

Las enmiendas parciales o al articulado en todo tipo de iniciativas parlamentarias. Especial referencia a las Corts Valencianes

JOAQUÍN J. MARCO MARCO

Letrado de las Corts Valencianes

Profesor de la Universidad CEU Cardenal Herrera

Resumen

El trabajo, tras una referencia teórica al concepto de enmienda, tanto en el ámbito doctrinal como en el jurisprudencial, analiza el devenir de las enmiendas parciales en procedimientos tanto legislativos como no legislativos, con especial referencia a la regulación establecida en el Reglamento de las Corts Valencianes.

Palabras clave: enmienda parcial, procedimiento legislativo, proposiciones no de ley.

Resum

El treball, després d'una referència teòrica al concepte d'esmena, tant en l'àmbit doctrinal com jurisprudencial, analitza l'esdevenir de les esmenes parcials tant en procediments legislatius com no legislatius, amb especial referència a la regulació establida en el Reglament de les Corts Valencianes.

Paraules clau: esmena parcial, procediment legislatiu, proposicions no de llei.

Abstract

The paper, after a theoretical reference to the concept of amendment, both in the doctrinal and jurisprudential field, analyzes the evolution of partial amendments in legislative and non-legislative procedures, with special reference to the regulation established in Valencian Parliament.

Keywords: partial amendment, legislative procedure, non-legislative proposals.

Sumario

- I. Marco teórico
- II. Las enmiendas parciales en el procedimiento legislativo
 1. Presentación de enmiendas
 2. Enmiendas de participación ciudadana
 3. Enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos
 4. Fase de Ponencia
 5. Fase de Deliberación y Dictamen en Comisión
 6. Mantenimiento de enmiendas y votos particulares
 7. Fase de Pleno
 8. El procedimiento de lectura única
 9. Las enmiendas que deban comunicarse a la Comisión Europea
- III. Las enmiendas en las proposiciones no de ley y las mociones subsiguientes a interpelación
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía

I. Marco teórico

El Tribunal Constitucional afirma que la enmienda, «conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad»,¹ lo que evidenciaría el «carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado».²

De modo similar se manifiesta la doctrina. Así, de María Peña (1996, 295) habla de su «carácter vicarial y subordinado con respecto a los textos legislativos, puesto que no existe enmienda sin la previa presentación de éstos», mientras Santaolalla (2018, 138-140) considera que las enmiendas no son otra cosa que iniciativas legislativas derivadas, esto es, propuestas normativas no formuladas autónomamente, sino en relación con una iniciativa principal de la que dependen; por su parte, García-Escudero (2012, 59) las considera una «iniciativa legislativa secundaria, derivada, incidental, frente a la originaria». De conformidad con lo anterior, para Merino Merchán y de la Peña Rodríguez (1991, 139), «la enmienda se revela como instrumento idóneo para resolver por vía suplementaria (sustitución) o por vía complementaria (adición y/o supresión) las deficiencias y lagunas que arrastre el texto legislativo objeto de debate».

Como apunta la mayor parte de la doctrina y reitera la jurisprudencia, esa –y no otra– debería ser la finalidad de las enmiendas parciales. Sin embargo, «a menudo, el contenido de los textos presentados como enmiendas es más propio de una iniciativa que de una propuesta de modificación o de adición» cuando, en realidad, la enmienda debería ser un «texto accesorio que debe guardar siempre relación de subordinación con el principal al que va referido» (Redondo, 491).

Dicha afirmación, palpable por aquellos que viven de cerca el procedimiento legislativo, nos lleva a plantearnos qué requisitos y formalidades se deben cumplir en la presentación de las enmiendas

1 STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6.

2 ATC 118/99, de 10 de mayo, FJ 4.

o, desde otra perspectiva, qué límites tienen las mismas. No considero necesario abordar en este punto los requisitos formales que deben cumplir las enmiendas (plazos, firmas, etc.), más allá de las consideraciones concretas que, posteriormente se realizarán al analizar el articulado del Reglamento de les Corts, siendo de mayor utilidad la referencia a cuestiones materiales pues, como indica Redondo (2001, 496) «la enmienda es un instrumento parlamentario que, (...) cuando se desnaturaliza, se convierte en un peligro para la coherencia del texto y, en consecuencia, para su conocimiento y aplicación».

En España, a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno donde esta cuestión está incluso constitucionalizada, son los Reglamentos Parlamentarios los que regulan las enmiendas, estableciendo requisitos formales, pero no requisitos materiales, al menos no en la mayoría de los supuestos. Una de las excepciones la encontramos en el artículo 118.2 del vigente Reglamento del Parlamento de Cataluña que dice que «las enmiendas pueden ser de supresión, de modificación y de adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda debe contener el texto concreto que se propone como modificación o como adición, que debe ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa». Como digo, este reconocimiento reglamentario de la exigencia de congruencia es excepcional en nuestra legislación, si bien también se puede encontrar en otros Reglamentos³ como el de la Asamblea de Extremadura,⁴ el del Parlamento de las Islas Baleares⁵ y del Parlamento de Navarra.⁶

3 Sobre la distinta regulación de las enmiendas en los distintos Reglamentos Parlamentarios puede verse la obra de Ciriero (2019).

4 Su artículo 166.1 dice que «las enmiendas deberán ser congruentes con la materia objeto de modificación».

5 Su artículo 118.1 *in fine* dice que «La Mesa de la comisión únicamente admitirá a trámite aquellas enmiendas cuyo contenido tenga relación con la materia de denominación del proyecto de ley, excepto acuerdo adoptado por unanimidad».

6 Su artículo 128.8 dice que «No se admitirán las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran, ni aquellas otras que, estimadas en su conjunto, se identifiquen con el texto completo alternativo contenido en una enmienda a la totalidad».

En el derecho comparado es paradigmático el caso francés; la Constitución vigente establece, en su artículo 41, la exigencia de un vínculo entre las enmiendas presentadas y el proyecto o proposición de ley en tramitación. La finalidad es evitar lo que la doctrina gala denomina el *cavalier législatif*. Por su parte, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 158 indica que «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto (...)».

Como apuntan, entre otros, De la Peña (2009, 299) y Santaolalla (2018, 174), entiendo que resultaría muy positivo que los reglamentos parlamentarios, entre ellos el de les Corts Valencianes, incorporaran la exigencia de que las enmiendas tengan que ceñirse al ámbito material del texto afectado y, en paralelo, como sucede en otros Parlamentos, que se requiriera una breve justificación de los motivos de las enmiendas que se presentan, explicación que también ayudaría a entender la pretensión que las mismas persiguen.

