materia a la que se refiere el Proyecto de Ley que tratan de modificar», lo cual «se deduce lógicamente del carácter “alternativo” de las propuestas» (FJ 5.º). Constata luego que la enmienda del Grupo del CDS «no se limita al precepto estatutario *objeto* (la cursiva es nuestra) del Proyecto de reforma» (FJ 5.º). Y termina concluyendo que, de esa forma, «se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte el escrito en el que se contiene en otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura en cuanto se pretende modificar otros preceptos estatutarios que no son objeto del Proyecto de Ley y, al tiempo, intentar con ello una iniciativa de reforma del Estatuto sin los requisitos de legitimación precisos para ello, establecidos en el artículo 61.1 del Estatuto autonómico» (FJ 5.º).

7. El cambio de premisa es radical. La de la STC 99/1987 era, según se vio, 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» (FJ 1.º). La de la STC 23/1990 es, por el contrario, que resulta necesario que las enmiendas, aun siendo de totalidad, «versen sobre la materia a que se refiere el Proyecto de Ley que tratan de modificar (FJ 5.º). La materia entendida no como el sector del ordenamiento o de la realidad en el que se inscriba la regulación, sino como el objeto que dentro de ese sector sea regulado. En el caso, la enmienda era una enmienda que, como el texto enmendado, pretendía la reforma del Estatuto. Pero eso no fue suficiente para que fuese admitida en las Cortes valencianas y no impidió que el Tribunal no viera en ello reparo desde la perspectiva del derecho del artículo 23.2 de la Constitución. Para ser admisible la enmienda, no bastaba con que versase sobre la reforma, cualquier reforma del Estatuto. Había de versar específicamente sobre la reforma planteada por el Proyecto.

Con arreglo a la nueva doctrina, la conexión de la enmienda con el texto enmendado es una conexión cualificada: una conexión no ya de materia, sino de objeto. Esto es, recuperando una caracterización empleada líneas atrás, una relación de *homogeneidad* material. Se sigue de ello que el proyecto o la Proposición delimita el objeto del debate parlamentario y las enmiendas han de moverse dentro de él, oponiéndose, formulando alternativas o limitándose a

correcciones parciales. Esto es, el autor del proyecto o la Proposición no sólo tiene derecho —siempre, naturalmente, que satisfaga los requisitos de forma necesarios— a que se active el procedimiento, sino que no se tramite para un objeto distinto del propuesto por él.

Y al alterarse la premisa se altera la consecuencia: las enmiendas indiferenciables de las proposiciones independientes según la STC 99/1987, sí pueden distinguirse de las proposiciones de ley; no sólo pueden, sino que deben diferenciarse, con el fin de evitar que las primeras se conviertan en un expediente para eludir el régimen más rígido de las segundas. En el caso, la admisión de la enmienda del Grupo del CDS, a la que habría obligado la premisa de la STC 99/1987, habría supuesto que, sin satisfacer los requisitos de legitimación necesarios, el Grupo habría podido someter a la deliberación de la Cámara un texto de reforma del Estatuto, que, manifiestamente, se apartaba del objeto del texto enmendado.

De esa forma el concepto material de enmienda, que la STC 23/1990 implanta, se pone al servicio de la especificidad de los procedimientos, y la confusión de éstos, inevitable con el concepto formal de enmienda de la STC 99/1987, queda rectamente superada.

8. En ese concepto material de enmienda abunda el ATC 13-9-1993, para, al igual que la STC 23/1990, separar enmiendas y proposiciones de ley y, además, para, dando otro paso, cerrar el tercer flanco que, según se apuntó, el concepto formal de enmienda de la STC 99/1987 había dejado abierto: el riesgo de instrumentar las enmiendas parciales para encubrir enmiendas de totalidad.

La resolución inadmite el recurso de amparo interpuesto por los seis diputados del Grupo de Izquierda Unida de la Junta General del Principado de Asturias frente a la inadmisión de sus enmiendas a la Propuesta de Proposición de la que finalmente sería Ley Orgánica 1/1994, de reforma del Estatuto de Autonomía para Asturias.