A falta de dicha exigencia reglamentaria, la jurisprudencia constitucional deviene fundamental, pero a este respecto la posición del Tribunal Constitucional ha sido oscilante. Así, mientras en una de sus primeras sentencias sobre la materia (STC 99/87) defendió la inexistencia de límites materiales en la presentación de enmiendas,⁷ pocos años después, en la STC 23/1990, consideró necesario que las enmiendas versaran «sobre la materia a la que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar». Dicha Sentencia tuvo continuidad en el ATC 275/1993, pero, sin embargo, con posterioridad, la STC 194/2000 retornó a los argumentos esgrimidos en 1987.

⁷ Fundamento Jurídico 1, apartado B: «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».

No es hasta 2011 cuando la jurisprudencia constitucional adopta una posición más estable, aunque, eso sí, repleta de matices. El inicio de la línea jurisprudencial que se ha marcado en los últimos años lo comienza la STC 119/2011, de 5 de julio. En la misma se indica la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, necesidad que «se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado (...). La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva».⁸ Esta última afirmación ya la exponía Arce (1997, 375) bastantes años antes cuando afirmaba que «si por vía de enmienda pudiera hacerse lo mismo que por vía de iniciativa, ¿para qué la legitimación agravada de esta última?».

En consecuencia, la STC 119/2011, que tuvo continuidad en la STC 199/2011, vino a establecer (García Escudero 2012: 78) la necesidad de una conexión material o relación de homogeneidad⁹ entre la iniciativa y la enmienda, pero el matiz llegó en la STC 216/2015, donde el Alto Tribunal consideró que no resulta exigible «que las enmiendas deban responder a la misma finalidad concreta que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado». Es decir, conexión sí, *ma non troppo* y ello pese a que lo sensato sería que la materia y el objeto del procedimiento viniera claramente delimitada por el autor de la iniciativa legislativa pues «la falta de congruencia material entre las enmiendas y el texto principal genera unas consecuencias negativas particulares en el plano estrictamente parlamentario» y «dificulta el trabajo de los parlamentarios, especialmente de la oposición, en la misma medida que posibilitan a la mayoría la introducción tardía de cambios sustanciales nuevos, hurtando así las ocasiones de debate y análisis que proporciona su tramitación separada» (García-Escudero 2016: 139).

⁸ Fundamento Jurídico 6. En la misma línea se manifestó el Alto Tribunal en la STC 199/2011.

⁹ Según la STC 209/2012 (FJ 4), congruencia u homogeneidad no significa identidad de contenido, sino afinidad material.

La STC 155/2017, de 21 de diciembre, establece en su FJ 3 a) que «una consolidada jurisprudencia de este Tribunal (...) tiene establecido que la facultad de enmienda de los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo (...) no carece de límites constitucionales. En tal sentido, este Tribunal ha declarado repetidamente que las enmiendas al articulado de un proyecto o proposición de ley deberán guardar una *conexión mínima* con el objeto del texto que aspiren a modificar o, dicho en términos negativos, que no podrán incurrir en la *más absoluta desconexión* respecto de aquel». Continúa diciendo que es la iniciativa legislativa la que fija, genéricamente, «el objeto sometido a la consideración inicial y a la posterior deliberación, modificación y decisión final de las Cámaras; y si ese objeto llegara a ser, por vía de enmienda parcial, alterado de manera radical, podría llegar a verse afectada la posición parlamentaria de las minorías» al verse inmersas en lo que «debiera haber sido canalizado, vista la total y *absoluta ajenidad* de lo propuesto al texto originario, a través de un específico proyecto o proposición de ley».

En la Sentencia 4/2018, de 22 de enero de 2018, el Tribunal Constitucional analiza el supuesto de existencia de enmiendas a la totalidad «troceadas», es decir, la existencia de enmiendas parciales que, conjuntamente, componen un texto alternativo al proyecto o proposición de ley de que se trate. El Tribunal, que ya abordó esta cuestión en el Auto 275/1993 (Ciriero 2019, 140), entiende, en palabras de García-Escudero (2019, 613) que «el Tribunal Constitucional admite la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad encubiertas, siempre que la consiguiente inadmisión sea motivada, que no se parta de un presupuesto erróneo y que no se vulnere el principio de igualdad de trato», lo que, como indica la propia autora, no arroja demasiada luz sobre la necesidad de congruencia o no de las enmiendas al articulado con la iniciativa legislativa en cuestión.

En las sentencias más recientes, la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional sigue sin estar totalmente definida. La Sentencia del

Tribunal Constitucional 128/2019, de 11 de noviembre de 2019¹⁰ establece¹¹ que «las facultades de las mesas de las asambleas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias lo son sobre todo a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, de modo que las mesas no deben, con carácter general, inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, lo que infringiría el derecho fundamental de sus impulsores (artículo 23.2 CE)». Ahora bien, «esta regla general lo es sin perjuicio de que las mesas puedan inadmitir a trámite (...) las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el derecho o inconstitucionalidad sean *palmarias* y *evidentes* (...) en aquellos casos en los que la contradicción con la Constitución sea clara e incontrovertible».¹² Y profundiza todavía más al afirmar que «cuestión distinta es que la decisión de la mesa de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional»,¹³ que es lo que dicho órgano entiende en este supuesto, al afirmar que «resulta evidente que el contenido de dichas enmiendas contraviene frontalmente los pronunciamientos contenidos tanto en la STC 114/2017 con en el ATC 144/2017, dictado en ejecución de ella».¹⁴ La admisión por la Mesa del Parlament de Cataluña de tales enmiendas propició que el Tribunal Constitucional estimara el recurso de amparo presentado por 35 Diputados del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

En resumen, deberíamos entender que las enmiendas parciales, como subordinadas o incidentales respecto de la iniciativa legislativa a la que vienen a suplementar o complementar, deben tener una conexión mínima con el objeto fijado por el autor de la iniciativa o, dicho de otro modo, no deben resultar total y absolutamente ajenas a la misma o alterarla radicalmente. La desconexión absoluta –lo

10 Puede verse una exégesis de la misma en Sanz (2020).

11 Fundamento Jurídico 2. a)

12 Fundamento Jurídico 2 b).

13 Fundamento Jurídico 2 c).

14 Fundamento Jurídico 3.

que el italiano Ainiis llama el *maxiementamento*–, debería llevar a la inadmisibilidad de dichas enmiendas. Pero, a la vez, salvo que haya una flagrante vulneración constitucional no se puede entender que las mesas de las asambleas puedan inadmitir enmiendas, lo que resulta ciertamente contradictorio.

Como indican algunos letrados, en este caso de les Corts Valencianes, habría que «establecer con claridad en los reglamentos parlamentarios quién cumple la función de calificación de estas enmiendas, ante quién cabe recurrir su decisión y qué tipo de calificación (formal o de contenido) procede que se haga» (Visiedo y Soriano 2000, 147). Algunos reglamentos sí lo establecen con claridad y en todos sus términos. Otros, como el de les Corts Valencianes establecen, de manera genérica, que corresponde a la Mesa de les Corts «calificar, con arreglo al reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (artículo 34.1 Sexto RCV) lo que, *prima facie*, nos podría llevar a pensar que dentro de esos «escritos y documentos» a calificar por la Mesa se deberían incluir las enmiendas parciales, pero un estudio más detallado del RCV nos debe hacer abandonar esa idea: el artículo 116.4 *in fine* RCV dice, respecto a las enmiendas parciales, que «la Mesa de la comisión se reunirá al finalizar el debate de totalidad a los efectos de su calificación».

Pero lo cierto, es que dicha «calificación», en la práctica de les Corts Valencianes, no se produce *strictu sensu* y las enmiendas, por lo general, suelen aceptarse sin más y, o bien se constituye la ponencia –lo que es inusual–, o bien, que viene siendo lo más habitual, se «procederá a la ordenación de enmiendas para su posterior debate» (120.4 RCV). La práctica que se sigue en les Corts Valencianes no es excepcional; en otros Parlamentos «la práctica parlamentaria ha sido proclive a la admisión a trámite de enmiendas cualquiera que sea su contenido y su mayor o menor proximidad material con la iniciativa a enmendar en una interpretación favorable y extensiva del derecho de enmienda» (Del Pino 2016: 229).

La descentralización de la calificación a la Mesa de las Comisiones tiene sentido en pro de la división y especialización del trabajo, pero presenta un problema práctico: mientras el artículo 34.2 RCV establece un recurso de reposición frente a la calificación de documentos y escritos que lleve a cabo la Mesa de les Corts Valencianes, no existe – por ejemplo– en el Reglamento de les Corts Valencianes una vía similar respecto a la calificación de las Mesas de Comisión, aunque en la práctica se lleve a cabo.

Según de María (1996, 294), «la función calificadora consiste en la emisión de un juicio de admisibilidad o no de la enmienda, en razón a los requisitos formales y materiales que ha de guardar esta última», puesto que «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»¹⁵ (Merino y de la Peña 1991, 140).

En todo caso, el órgano que debiera calificar las enmiendas tendría que contar con un margen significativo de apreciación –«una flexibilidad que no tiene límites» (Soriano 2012, 78)–, de tal modo que «sólo en casos muy patentes de extrañamiento se declare la inadmisión, aunque es obvio que debe existir una mínima congruencia» (Santaolalla 2018, 154).

Existe jurisprudencia constitucional que también insiste esa línea. Así, la STC 155/2017, en su FJ 3 a) dice que «los órganos correspondientes de las Cámaras han de contar con un amplio margen de valoración en orden a apreciar si la enmienda propuesta guardaba o no algún nexo de afinidad, que no necesariamente de identidad, con el objeto del proyecto o proposición (...). Y se ha constatado asimismo que, a la hora del enjuiciamiento, es obligado valorar la entidad y la mayor o menor novedad de la enmienda que se tacha de heterogénea

¹⁵ No se debe olvidar que mientras, por ejemplo, el texto de un proyecto de ley es analizado en el caso de la Comunitat Valenciana, por el Consell Jurídic Consultiu, las enmiendas que se presentan a ese mismo proyecto de ley y que pueden terminar formando parte del texto legislativo no tienen control de legalidad alguno.

(...). Todo ello sin olvidar, en fin, que la impugnación de normas legales, como la que se hiciera invocando cualesquiera otros vicios de procedimiento, sólo podría prosperar si la infracción denunciada *alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras* [STC 2016/2015, FJ 5 a), por todas].¹⁶

En esa línea, Recoder (2011, 220) considera que «corresponde un amplio margen de valoración al órgano que reglamentariamente corresponda analizar si concurre o no la conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa de ley y la enmienda presentada. El procedimiento legislativo ha de mantener una cierta flexibilidad, no puede ser el debate parlamentario un procedimiento completamente reglado. No obstante, ha de tratarse de una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa» (Recoder). En la misma idea de la necesidad de motivación de la calificación –particularmente, sobre la motivación de la inadmisión de una enmienda–, encontramos, entre otros, a Santaolalla (2018, 154).

Las dos últimas ideas que he expuesto (la excepcionalidad de la inadmisión de enmiendas parciales, así como la necesidad de motivar dicha inadmisión) van directamente incardinadas con el hecho de que, como afirma de la Peña (2009, 296), 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

¹⁶ Se puede encontrar un estudio detallado de esta STC en el trabajo de Sanz Pérez que se referencia en la bibliografía.

jurídico».¹⁷ Entre otras, la STC 119/2001 considera que el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios no es un mero derecho reglamentario, «sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE».

II. Las enmiendas parciales en el procedimiento legislativo

Tras el planteamiento teórico-general voy a proceder ahora a analizar el caso concreto de les Corts Valencianes.

1. Presentación de enmiendas

No parece que la inicial presentación de enmiendas parciales a un proyecto o proposición de ley (artículo 116 RCV¹⁸) presente mayor dificultad en lo que respecta a los requisitos de plazo (116.1 RCV), legitimación activa (116.1 y 3 RCV) y firma (116.1 RCV). Además, a diferencia de lo que sucede en otras Cámaras, nuestro Reglamento (116.4 RCV) no exige que se lleve a cabo una justificación de las enmiendas parciales.

La cuestión clave en este punto pasaría por lo que establece el artículo 116.4 *in fine*, cuando indica que «la Mesa de la comisión se

¹⁷ En la misma línea se manifiesta Díaz Romeral (1999, 155-156).

¹⁸ Artículo 116.1. Publicado un proyecto de ley, los diputados y diputadas y los grupos parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo, mediante escrito dirigido a la Mesa de la comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del síndic o portavoz adjunto del grupo parlamentario a que pertenezca el diputado. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en comisión. 2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o parciales. 3. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución del mismo al Consell, y las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios. 4. Las enmiendas parciales, podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga. A tal fin y, en general, a todos los efectos legislativos, las enmiendas parciales pueden presentarse: al título de la ley; a los títulos; a los capítulos; a las rúbricas; al articulado; a cada disposición adicional, transitoria, derogatoria o final; a la exposición de motivos y a los anexos. La Mesa de la comisión se reunirá al finalizar el debate de totalidad a efectos de su calificación.

reunirá al finalizar el debate de totalidad a efectos de su calificación», en referencia a la calificación de las enmiendas parciales. Desde mi punto de vista, la ausencia de esta reunión –que no suele producirse– sí supone una carencia relevante en la tramitación; sería en ese momento en el que debería valorarse, con la asistencia de los Servicios Jurídicos, la posible existencia de enmiendas sin conexión con la iniciativa legislativa. Esta carencia debería subsanarse, pudiendo –incluso– incorporarse en el Reglamento la posibilidad de recurso ante la Mesa de les Corts de dicha calificación.