La propuesta de dos Grupos —Socialista y Popular— y no, como en el caso de la STC 23/1990, del Gobierno, se presentó a comienzos de 1993 para, en el marco de los Acuerdos Autonómicos de 1992, incorporar al Estatuto las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992. A ese efecto, su artículo único propuso en cinco apartados la modificación de los artículos 10 (competencias exclusivas), 11 (competencias de desarrollo legislativo y ejecución), 12 (competencias de ejecución), 13 (competencias diferidas y futuras ampliaciones competenciales) y 18 (competencias en materia de enseñanza), declarando su disposición derogatoria derogados los preceptos en la redacción a reformar.

El Grupo de Izquierda Unida formuló veintitrés enmiendas como enmiendas parciales. El art. 156 del Reglamento de la Junta General, por remisión del art. 161, prohíbe las enmiendas a la totalidad en los procedimientos de refor-

ma estatutaria. La enmienda número 1 pretendía la modificación de la Exposición de motivos. Las enmiendas números 2 a 22 daban en su conjunto una nueva redacción al artículo único de la propuesta: de un lado, mediante un texto alternativo a sus cinco apartados de modificación de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 (enmiendas 3 a 6), y de otro, mediante la adición de otros diecisiete nuevos apartados (enmiendas 2 y 7 a 22) que hacían extensiva la reforma a los artículos 2, sobre el territorio del Principado (enmienda núm. 2); 20, sobre la asunción por el Principado de las competencias, medios y recursos de la Diputación Provincial (enmienda núm. 13); 21, sobre convenios interautonómicos y participación del Principado en la elaboración de normas y decisiones del Principado sobre financiación (enmienda núm. 14); 23, sobre funciones e inviolabilidad de la Junta General (enmienda núm. 15); 24, sobre competencias de la Junta General (enmienda núm. 16); 25, sobre elecciones a la Junta General (enmienda núm. 17); 26, sobre estatuto de los diputados de la Junta General (enmienda núm. 18); 27, sobre períodos de sesiones y otros aspectos de funcionamiento de la Junta General (enmienda núm. 19); 29, sobre el Pleno, la Diputación Permanente y las Comisiones de la Junta General (enmienda núm. 20); 32, sobre el presidente del Principado de Asturias (enmienda núm. 21); 33, sobre el Consejo de Gobierno (enmienda núm. 22). Finalmente, la enmienda núm. 23 pretendía la modificación de la Disposición derogatoria de la propuesta.

La Mesa de la Comisión de Organización y Administración inadmitió las veintitrés enmiendas. Para la Mesa, «el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida no pretende tanto modificar parcialmente la propuesta enmendada, sin volver a cuestionar su marco general, como es propio de las enmiendas al articulado, sino antes bien dar ocasión a discutir de nuevo, aunque fragmentadamente a través de cada uno de sus escritos de enmienda, la totalidad de la propuesta de reforma, intentando con ello reabrir a su favor una posibilidad de la que ya disfrutó en el debate de toma en consideración, pero que tras éste quedó precluida». Asimismo, argumenta la Mesa que la admisión de las enmiendas habría supuesto que «se reconocería *de facto* al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida la facultad de someter al Pleno de la Cámara una entera propuesta de reforma estatutaria, facultad exclusiva, sin embargo, de los sujetos a los que se la concede el artículo 56 del Estatuto de Autonomía, que no menciona entre ellos ni a los Grupos Parlamentarios en general, ni al Grupo de Izquierda Unida en particular, que no agrupa tampoco a la cuarta parte de diputados de la Junta General que ese precepto exige, como mínimo, para la iniciativa parlamentaria de la reforma estatutaria».

En el recurso de amparo, se adujo que la inadmisión de las enmiendas care-

ció de motivación jurídica y que supuso una vulneración del artículo 23.1 y 2 de la Constitución. El Tribunal, que circunscribe el derecho en juego al del artículo 23.2 de la Constitución, considera, sin embargo, que el conjunto de las enmiendas se presentó «pretendiendo en realidad una enmienda a la totalidad con texto alternativo, ignorando con ello que la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede en consecuencia ser reabierto, y además vulnerando el artículo 56 del Estatuto, que establece una legitimación basada para la iniciativa de la reforma estatutaria» (FJ 2.º).