2. Enmiendas de participación ciudadana

Tampoco parece que exista ningún aspecto a matizar respecto a las enmiendas que pueda presentar la ciudadanía (117 RCV), más cuando una de sus incógnitas, la relativa al plazo de presentación cuando existen comparecencias de participación ciudadana, se ha resuelto en la Resolución de Presidencia 5/IX, de 27 de marzo de 2018.

Es cierto que los Grupos Parlamentarios, en algunos casos, no han adoptado el hábito de indicar que algunas de las enmiendas que presentan provienen de las presentadas por la ciudadanía; no se trata de un problema trascendental, aunque debería corregirse.

Por otra parte, cuando se asumen enmiendas de participación ciudadana, si bien el apartado 10 de la Resolución 5/IX establece que «las enmiendas de participación ciudadana serán asumidas, en su caso, por los grupos parlamentarios en un escrito que deberá precisar el contenido exacto de cada una de las enmiendas que individualmente son asumidas, debiendo dejar constancia de dicho extremo», en la práctica, es frecuente que los Grupos Parlamentarios limiten su labor de «asunción» a la identificación del número de registro de entrada de la enmienda propuesta por la ciudadanía. Dicha situación plantea el problema de la identificación de la enmienda en los términos exigidos por el artículo 117.4 del Reglamento y, en no pocas ocasiones, un problema adicional y de mayor calado, dado que no es extraño que

las enmiendas de participación ciudadana carezcan de una redacción adecuada que permita, llegado el caso, su correcta incardinación en el texto legal.

Por todo ello, sería necesario aclarar que las enmiendas que deriven de la asunción por los Grupos Parlamentarios de las planteadas durante el trámite de participación ciudadana deberían presentarse en un documento *ad hoc* en el que el Grupo Parlamentario presente la enmienda, con los requisitos previstos en el art. 117.4 RCV y donde se haga constar, expresamente, que la enmienda tiene su origen en una enmienda del trámite de participación ciudadana.¹⁹

3. Enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos

El artículo 118 RCV establece que las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Consell para su tramitación.²⁰ Respecto de este tipo de enmiendas los letrados Visiedo y Soriano (147-148) consideran oportuno «que se regule con claridad quién puede resolver la potencial discrepancia del Parlamento frente al criterio del Gobierno (Pleno, Comisión, Mesa, del Parlamento, Mesa de Comisión, Junta de Portavoces...) y mediante qué procedimiento, por cuánto resulta inadecuado que tan solo se considere suficiente el criterio del Gobierno».

La acertada apreciación de ambos Letrados no ha tenido efecto y su regulación no se ha incorporado a nuestro Reglamento. Sin embargo, sí contamos con reciente jurisprudencia constitucional sobre la materia: las SSTC 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 26 de abril, que resuelven sendos conflictos constitucionales entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, así como en la STC 94/2018, de 17 de

¹⁹ Para mayor profundidad puede verse el trabajo de Javier Guillem (2017).

²⁰ Puede verse la obra de Gómez Corona (2018).

septiembre, que resuelve un recurso de amparo presentado por un Diputado del Congreso frente a la decisión de la Mesa de dicha Cámara.

La primera de ellas, centrada en el Proyecto de Ley de Presupuestos, que es donde suele producirse el supuesto que nos ocupa (aunque sería extensible a otros muchos), considera que la prerrogativa del Gobierno «se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el Presupuesto sea real y efectiva» (FJ 7 a) y que la motivación del Gobierno debe precisar «las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, y teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene una influencia directa sobre la propia función del Legislativo», añadiendo que debe haber una motivación formal y material (FJ 7 c). Sin embargo, todo lo anterior no impide «un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos (...). En suma, (...), corresponde a este órgano de la Cámara ejercer una función limitada en función de calificación del criterio del Gobierno, como parte de su función genérica de calificación en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno» (FJ 7 d). En resumen, el Tribunal Constitucional entiende que la Mesa «ha de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios» y «para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo y no una mera hipótesis» (FJ 7 d).

4. Fase de Ponencia

Nada se indica en el Reglamento de les Corts Valencianes sobre el funcionamiento de la Ponencia que se pudiera constituir. Se trata de una figura poco utilizada en las últimas Legislaturas en nuestra Cámara –únicamente en una ocasión en la presente– y que, desde el punto

de vista de los Servicios Jurídicos, sería aconsejable generalizar para poder llevar a cabo un debate más sosegado de las normas en vías de elaboración, lo que redundaría en una mejor calidad de las mismas. En todo caso, resulta complejo determinar qué labor pueden desempeñar las Ponencias en lo que a las enmiendas se refiere, dado que se trata de un órgano informal cuyo trabajo consistiría en indicar «aquellas enmiendas que se recomiendan para su incorporación o no» (Visiedo y Soriano 2000, 71-72).

En todo caso, no debemos olvidar que la Ponencia se crea en el seno de la Comisión y que su trabajo fundamental consiste en la elaboración de un Informe que sirva de base para el debate del proyecto o proposición de ley en la Comisión.

5. Fase de Deliberación y Dictamen en Comisión

Respecto a la fase de Comisión (120 y ss. RCV) hay que referirse, por un lado, a las enmiendas de aproximación y, por otro, a las enmiendas que tengan como finalidad corregir errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.

a) Respecto a las enmiendas de aproximación hay que llevar a cabo dos consideraciones fundamentales: por un lado, si caben enmiendas de «autoaproximación», esto es, enmiendas firmadas por un único Diputado/a o Grupo Parlamentario, que pretenden una aproximación entre su propia enmienda y el proyecto legislativo, sin que medie la intervención de ningún otro Diputado/a – grupo parlamentario; y, por otro, qué límites presentan estas enmiendas.

En relación a la primera de las cuestiones, la literalidad del artículo 121 no resulta de fácil interpretación puesto que, si bien, en un primer inciso indica que «la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en ese momento por escrito por un miembro de la comisión, siempre que tiendan a conseguir un acuerdo por aproximación entre la enmienda o enmiendas ya formuladas y el texto del proyecto», lo que daría a entender que sí cabría la «autoaproximación», a continuación añade que «la enmienda de

aproximación tendrá que estar firmada por su autor y por el autor de la enmienda en que se ampara», lo que da a entender la necesidad de una doble firma: por una parte, la del autor de la enmienda inicial, que ahora se aproxima, que, firmando, acepta la retirada de su enmienda inicial; y, por otra, la de aquel que está sugiriendo la aproximación entre la enmienda que presentó un tercero y el texto original. Desde mi perspectiva, que no es unánime en el cuerpo de Letrados de la Cámara, el espíritu de la norma responde a la segunda de las posiciones, esto es, a la necesidad de la intervención de representantes de dos Grupos Parlamentarios distintos. En todo caso, se entendiera o no de esta forma, lo que sí resulta evidente es que la Mesa «podrá admitir» o no estas enmiendas y que, en consecuencia, debería llevar a cabo una labor de calificación a la recepción de las mismas.

En cuanto a los límites materiales, también debería llevar a cabo una labor de calificación la Mesa de la Comisión dado que una enmienda de aproximación –venga firmada únicamente por el autor inicial de la enmienda que ahora se aproxima o por dos autores–, debería conllevar una variación o novación sobre una propuesta preexistente –para eso se hace– pero no debería suponer una innovación sustancial respecto de las enmiendas ya presentadas.

También han manifestado en nuestra Cámara dudas respecto al momento límite para la presentación de este tipo de enmiendas. El artículo 121.4 dice que la Mesa las podrá admitir «durante la discusión de un artículo», lo que provocó que un Grupo Parlamentario considerara que una vez finalizado el debate –que en nuestras Comisiones no suele producirse artículo por artículo– ya no cabía la presentación de este tipo de enmiendas, aunque todavía no hubieran comenzado las votaciones. A este respecto, coincidiendo con lo informado en esta misma Cámara por el Letrado José Carlos Navarro (2017, 7), «realizar una interpretación restrictiva del Reglamento que limitara la posibilidad de consenso y acuerdo que comportan las enmiendas de aproximación durante el debate en Comisión abocaría a que la práctica totalidad del debate legislativo llegara en bruto al Pleno. (...) No contando con el debate en

profundidad en Ponencia, restringir el debate en Comisión comportaría la consecuencia indeseada de limitar el consenso y un acabado más adecuado de las iniciativas legislativas».

b) Respecto a las enmiendas de corrección de errores, terminológicas, técnicas o gramaticales, las dudas son menores ya que el artículo 121.4 RCV únicamente exige «la firma de quien la presente», debiendo comprobarse, únicamente por la Mesa que, efectivamente, se trata de una enmienda de dicha índole y que responde a uno de los supuestos enumerados en el citado artículo.

En todas ellas debe tenerse en cuenta que su presentación se debe formular por escrito, sin que quepa su presentación *in voce*, pero dada «la regulación tan sucinta que contiene nuestro Reglamento en relación con la tramitación de las enmiendas de aproximación, transaccionales, técnicas y gramaticales (...) aconsejaría desarrollar sus previsiones adoptando una Resolución de Presidencia en la que se precisaran determinados extremos que permitieran dotar de mayor seguridad jurídica y publicidad (...) al procedimiento legislativo» (Navarro 2017, 6). Dicho Informe propone que estas enmiendas no sólo se presenten por escrito, sino que dicho documento se presente antes de la Comisión (o del Pleno) de que se trate y, si no fuera así, se prevea, dentro de la flexibilidad que permita un trabajo parlamentario ágil y eficaz, la eventual suspensión de la reunión; que el documento se registre de entrada; y que se reparta entre los parlamentarios. Por todo ello, el citado Informe sugiere los elementos básicos que debería contener la Resolución de Presidencia que pudiera dictarse al respecto.

6. Mantenimiento de enmiendas y votos particulares

De conformidad con el artículo 124, una vez finaliza el dictamen, los grupos parlamentarios y los diputados/as cuentan con un plazo de 48 horas para, mediante escrito dirigido al President/a de les Corts, «comunicar los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido

defendidas y votadas en comisión y no incorporadas al dictamen, pretenden defender en el Pleno».

Este artículo puede presentar tres problemas a dilucidar:

- El primero sería el cómputo del plazo. El Reglamento dice, literalmente, «dentro de las 48 horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen», lo que combina dos elementos distintos: una fecha, la de terminación del dictamen, y un plazo de 48 horas. En la práctica, el asunto se ha solucionado de la forma más laxa, considerándose que el plazo abarca desde el mismo momento en que finaliza la Comisión y finaliza con el cierre del Registro dos días después.

No obstante, existe un supuesto que puede ser perjudicial en el cómputo del plazo: me refiero, por ejemplo, al caso de una Comisión que se celebre en miércoles y la hora de finalización de la misma sea posterior (pongamos las 18 horas) a la hora de cierre de Registro de un viernes (las 14.30 horas). En ese supuesto, el plazo se concedería desde el final de la Comisión (18 horas del miércoles) hasta las 14.30 horas del viernes, lo que no cubriría la exigencia de 48 horas establecida en el Reglamento. En un supuesto como el de este ejemplo, las horas no satisfechas durante el viernes deberían computarse en la jornada del lunes.

En todo caso, la existencia del Registro electrónico podría permitir salvar el problema planteado.

- La segunda cuestión sería la relativa al contenido del escrito de mantenimiento. Supone práctica habitual que los Grupos Parlamentarios presenten estos escritos de forma genérica, esto es, indicando que se mantienen todas las enmiendas defendidas, votadas y no incorporadas al Dictamen, cuando resultaría más razonable una indicación concreta de las enmiendas que se desean mantener. De hecho, en no pocas ocasiones, ese mantenimiento genérico conlleva, por ejemplo, el mantenimiento de enmiendas imposibles de aprobar al hacer referencia a artículos o apartados que se han suprimido y, por tanto, han dejado de existir.

– La tercera cuestión, menos usual pero que también se ha producido, versaría sobre el mantenimiento de enmiendas de aproximación. Lo usual es que las enmiendas de aproximación se aprueben y, por tanto, no estén en el supuesto de ser mantenidas para el Pleno, pero existen supuestos en que no es así. Si la enmienda fuera de «autoaproximación» el problema no existiría: el grupo proponente la mantendría (o no) según su propia voluntad; en todo caso, el mantenimiento afectaría a la de aproximación pues la inicialmente presentada habría decaído. El problema podría surgir –de hecho, ha surgido– cuando la enmienda de aproximación está firmada –como debería ser, desde mi punto de vista– por integrantes de varios grupos parlamentarios y alguno de ellos, en su escrito de mantenimiento, por el motivo que sea, no ha mantenido dicha enmienda. Desde los servicios jurídicos consideramos que la enmienda de aproximación hizo decaer las enmiendas iniciales que serían, por tanto, irrecuperables, pero también consideramos que las enmiendas de aproximación deberían poder mantenerse por uno solo de sus firmantes, aunque la cuestión sea discutible.