El problema de la legitimación es el mismo que el suscitado en el caso de la STC 23/1990 y la solución que le da el Tribunal, enteramente coincidente con la de la STC 23/1990, revela otra vez la virtualidad del concepto material de enmienda como garantía de la especificidad de los procedimientos. Pero la separación nítida entre la fase de cuestionamiento general del texto enmendado y la de enmiendas parciales que, en el ATC 13-9-1993, se hace explícita, merece un breve comentario por lo que tiene de significativa para lo que aquí se viene diciendo.

El concepto formal de enmienda de la STC 99/1987 habría obligado en el presente caso a admitir las veintitrés enmiendas. Estas habían sido presentadas como enmiendas parciales y, dada la omisión de límites materiales expresos en el Reglamento de la Junta General para esa clase de enmiendas, no habría habido otro remedio que aceptar la calificación que les habían dado el Grupo enmendante. De hecho, en el Congreso de los Diputados serían admitidas y tramitadas las mismas enmiendas, formuladas por el Grupo Federal de IU-IC de esa Cámara (31). La propuesta pretendía la reforma del Estatuto de Autonomía y, en consecuencia, podía, una vez presentada, darse a la reforma el alcance que la Cámara en ese procedimiento quisiera. No importaba que, en el caso, la reforma tuviera en la propuesta un alcance muy preciso, explicitado claramente en la exposición de motivos: incorporar las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992. Eso no obstante, podría por vía de enmienda reformarse el Estatuto en cualquier otro aspecto, porque, de acuerdo con el concepto formal de enmienda, los autores de la propuesta de reforma únicamente tenían derecho a que, de satisfacer los requisitos formales necesarios, se activase el procedimiento, pero no a que su propuesta, una vez superada la toma en consideración, fijase su objeto. Este sería, para los autores de la propuesta, completamente imprevisible.

(31) *BOCG*, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 11-3, de 29 de octubre de 1993. Ninguna de ellas sería estimada.

El concepto material de enmienda que introduce la STC 23/1990 hacía, sin embargo, manifiestamente inviables las veintitrés enmiendas. La doble exigencia de *homogeneidad* y *congruencia* de las enmiendas parciales que ese concepto implica, obliga, de un lado, a estar al objeto de la propuesta de reforma, (*homogeneidad*) e impide, de otro, cuestionar a su través las líneas generales, «los principios» y «el espíritu» del texto enmendado, fijados en el debate de toma en consideración (*congruencia*). En el caso, las enmiendas, sin duda, lo hacían: no sólo daban un texto alternativo a la propuesta enmendada, lo que habría respetado al menos la condición de la homogeneidad, sino que proponían, en realidad, una reforma estatutaria distinta, no ceñida a la incorporación de las competencias transferidas en la Ley Orgánica 9/1992, sino ampliada, además, a aspectos de la organización territorial e institucional de la Comunidad Autónoma, lo que las hacía incurrir en manifiesta incongruencia.

Así como, fracasada una enmienda a la totalidad frente a un proyecto de ley, las enmiendas parciales no pueden volver a intentar que el Pleno acepte lo que ya rechazó con su desestimación, así también, tomada en consideración una proposición, no pueden los grupos y diputados que hayan votado en contra volver a someter a deliberación parlamentaria la totalidad de la proposición tomada en consideración por el Pleno, sin que para ello pueda aceptarse el subterfugio de repartir el texto de la enmienda a la totalidad en tantos escritos como enmiendas aparentemente parciales. De nuevo, el concepto material de enmienda aparece como garantía de la especificidad de los procedimientos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