Lo que se establece en el artículo del RCV para los proyectos de ley –y acabamos de analizar– resulta igualmente de aplicación para las proposiciones de ley.

7. Fase de Pleno

De conformidad con el artículo 125.5 RCV, durante el debate en Pleno «la Presidencia podrá admitir enmiendas, mediante un escrito²¹ firmado, al menos, por un grupo parlamentario, que tengan como finalidad enmendar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales», sin que esta referencia conlleve más dificultad que la que ya se planteó en la fase de Comisión: que la Mesa de les Corts califique dichas enmiendas y compruebe que responden a la finalidad indicada.

²¹ En el Congreso de los Diputados pueden presentarse *in voce*. Al respecto puede verse el trabajo de Aizpuru (841).

Por otra parte, «también podrán admitirse a trámite enmiendas de transacción entre las ya presentadas y mantenidas y el texto del dictamen, cuando se presenten por escrito firmadas por su autor o autora y por el autor o autora de la enmienda en la que se ampare, así como de los síndicos, sindicadas o portavoces adjuntos de sus respectivos grupos, e implicará la retirada de esta última en el mismo momento». La redacción de este fragmento es novedosa, incorporándose en la versión actual en julio de 2018. La modificación que se ha producido conlleva que no es necesaria la firma de todos los grupos parlamentarios –como se exigía anteriormente, aunque fuera a efectos de tramitación– sino que bastaría con el acuerdo de dos grupos parlamentarios. Si bien se puede pensar que la rebaja de la exigencia supone una mayor laxitud, lo cierto es que las diferencias prácticas son escasas. En realidad, para que se pueda producir una transacción de este tipo, tiene que haber una enmienda inicial, presentada en plazo, que pudo aprobarse (incluso por aproximación o «autoaproximación», si la Mesa entendiera que tiene cabida) en la fase de Comisión y que, por el motivo que fuera, no se aprobó. Considerando que las mayorías en Pleno y Comisión se reproducen, nada impediría haberla aprobado en aquel momento por lo que la modificación no es sustancial y, al contrario, permite mayor agilidad en el funcionamiento al no necesitarse la firma de todos los Grupos de forma que, uno sólo, pudiera bloquear la presentación de la enmienda. De *facto*, venía a suponer un derecho de veto –generalmente de un grupo minoritario– y concedía muy poco margen para modificar el texto del Dictamen. García Fernández respecto a esta exigencia que ahora se ha retirado de nuestro Reglamento pero que se mantiene en el Congreso de los Diputados indica que se trata de «una limitación importantísima, que ha determinado que, en algunos casos, enmiendas que podían contar con la mayoría de la Cámara no hayan podido ser votadas, precisamente por la oposición de un solo grupo parlamentario a su admisión. Ello ha determinado, asimismo que, en algún momento, las enmiendas transaccionales en Pleno se hayan reducido y casi desaparecido, habiéndose elevado, a la vez, el número de enmiendas

transaccionales a tramitar en Comisión». Como ya se dijo al comenzar este apartado la clave estaría, una vez más, en la calificación que se haga de dichas enmiendas para evitar que se pueda generar indefensión.

En ambos casos (enmiendas de *corrección* y enmiendas transaccionales), «para su aprobación, serán objeto de reproducción y reparto a todos los diputados y diputadas, para después ser sometidas a votación». Desde los servicios jurídicos, a esa exigencia de reproducción y reparto añadimos –como ya se dicho anteriormente– la de registro, lo que sin duda facilita el conocimiento de las enmiendas, que es lo que persigue la reproducción y reparto.

Lo aquí indicado también resultaría de aplicación a las proposiciones de ley.

8. El procedimiento de lectura única

Sin ánimo de profundizar en ello, sí me gustaría resaltar que el artículo 139.1 RCV indica que el acuerdo de tramitar un proyecto o proposición mediante el procedimiento de lectura única «supondrá el decaimiento del derecho de presentación de enmiendas».

Sin embargo, lo establecido en el artículo en cuestión respecto a dicho decaimiento podría devenir inconstitucional a la vista de la Sentencia 139/2017, de 29 de noviembre, en la que el Tribunal, tras analizar el precepto equivalente del Reglamento del Parlamento de Cataluña –el relativo al procedimiento de lectura única–, en el que no se explicita que haya posibilidad de presentar enmiendas pero tampoco se impide, indica (FJ 8) que «su silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo, tratándose, en los términos y condiciones que han quedado expuestos, de una fase preceptiva y necesaria del procedimiento legislativo. Aquel silencio únicamente es revelador de la falta de una expresa previsión normativa de esta fase». De hecho, el Tribunal lleva a cabo una sentencia interpretativa que tiene cabida ante el silencio

de la norma catalana, pero que conllevaría –caso de aplicarse la misma doctrina– la inconstitucionalidad en el caso de la nuestra. El fallo de dicha Sentencia indica que «no es inconstitucional el artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña,²² interpretado en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8, en el sentido de que su redacción no significa que excluya la posibilidad de articular un trámite de proposición de enmiendas y debate sobre ellas».

En consecuencia, les Corts Valencianes deberían replantearse el alcance del artículo 139 RCV, teniendo en cuenta que debería ser de uso excepcional y que, si no existiera unanimidad respecto a su aplicación, la exclusión del trámite de enmiendas entraría en contradicción con la jurisprudencia constitucional. Respecto a la unanimidad, debe tenerse en cuenta que la eventual existencia de Diputados/as no adscritos, que no cuentan con representantes en la Junta de Síndics, dificultaría la adopción de este tipo de acuerdos en dicho órgano, debiendo recurrirse a soluciones alternativas.

9. Las enmiendas que deban comunicarse a la Comisión Europea

Como explica Guillem (2018: 144), a raíz de la Directiva Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, es obligatorio notificar a la Comisión Europea la adopción de normas (legales, reglamentarias o administrativas) que afecten al acceso al mercado o conllevan una subvención catalogable como ayuda de estado. En principio, «estas notificaciones deben ser realizadas por los Ejecutivos (...) [que] así lo hacen cuando se trata de un proyecto de ley o de cualquier otra norma». Sin embargo, hasta la fecha, los reglamentos parlamentarios no prevén qué hacer cuando la norma se incorpora en un trámite parlamentario, esto es, si el texto procede

²² No obstante, dicho artículo fue reformado en julio de 2017, pocas fechas antes de la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Desde dicha reforma y la reenumeración del articulado, actualmente es el artículo 138.

de una proposición de ley, o si tratándose de un proyecto de ley, se introduce por vía de enmienda.

En el caso de les Corts Valencianes la laguna reglamentaria se ha cubierto mediante el Acuerdo de la Mesa de les Corts 2236/IX, de 19 de diciembre de 2017, sobre el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la directiva de normas técnicas, en la directiva de servicios o en el artículo 107 TFUE. En dicho Acuerdo se solicita al Consell de la Generalitat que, «cuando remita a les Corts un proyecto de ley o un decreto ley para su convalidación, realice la identificación de aquellos preceptos de los mismos que se encuentren dentro del ámbito de obligada notificación» para establecer, posteriormente, que «cuando dicha identificación se haya producido, se remitirá al Consell el texto de las enmiendas que resulten aprobadas y que afecten a los citados preceptos». Además, junto al texto de la enmienda se trasladarán otros elementos como los enlaces a las grabaciones de la sesión de Comisión o Pleno y los diarios de sesiones correspondientes.

Como explica Guillem (2018, 159-160), esta cuestión «pone de manifiesto la importancia de la coordinación del poder ejecutivo y el poder legislativo en estas materias europeas, pues la norma se genera directamente en el Parlamento (...) pero es el gobierno el que tiene la obligación de comunicar la misma a la Comisión europea».

III. Las enmiendas en las proposiciones no de ley y las mociones subsiguientes a interpelación

Si bien el eje principal del trabajo versa sobre el procedimiento legislativo, no podemos dejar de referirnos a las enmiendas en las proposiciones no de ley y las mociones, figuras que merecen un tratamiento conjunto, a la vista de lo establecido en el artículo 155.3 RCV: el debate y votación de las mociones subsiguientes a interpelación «se realizará de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley», por lo que, en este apartado, debo referirme exclusivamente a la

regulación que para las proposiciones no de ley hace el artículo 165 y 166 RCV.

Una primera cuestión es la relativa a la inicial presentación de enmiendas. A este respecto, el artículo 165.3 RCV establece, en su segundo inciso, que «una vez publicadas, los grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas hasta 6 horas antes del comienzo de la comisión». Sin entrar en la cuestión del plazo (en muchas ocasiones el mismo finaliza con el cierre del Registro en la tarde anterior a la celebración de la Comisión si, en el día de celebración de la sesión no hay un margen de 6 horas entre la apertura del Registro y la hora de inicio prevista, salvo si se hiciera uso del Registro electrónico), querría referirme a las autoenmiendas a las mociones y las proposiciones no de ley. No es inusual que el propio autor de una proposición no de ley presente una enmienda a la misma y lo haga al límite del plazo temporal de presentación. Esta práctica tiene sentido cuando se aprecia un error en la moción o la proposición no de ley o, incluso, cuando por el tiempo transcurrido entre la presentación de la misma y su inclusión en el orden del día, es preciso hacer algún matiz o adaptación en la misma. Pero, en ocasiones, las autoenmiendas se han convertido en verdaderas enmiendas de texto alternativo. Esta situación provoca, por un lado, que las enmiendas que puedan haber presentado con anterioridad otros Grupos Parlamentarios queden total o parcialmente desvirtuadas, pues el texto de origen ha cambiado; por otro lado, provoca que, de facto, se impida el derecho de enmienda al resto de Grupos Parlamentarios pues no existe margen temporal para presentar enmiendas sobre el nuevo texto. No obstante, es cierto que el problema es menor, dado que las enmiendas a las proposiciones no de ley y mociones únicamente se admiten si las acepta el autor de la iniciativa matriz, por lo que aunque se hubieran podido ejercer en la forma adecuada, sin la voluntad de aceptación no existirían, pero considero que la Mesa de la Comisión debería calificar las autoenmiendas a estos textos y determinar si nos encontramos ante la misma iniciativa o si, realmente, como ha sucedido en algún caso, la misma ha mutado y lo que se está debatiendo y

votando no tiene nada que ver con lo que aceptó incluir en el orden del día, debiéndose ello a la voluntad de un único Grupo Parlamentario.

Por otra parte, el artículo 166.3 RCV indica que «durante la tramitación por el Pleno y la comisión, antes de la votación podrán presentarse enmiendas transaccionales que tiendan a la aproximación entre el texto de la iniciativa y de alguna de las enmiendas presentadas, siempre que el grupo parlamentario autor de la enmienda acepte el nuevo texto y que los diputados y las diputadas que hayan intervenido en el debate sean conocedores del texto de la enmienda transaccional. Asimismo, podrán presentarse propuestas alternativas, aunque no se hayan presentado enmiendas, siempre que vayan suscritas por todos los grupos parlamentarios».

Respecto a las propuestas alternativas no hay demasiadas cuestiones a aportar. Simplemente, la comprobación por la Mesa de la Comisión o el Pleno de la existencia de las firmas de todos los grupos parlamentarios. En cuanto a las enmiendas transaccionales, cuya regulación también ha variado recientemente, al igual que las transaccionales en el procedimiento legislativo, no puede añadirse nada nuevo a lo ya expuesto en ese apartado.

IV. Conclusiones

Si bien resulta difícil llevar a cabo una recapitulación de las cuestiones planteadas, que son numerosas y no siempre conectadas entre sí, dado que es habitual y necesario finalizar un trabajo de estas características con un extracto de las ideas principales, ofrezco las siguientes conclusiones:

1. De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia sobre la materia, deberíamos entender que las enmiendas parciales, como subordinadas o incidentales respecto de la iniciativa legislativa a la que vienen a suplementar o complementar, deben tener una conexión material mínima con el objeto fijado por el autor de la iniciativa, lo que resulta particularmente relevante en el caso

del procedimiento legislativo. Dicho de otro modo, no deben resultar total y absolutamente ajenas a la iniciativa matriz o alterarla radicalmente, supuestos ambos que deberían llevar a la inadmisibilidad de dichas enmiendas. En este sentido, resultaría deseable que el Reglamento de les Corts Valencianes, tal y como sucede en los Reglamentos parlamentarios de otros parlamentos autonómicos como Baleares, Cataluña, Extremadura y Navarra, recogiera la exigencia de conexión material o congruencia de dichas enmiendas.

2. En esa tarea de garantizar la congruencia de las enmiendas resulta fundamental una fase, la de calificación de las mismas, que si bien está recogida en el Reglamento de les Corts Valencianes no viene desarrollándose de forma exhaustiva, aspecto que debería subsanarse. En todo caso, es cierto que el margen de apreciación de la Mesa de la Comisión (o el Pleno, en determinados supuestos) es amplísimo, por lo que la inadmisión de enmiendas parciales será un supuesto excepcional que, si llegara a producirse, debería estar adecuadamente motivado so pena de incurrir en una vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios garantizado por el artículo 23.2 d la Constitución Española.