9. Resulta claro que el concepto material de enmienda que parece estar cuajando en la jurisprudencia constitucional requiere que el control que se ejerce al despachar el trámite de calificación y admisión de las enmiendas se haga con cuidado. La fiscalización no puede reducirse, si se quiere que ese concepto termine por consolidarse en la práctica parlamentaria, a un control puramente formal, como el que se desprende del concepto de enmienda de la STC 99/1987. Pero asegurar la homogeneidad y la congruencia requiere algún cuidado para garantizar el derecho del enmendante, que, frente a lesiones arbitrarias, adquiere dimensión constitucional *ex art.* 23.2 de la Constitución, pero también para no desconocer, al mismo tiempo, la prerrogativa del autor del texto enmendado, que no es sólo la de que, si satisface los requisitos necesarios, se inicie el procedimiento que pretende, sino a que éste se sustancie además para un objeto, que en sus líneas generales, en sus «principios» y «espíri-

tu» sea, cuando se supere el trámite de totalidad o la toma en consideración, el propuesto por él y fijado por la Cámara.

La STC 205/1990 (FJ 6.º), a propósito del acuerdo de inadmisión por la Mesa del Senado de una moción sobre el uso de lenguas oficiales españolas en las actividades parlamentarias en la Cámara, vino a establecer varias reglas sobre el trámite de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentario que es oportuno recordar aquí: *a)* la calificación permite «una verificación liminar de la conformidad a derecho de la pretensión deducida»; *b)* la calificación es igualmente «un juicio sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido»; *c)* puede acordarse la inadmisión cuando el contenido de la iniciativa «sea inequívocamente extraño a las finalidades establecidas» para la iniciativa, y *d)* también puede acordarse la inadmisión cuando el contenido de la iniciativa sea «manifiestamente contrario a derecho» o «manifiestamente inconstitucional».

No es dudoso que el 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», por emplear el lenguaje de la STC 205/1990, quepa, por un lado, 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. Pero tampoco es dudoso que quepa en la regla del uso «inequívocamente extraño a las finalidades establecidas» para la iniciativa. Tramitar como enmiendas lo que deben ser propuestas independientes o como enmiendas parciales lo que sólo pueden ser enmiendas a la totalidad es utilizar las enmiendas de un modo «inequívocamente extraño» a sus finalidades.

No parece, sin embargo, que el control se haga en todos los casos con el cuidado debido. En el Congreso, en el que la calificación y admisión de las enmiendas de las enmiendas de totalidad y de las que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios se ha confiado a las Mesas de las Comisiones y a sus presidentes (32), la laxitud —omisión incluso en el

(32) Por Resolución de la Presidencia del Congreso de 12 de enero de 1983 (BOCG, Congreso de los Diputados, serie H, núm. 10, de 25 de enero), se encomendó a las Mesas de Comisiones la calificación de las enmiendas de totalidad y de las que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, aunque por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 2 de octubre de 1984 se resuelve que sean los presidentes de Comisión los que califiquen las enmiendas. Una noticia de este acuerdo la dan J. F. MERIN MERCHÁN y L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ:

caso de las enmiendas parciales— con la que en la práctica se despacha el trámite de calificación y admisión suscita bastantes incidentes (33), y en el Senado, según parece, no hay siquiera un procedimiento comparable al del Congreso (34).

Probablemente, para la ordenación del procedimiento legislativo, los órganos más indicados para efectuar el control en el trámite de calificación y admisión de las enmiendas sean, como en el Congreso, los órganos rectores de las Comisiones, aunque en Cámaras menos reducidas, como las autonómicas, la necesidad de descentralización de la Mesa de la Cámara, que titula la competencia general de calificación y admisión, en las Mesas de Comisiones no sea tan acentuada. Pero si se residencia el control en las Mesas de las Comisiones es imprescindible garantizar al mismo tiempo una supervisión por la Mesa de la Cámara, a iniciativa de parte desde luego, pero incluso, como apuntan J. F. Merino Merchán y L. de la Peña Rodríguez, mediante la revisión de oficio (35). En efecto, aunque en términos generales pueda dudarse de la eficacia de los controles parlamentarios internos y pueda verse en ellos un mecanismo dilatorio para el acceso al control jurisdiccional (36), cuando los acuerdos a revisar son adoptados por las Mesas de las Comisiones cumplen una finalidad importante: evitar la desagregación de la Cámara que puede provocar la aparición de tantos criterios de admisión de enmiendas como Mesas de Comisión haya, asegurando la unidad de doctrina necesaria para el buen funcionamiento de la Cámara y la previsibilidad en la tramitación de los procedimientos que sólo la Mesa de la Cámara puede garantizar (37). En este sentido la regulación del Congreso es enteramente adecuada, al hacer posible frente a los acuerdos de calificación y admisión de las Mesas de Comisión la solicitud de reconsideración ante la Mesa de la Cámara, que puede en todo caso, según ha venido

loc. cit., pág. 147. En la práctica, según parece, califica el presidente de la Comisión cuando las enmiendas de totalidad son de devolución, no cuando son de texto alternativo, cuya calificación queda reservada entonces a la Mesa de la Comisión. La calificación se hace mediante oficio firmado por el presidente de la Comisión y dirigido al presidente de la Cámara. Véase M. SENÉN HERNÁNDEZ: «El asesoramiento jurídico en el procedimiento legislativo», ponencia presentada a las *V Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por las Cortes Generales, Madrid, 1994, págs 8-9 del texto mecanografiado.

(33) Véase M. SENÉN HERNÁNDEZ: *loc. cit.*, págs. 8-11.

(34) Véase J. F. MERINO MERCHÁN y L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ (*loc. cit.*, págs. 147-148), que advierten, sin embargo, que «en los supuestos más palmarios existe tal control por parte de la Mesa del Senado».

(35) J. F. MERINO MERCHÁN y L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: *loc. cit.*, pág. 149.

(36) Véase A. ARCE JANÁRIZ: «Calificación...», *cit.*, págs. 81-86.

(37) Véase A. ARCE JANÁRIZ: «El procedimiento legislativo...», *cit.*, págs. 195-196.

a fijarlo en su citado acuerdo de 2 de octubre de 1984, revisar de oficio (38).

10. En los casos aquí examinados hubo recurso contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión, primero ante ella misma y luego ante la Mesa de la Cámara, en el supuesto de la STC 23/1990, que aconteció en las Cortes valencianas. En el caso del Auto 13-9-1993, sin embargo, el Grupo de Izquierda Unida de la Junta General del Principado de Asturias, cuyos diputados recurrirían luego en amparo, intentó antes la solicitud de reconsideración ante la Mesa de la Comisión y luego ante la Mesa de la Cámara. Pero tanto la una como la otra le fueron inadmitidas por no estar previsto en el Reglamento de la Junta General recurso interno alguno y no ser extensible por vía analógica el previsto en el artículo 36.1.2.^a del Reglamento de la Cámara frente a los acuerdos de calificación y admisión de la Mesa de la Cámara.

Ciertamente, el proceder de los órganos de la Junta General no parece objetable. La admisión a trámite de un recurso imprevisto habría podido suponer la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), que no tolera privar de firmeza fuera de los cauces del ordenamiento a las resoluciones que la hayan alcanzado ni crear *ad casum* recursos *extra ordinem*, así como la violación del derecho de la otra parte en el procedimiento —aquí, quienes no habían enmendado la propuesta de Proposición de Ley Orgánica de la reforma estatutaria— a que, no mediando disposición legal que lo permita, no sean atacadas resoluciones recaídas a su favor y no resulte interrumpida o alterada la normal consecución del procedimiento. El Tribunal, en el Auto de referencia, consideró irreprochable la inadmisión de las solicitud de reconsideración, que se adujo también en el recurso de amparo como motivo adicional de violación del artículo 23.1 y 2 de la Constitución. Para el Tribunal, en efecto, la violación constitucional queda descartada ante la «razonada consideración sobre la imposibilidad de creación por analogía de un régimen de impugnación de acuerdos» (FJ 2.^o). Pero aún siendo así, cabe preguntarse si de haber existido recursos en sede parlamentaria se habría llegado a intentar el de amparo ante el Tribunal Constitucional.

(38) Véase F. J. MERINO MERCHÁN y L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: *loc. cit.*, pág. 147.