La calificación no debería llevarse a cabo únicamente respecto de las enmiendas parciales presentadas inicialmente en el plazo previsto para ello sino, además y sobre todo, respecto de las enmiendas de aproximación, de las transaccionales y de las técnicas y de corrección de errores, enmiendas todas ellas que, por producirse en un momento de menor sosiego en la tramitación legislativa, pueden introducir elementos ajenos que puedan resultar de más difícil apreciación.

3. Debería valorarse la conveniencia de modificar la redacción del Reglamento de les Corts Valencianes para clarificar algunos aspectos que resultan interpretables y que, en ocasiones, generan conflictos en su aplicación. Así, a lo largo del presente texto se han apuntado sugerencias de mejora respecto de, entre otras, cuestiones como:

si caben o no enmiendas de «autoaproximación» en la fase de Comisión; cómo computar los plazos para el mantenimiento de enmiendas y votos particulares; cómo llevar a cabo el mantenimiento de enmiendas de aproximación no aprobadas en fase de Comisión; o la problemática que pueden generar las «autoenmiendas» en el caso de las mociones y proposiciones no de ley. La relación no es exhaustiva pues, tanto en este trabajo como, probablemente, al margen del mismo, existen otros supuestos que merecerían tal clarificación.

4. Indicar, por último, que se debería modificar la regulación reglamentaria del procedimiento de lectura única, particularmente en lo que tiene que ver con el decaimiento de la fase de enmiendas. De conformidad con la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional no cabe la posibilidad de privar a los diputados y diputadas de dicho derecho, por lo que la utilización de dicho procedimiento, tal y como está configurado reglamentariamente, debería desarrollarse, únicamente, tras una decisión unánime de la Cámara, debiendo abrirse plazo de enmiendas en caso contrario.

V. Bibliografía

Ainis, Michele (2011): «Potere de emendamento, la ratio e l'aberratio: a proposito delle leggi nn 10 e 11/2011 della Regione Lazio», *Rassegna parlamentare*, 4, pp. 821-842.

Arce Janáriz, Alberto (1997): «¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el tramite parlamentario de admisión?», en Pau i Vall, Francesc: *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Santiago de Compostela, Aranzadi, pp. 365-378.

Aizpuru Segura, Ana (2012): «Artículo 118: debate en el Pleno de la cámara del dictamen de la Comisión», *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados.

Ciriero Soleto, Francisco Javier (2019): «Las enmiendas y el procedimiento legislativo», en *Una vida dedicada al Parlamento*.

- Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia, Corts Valencianes, pp. 138-148.
- Díaz Romeral Gómez, Alberto (1999): «Notas en torno a la leyes de objeto diverso: elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional», *Cuadernos de Derecho Público*, 6, pp. 139-156.
- Dorado Frías, Fernando (2018): «Las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado», *Revista de Las Cortes Generales*, 104, pp. 159-178.
- García Fernández, Lidia (2012): «Artículo 114: debate en Comisión», *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid. Congreso de los Diputados.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2012): «Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, pp. 58-67.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2016): «Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas: avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional», *La última jurisprudencia relativa al parlamento*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, pp. 91-154.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2019): «El TC admite la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad encubiertas, siempre que la consiguiente inadmisión sea motivada, que no se parta de un presupuesto erróneo y que no se vulnere el principio de igualdad de trato: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2018: recurso de amparo núm. 4931/2016», *Revista de las Cortes Generales*, 107, pp. 603-613.
- Gómez Corona, Esperanza (2018): «Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusión financiera», *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, pp. 1-33.
- Guillem Carrau, Javier (2017): «Las enmiendas de participación ciudadana: su inserción en el procedimiento legislativo ordinario

- de Les Corts Valencianes», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, pp. 115-138.
- Guillem Carrau, Javier (2018): «Las enmiendas o proposiciones de ley que afectan al acceso al mercado (Directiva Servicios, 2006/123/CE): el cumplimiento de la obligación de notificación a la Comisión Europea», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 38, pp. 143-162
- María Peña, José Luis de (1996): «Calificación y admisión a trámite de las enmiendas presentadas a textos legislativos», *Jornadas de debate sobre reforma de los reglamentos parlamentarios celebradas el 2, 3 y 4 de noviembre de 1994 en el Parlamento de Andalucía*. Publicaciones del Parlamento de Andalucía, pp. 293-297.
- Merino Merchan, José Fernando y Luis de la Peña Rodríguez (1991): «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», *Revista de las Cortes Generales*, 23, pp. 133-150.
- Navarro Ruiz, Jose Carlos (2017, noviembre): *Informe jurídico relativo a la admisión de enmiendas de aproximación durante el debate en Comisión de las iniciativas legislativas*, Valencia, Corts Valencianes, pp. 1-11.
- (2017, diciembre): *Informe jurídico relativo a la formulación de enmiendas de aproximación, técnicas o transaccionales durante el debate en Comisión y en Pleno de iniciativas legislativas*, Valencia, Corts Valencianes, pp. 1-9.
- Peña Rodríguez, Luis de la (2009): «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 [...] relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH)», *Revista de Las Cortes Generales*, 77, pp. 293-304.
- Pino Carazo, Ana del (2016): «Del tránsito de un concepto formal a un concepto material de enmienda en el procedimiento legislativo, ¿una cuestión zanjada?», *La Constitución política de España: Estudios*

- en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 223-239.
- Recoder Vallina, Tatiana (2011): «El contenido del derecho de enmienda a la luz de las últimas Sentencias del Tribunal Constitucional: (STC 119/2011, de 5 de julio y STC 136/2011, de 13 de septiembre)», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 25, pp. 213-222.
- Redondo García, Ana María (2001): *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Santaolalla López, Fernando (2011): «¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?», *Revista de Las Cortes Generales*, 83, pp. 135-176.
- Sanz Pérez, Ángel Luis (2018): «De nuevo sobre el derecho de enmienda y de la aprobación de las leyes», *Revista Aranzadi Doctrinal*, 4, pp. 1-7.
- Sanz Pérez, Ángel Luis (2020): «Las proposiciones no de ley y sus enmiendas», *Revista Aranzadi Doctrinal*, 1, pp. 1-7.
- Soriano Hernández, Enrique (2012): «Algunas cuestiones de técnica legislativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de 2011», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, pp. 68-78.
- Visiedo Mazón, Francisco J. y Enrique Soriano Hernández (2020): *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos.