Parlamento de Navarra

SERVICIOS JURÍDICOS

Informe solicitado por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra para que se detalle y especifique en cuántas ocasiones y en qué circunstancias se han producido vulneraciones del artículo 136.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra

Pamplona, 14 de noviembre de 2014

Parlamento de Navarra

En relación con el Acuerdo de la Junta de Portavoces de 16 de junio de 2014 en el que se decidió solicitar la emisión de un informe en el que se detalle y especifique en cuántas ocasiones y en qué circunstancias se han producido vulneraciones del artículo 136. 1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, la que suscribe emite el siguiente,

INFORME

ANTECEDENTES.

1º.- Con fecha 12 de junio de 2014 el Parlamentario Foral Sr. Amezketa Díaz, presentó un escrito en el Registro General del Parlamento de Navarra en el que expone que "*En el transcurso del Pleno del Parlamento de Navarra celebrado en el día de hoy, 12 de junio, ante la presentación de una enmienda "in voce" cuyo contenido incumplía lo previsto en el artículo 136.1 del Reglamento del Parlamento, se ha suspendido temporalmente la sesión para que la Mesa tomase las decisiones pertinentes. La Mesa, por mayoría, ha resuelto la admisión a trámite de la citada enmienda argumentando que en diversas ocasiones, en Pleno o en Comisiones, se ha producido esta situación y resuelto de esta misma forma*", que "*A la vista de esas manifestaciones justificativas y el contenido de los artículos 128.8, 130, el 136 ya citado, los 140, 142, 158 y 197...*" solicita de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra "*La elaboración de un informe en el que se detalle y especifique en cuántas ocasiones y en qué circunstancias se han producido este tipo de vulneraciones al Reglamento bien en sesiones de Pleno o en comisiones, durante la pasada y la presente legislatura*".

2º.- La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, con fecha 16 de junio de 2014, acordó solicitar la emisión del informe citado "*...en los términos contenidos en el escrito...*" del Sr. Amezketa al que se ha

hecho referencia.

3º.- En el acta de la sesión de la Mesa del Parlamento a la que se remite el Sr. Amezketa consta lo siguiente:

" En la ciudad de Pamplona, tras la suspensión de la sesión plenaria, siendo las doce horas y quince minutos del día doce de junio de dos mil catorce, se reunió la Mesa del Parlamento de Navarra, con asistencia de todos sus miembros y del Letrado Mayor al objeto de analizar la objeción formulada por el Parlamentario Foral Sr. Ramírez Erro (G.P. Bildu-Nafarroa) a la admisión de la enmienda in voce número 8, suscrita por los G.P. Unión del Pueblo Navarro, Socialistas de Navarra e Izquierda-Ezkerra, a la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra.

Otorgada la palabra por la Presidencia al Letrado Mayor, éste advierte que la expresada enmienda consiste en la adición de una nueva disposición adicional modificatoria del artículo 33.4 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones; en atención a ello, considera que dicha enmienda in voce número 8 no guarda la debida relación con la norma objeto de debate, requisito exigido por el artículo 128.8 del Reglamento del Parlamento de Navarra, por lo que –a su juicio- la enmienda debía ser inadmitida. Advierte, asimismo, que la concurrencia de este requisito reglamentario ha sido objeto de informe por los Servicios Jurídicos en otros supuestos de admisión de enmiendas en Comisión, habiéndose adoptado por la Mesa de las respectivas Comisiones resoluciones de diverso signo, aun en contra de los informes evacuados.

Teniendo en cuenta todo ello, tras la correspondiente deliberación, la Mesa del Parlamento, por mayoría, acordó admitir a trámite la enmienda in voce número 8 formulada a la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra. Votaron a favor el Presidente, el Sr. Caro y la Sra. Esporrín, y lo hicieron en contra los Sres. Jiménez y Amezketa, adoptándose el siguiente Acuerdo:

Vista la enmienda in voce número 8 suscrita por los G.P. Unión del Pueblo Navarro, Socialistas de Navarra e Izquierda-Ezkerra a la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra, SE ACUERDA:

Admitir a trámite la citada enmienda. (8-13/PRO-00044).

Y no habiendo más asuntos que tratar, siendo las doce horas y veinte minutos del día de la fecha, el Presidente levantó la sesión, de la que se extiende la presente Acta, que firma la Secretaria Primera, con el Visto Bueno de aquél".

4º.- El Sr. Amezketa solicita es que se informe de forma detallada y específica sobre "en "cuántas ocasiones y en qué circunstancias" se han admitido enmiendas al articulado que no guarden la debida relación con el texto objeto del debate.

5º.- Para responder a dicha petición se va a indicar, en primer lugar, cuál es la regulación vigente en relación al derecho de enmienda, contenida en el Reglamento del Parlamento de Navarra de 2011 (en adelante, RPN de 2011).

En segundo lugar se va a hacer referencia a la evolución que ha sufrido dicha regulación en el seno del Parlamento de Navarra en los distintos reglamentos aprobados por la Cámara y en sus modificaciones parciales y a la más reciente Jurisprudencia Constitucional sobre los límites constitucionales del derecho de enmienda y su admisibilidad desde el punto de vista de su relación con el texto objeto de enmienda relacionándola con las previsiones del Reglamento del Parlamento de Navarra vigente.

Finalmente, y en tercer lugar, se va a intentar responder a la cuestión concreta que suscita la emisión del presente informe: en cuántas ocasiones y en qué circunstancias se tiene constancia de que ante la presentación de enmiendas que incumpliesen el artículo 136 del RPN aquellas se han admitido a trámite.

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

Como se ha expuesto en informes anteriores de los Servicios Jurídicos de la Cámara, la potestad legislativa de los Parlamentos está sujeta a un complejo procedimiento formal, integrado por una serie ordenada y preestablecida de fases en las que intervienen sujetos y órganos diversos, conforme a las facultades que tienen atribuidas por el

Ordenamiento Jurídico y en especial por el Reglamento de la Cámara de que se trate.

De acuerdo con la regulación del procedimiento legislativo contenida en el vigente Reglamento del Parlamento de Navarra (RPN de 2011) hay que decir que la cuestión que suscita la emisión de este informe -relación entre enmiendas parciales e iniciativa que pretenden enmendar y su admisión a trámite- se puede plantear durante la tramitación de una iniciativa en Comisión (calificación y admisión de enmiendas ordinarias o "in voce") y también durante su tramitación ante el Pleno de la Cámara (calificación y admisión de enmiendas" in voce", en su caso) dependiendo del tipo de iniciativa de que se trate.

1º.- Regulación de la admisión de enmiendas al articulado en el RPN de 2011 .

La Mesa del Parlamento de Navarra aprobó el 12 de septiembre de 2011 el Texto Refundido del vigente RPN de 2011.

El análisis de la cuestión que motiva la emisión del presente informe se va a realizar con referencia a los preceptos reglamentarios invocados por el Sr. Amezketa en su escrito de 12 de junio, con excepción del 197 relativo a la tramitación de las mociones.

Dentro de las previsiones relativas al Procedimiento legislativo ordinario, de aplicación tanto en la tramitación de los proyectos (artículos 127 y siguientes) como de las proposiciones de ley foral, (artículo148.5) que no requieran para su aprobación la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20. 2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), el artículo 128.6 establece que las **enmiendas al articulado** podrán ser de supresión, de modificación o de adición y que en estos "...dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga". Por su parte el apartado 8 del mismo artículo establece que "...**No se admitirán las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran**.....".

Por otra parte el artículo 130 del RPN establece que transcurrido el plazo de presentación de enmiendas la Mesa de la Comisión las admitirá a trámite "...si están debidamente formuladas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 128...".

De acuerdo con lo establecido en el artículo 134, finalizado el plazo establecido al efecto, las enmiendas admitidas, en su caso, se debatirán en Comisión, sin perjuicio de que se pueda decidir la formación de una ponencia.

Por su parte el artículo 136.1 establece que durante el debate -en Comisión- "...podrán presentarse **enmiendas "in voce"** cuyo texto deberá entregarse en el acto y por escrito, así como que "...Dichas enmiendas **deberán estar en relación directa con el objeto del debate**...".

El artículo 140 relativo a la deliberación de la iniciativas legislativas en Pleno establece que una vez dictaminado un proyecto o proposición de ley foral en Comisión "...el dictamen será sometido a un debate de totalidad y a continuación, se celebrará la correspondiente votación" y que "No obstante lo anterior, **la Presidencia admitirá a trámite las enmiendas "in voce" que presenten los Grupos Parlamentarios que representen, al menos, a la mayoría de los miembros de la Cámara, antes de iniciar el debate**...".

En lo que se refiere al <u>proyecto de Ley Foral de Presupuestos</u> y a los <u>proyectos de ley foral que requieren para su aprobación mayoría absoluta</u>, en una votación final sobre el conjunto del proyecto (artículo 20.2 LORAFNA) se aplican los artículos 128, 134 y 136 citados, en lo que se refiere a la tramitación en Comisión, existiendo diferencias en cuanto a su debate en Pleno porque, por un lado, "...los enmendantes podrán mantener para su defensa ante el Pleno, sus enmiendas rechazadas en Comisión siempre que hubieran obtenido, como mínimo, el voto favorable de un quinto de los miembros de la comisión, o de la totalidad de la representación en Comisión de un Grupo Parlamentario" (artículo 139.1) y porque, por otro, y de más interés en relación al tema que nos ocupa, durante el debate en pleno de este tipo de iniciativas, "...**la Presidencia podrá admitir a trámite enmiendas "in voce" siempre que tengan por objeto subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o**

gramaticales. En cualquier otro supuesto, sólo podrán admitirse a trámite cuando ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión" (artículo 142).

En lo que se refiere a la tramitación de iniciativas legislativas por el procedimiento de lectura única el artículo 158 establece que una vez acordada por la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la tramitación directa ante el Pleno y en lectura única de una iniciativa legislativa, "...**la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas, que no podrán ser a la totalidad y se presentarán ante la misma que procederá a su calificación**...".

El mismo artículo establece que "**También se admitirán a trámite las enmiendas "in voce" que presenten los Grupos Parlamentarios que representen, al menos, a la mayoría de los miembros de la Cámara, antes de iniciarse el debate en el Pleno."**

2º.- Regulación de la admisión de enmiendas parciales en los distintos Reglamentos aprobados por el Parlamento de Navarra.

Reglamento del Parlamento de Navarra de 1985.

El Pleno del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 12 de junio de 1985 aprobó el Primer Reglamento del Parlamento de Navarra (RPN de 1985) que sustituyó al Reglamento provisional del Parlamento Foral de 30 de marzo de1982.

El artículo 123 de este RPN de 1985 establecía que, una vez publicado un proyecto de ley foral, los Grupos Parlamentarios y los Parlamentarios Forales, a título individual podrían formular enmiendas al mismo exigiéndose respecto a las de los primeros que fueran suscritas por sus respectivos portavoces y respecto a las segundas que llevasen la firma del portavoz del grupo. El artículo especificaba que las enmiendas al articulado podían ser de supresión, de modificación o de adición, debiendo incluir en los dos últimos casos "...el texto concreto que se proponga".

En lo que se refiere al debate en Comisión, el artículo 131 establecía la posibilidad de que se pudiesen presentar enmiendas "in voce" cuyo texto debería "...presentarse en el acto y por escrito..."

debiendo estar dichas enmiendas "...en relación con el objeto del debate...".

Para su admisión a trámite por la Mesa de la Comisión se requería la firma de al menos dos Grupos Parlamentarios o un quinto de los miembros de la Comisión. Si la enmienda "in voce" era propuesta por un parlamentario perteneciente al Grupo mixto debería contar también con la firma de, al menos un grupo parlamentario (artículo 131.1)

El RPN establecía (artículo 125) que la Mesa de la Comisión, una vez transcurrido el plazo para su presentación admitiría las enmiendas presentadas "...si están debidamente presentadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 123...".

Respecto a las "in voce" el artículo 131.2 preveía que correspondería a la Mesa de la Comisión examinar las enmiendas presentadas y su adecuación a lo establecido en el apartado 1 del artículo 131 y decidir sobre su admisión a trámite, estableciendo asimismo que "La admisión a trámite de una enmienda "in voce" comportará necesariamente la retirada de las enmiendas que sobre la misma materia hubiesen presentado los firmantes".

El RPN de 1985 permitía que se mantuvieran para su defensa ante el Pleno, las enmiendas rechazadas en Comisión, siempre que hubieran obtenido un mínimo de apoyo en comisión (artículo 133.3 RPN).

El artículo 136 del RPN, ya en lo que se refiere al debate en Pleno, establecía que durante el debate, la Presidencia podría admitir a trámite enmiendas "in voce" siempre que tuvieran por objeto subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. En cualquier otro supuesto, sólo podrían admitirse a trámite cuando ningún Grupo Parlamentario se opusiera a su admisión.

En el RPN de 1985 no existían diferencias en lo que se refiere a la tramitación en pleno de las enmiendas rechazadas en Comisión en función de si la iniciativa legislativa requería para su aprobación la mayoría simple o la mayoría absoluta de los votos del Pleno del Parlamento. En ambos casos el RPN permitía que se mantuvieran para su defensa ante el Pleno, las enmiendas rechazadas que hubieran obtenido determinados apoyos en Comisión (artículo 133.3 RPN).

Tampoco había diferencias en lo referente a la presentación en pleno de enmiendas "in voce". La admisión de enmiendas "in voce" que no tuvieran por objeto la subsanación de errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales estaba condicionada a que ningún grupo parlamentario se opusiera a su admisión.

Por otra parte, el artículo 153 del RPN de 1985 en lo que se refiere a la tramitación de iniciativas legislativas en lectura única ante el Pleno o, en su caso, ante una comisión, era sumamente estricto: solo contemplaba dicha posibilidad para la tramitación de proyectos de ley foral cuando su naturaleza lo aconsejare, viniese determinada por un precepto reglamentario o su simplicidad de formulación lo permitiese y, por las características especiales que concurren en este procedimiento especial, no contemplaba la posibilidad de que dichos proyectos pudieran ser objeto de enmienda. El conjunto del proyecto se sometía a una única votación.

Reglamento del Parlamento de Navarra de 1995.

En el año 1995 se aprobó un nuevo Reglamento del Parlamento de Navarra (Acuerdo del Pleno del Parlamento de Navarra de 2 de febrero de 1995) que en lo que se refiere al objeto de este informe mantiene, en líneas generales, la regulación anterior de 1985.

Se modificó el Reglamento en lo referente a la tramitación de iniciativas legislativas en lectura única. En el nuevo artículo 155 se estableció la posibilidad de que tanto los proyectos como las proposiciones de ley foral tomadas en consideración, cuando su naturaleza lo aconsejase o su simplicidad de formulación lo permitiese, pudiesen ser tramitados directamente y en lectura única ante el Pleno de la Cámara.

Este artículo recogía también la posibilidad de que, en dicho procedimiento, se pudieran presentar enmiendas dentro del plazo establecido al efecto, correspondiendo a la Mesa de la Cámara su calificación y admisión.

Reglamento del Parlamento de Navarra de 2007.

En el año 2007 se modificó parciamente el RPN de 1995 por Acuerdo de 13 de marzo de 2007 del Pleno del Parlamento de Navarra, un Reglamento que fue objeto de un Texto Refundido publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 15 de 16 de Octubre de 2007..

El contenido del Reglamento anterior se mantuvo en líneas generales y se introdujeron algunas modificaciones.

En lo que al objeto de este informe se refiere, se añadió al artículo 127 referido al trámite de enmiendas un nuevo apartado del tenor siguiente: "...**8. No se admitirán las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto al que se refieran.".**

Además, la posibilidad del mantenimiento –para su debate en Pleno- de las enmiendas rechazadas en Comisión que hubieran obtenido determinados apoyos se mantuvo exclusivamente para los proyectos de ley foral de presupuestos y para los proyectos y proposiciones de ley foral a que hace referencia el artículo 20.2 de la LORARFNA (de mayoría absoluta) (artículo 138) eliminándose para el resto de iniciativas legislativas que una vez dictaminadas en Comisión, serían sometidas en Pleno a un debate de totalidad (artículo 139).

Respecto a estas últimas se introdujo la siguiente posibilidad: "No obstante lo anterior la Presidencia admitirá a trámite las enmiendas "in voce" que presenten los grupos parlamentarios que representen, al menos, a la mayoría de la Cámara, antes de iniciar el debate" (artículo 139.2).

Para los primeros se mantuvo la regulación anterior: "Durante el debate a que se refiere el artículo anterior, la Presidencia podrá admitir a trámite enmiendas "in voce" siempre que tengan por objeto subsanar errores, incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. En cualquier otro supuesto solo podrán admitirse a trámite cuando ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión" (artículo 141).

Respecto a la tramitación de una proposición de ley foral en <u>lectura única</u> se eliminó la exigencia que tuviera que haber sido tomada en

consideración con anterioridad, estableciéndose que la no aprobación del trámite de lectura única en este caso implicaría su rechazo. También se eliminó la posibilidad de que se pudieran presentar enmiendas a la totalidad en el caso de proyectos de ley foral (artículo 157).

Reglamento del Parlamento de Navarra de 2011.

El Texto Refundido de 2007 fue modificado, a su vez por Acuerdo de 24 de marzo de 2011 del Pleno del Parlamento de Navarra. Un nuevo Texto Refundido fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 10 de 15 de septiembre de 2011.

El contenido del Reglamento anterior se mantuvo en líneas generales y se introdujeron algunas modificaciones.

En lo que afecta al contenido de este informe se modificó el artículo 158 del RPN introduciéndose la posibilidad de que en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley foral directamente ante el Pleno y por el procedimiento de lectura única se pudiesen presentarenmiendas "in voce", aspecto que no estaba expresamente contemplado anteriormente. El texto introducido es el siguiente: "También se admitirán a trámite las enmiendas "in voce" que presenten los grupos parlamentarios que representen, al menos, a la mayoría de los miembros de la Cámara, antes de iniciarse el debate en el Pleno".

3º.- Doctrina Constitucional sobre el derecho de enmienda parcial o al articulado desde el punto de vista de su relación con la iniciativa a enmendar.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara han emitido diversos informes sobre la cuestión que constituye el objeto de este informe (se adjuntan como anexos números 1 y 2 los últimos informes emitidos sobre el particular). En todos ellos los Servicios Jurídicos se han venido haciendo eco de la doctrina constitucional relativa al tema que nos ocupa. También se han emitido informes verbales tanto en lo que se refiere a enmiendas presentadas directamente en el Pleno como sobre las presentadas en las sesiones de las diferentes comisiones.

La doctrina más reciente sobre esta cuestión está contenida en la Sentencias del Tribunal Constitucional 119/2011, 136/2011, 204/2011 y 234/2012.

En la primera de ellas, que resuelve un recurso de amparo, se analiza el tema desde el punto de vista del artículo 23 de la CE que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes y el derecho a acceder a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. En las otras tres se analiza la posible inconstitucionalidad de algunos artículos contenidos en las diversas normas legales analizadas cuyo texto concreto había surgido de enmiendas que, según se alegaba, no guardaban relación con los textos que enmendaban, entre otros aspectos.

Además, en las tres primeras se resuelven varios supuestos planteados en el trámite legislativo del Senado en base a lo establecido por la propia CE y por el Reglamento de la Cámara alta mientras que en la cuarta se aplica la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en las anteriores a decisiones adoptadas por una cámara autonómica: la Asamblea de la Región de Murcia.

Como se expondrá a continuación, la más reciente doctrina constitucional, a la que se va a hacer referencia, establece la exigencia de una cierta homogeneidad entre la enmienda parcial o al articulado y el texto al que se refiere, aun incluso en los casos en que el reglamento de la Cámara de que se trate guarde silencio sobre la posibilidad de que la mesa respectiva realice un control de homogeneidad. Esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto del texto enmendado.

Otra cosa será, como veremos, cuáles pueden ser las consecuencias jurídicas de la inobservancia de dicho requisito que habrá que analizar caso por caso, de acuerdo también con la propia doctrina constitucional.

Por otra parte, tampoco habría que descartar que dicha Jurisprudencia Constitucional en la que se analizan unas concretas situaciones de hecho, con unas concretas alegaciones y unos determinados textos normativos (fundamentalmente el Reglamento del

Senado y la CE en lo que a dicha Cámara se refiere) pudieran ser objeto de alguna matización si el Tribunal Constitucional llegase a analizar, atendiendo a un supuesto concreto, otros textos reglamentarios, como pudiera ser el caso del RPN de 2011 siguiendo a este respecto, entre otras, las previsiones del artículo 3 del Código Civil según el cual "Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas" o incluso la propia práctica seguida en la institución foral.

a) <u>STC 119/2011.</u>

En la STC 119/2011 el Tribunal Constitucional analiza si los acuerdos de la Mesa del Senado mediante los cuales se admitió y confirmó la admisión a trámite de dos enmiendas del Grupo Parlamentario Popular presentadas al proyecto de ley orgánica de arbitraje que tenían por objeto sendas modificaciones del Código Penal habrían vulnerado el derecho de los recurrentes a acceder y ejercer en condiciones de igualdad las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 de la Constitución) y con ello el derecho de los ciudadanos a participar por medio de sus representantes en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE).

Antes de proceder al análisis del tema concreto que se le plantea, recuerda el Tribunal que "*...el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 CE) incorpora, como garantía añadida, el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria, caracterizado por el ius in officium, tutelado por el artículo 23.2 de la CE como un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, de modo que una vez creados los derechos y facultades se integran en su status representativo....*" y que "*...cualquier infracción del estatuto del parlamentario en la Cámara no representa, por si sola, una lesión del derecho fundamental, toda vez que solo poseen relevancia constitucional aquellos derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria por lo que solo cabe apreciar vulneración del artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones*

jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes..."

El Tribunal Constitucional reitera en la sentencia la estrecha conexión entre la garantía del artículo 23.2 CE y el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes (artículo 23.1 CE).

Afirma también el Tribunal que para apreciar una vulneración del artículo 23.2 CE es preciso examinar "...*en primer lugar si ha existido una infracción de la legalidad parlamentaria para, posteriormente analizar si, en su caso, dicha infracción, además ha afectado al núcleo de su función representativa...".*

En el caso analizado los recurrentes habían argumentado que la admisión a trámite de unas enmiendas que carecían de conexión material con el proyecto de ley resultaba contraria a la Jurisprudencia Constitucional.

En su respuesta le Tribunal Constitucional recuerda que "...*se ha pronunciado en diversas resoluciones sobre la regularidad constitucional de la admisión de enmiendas que en el transcurso del procedimiento legislativo vengan a alterar sustancialmente un proyecto de ley...".*

Como veremos, el Tribunal realiza una recopilación de dichas resoluciones y lo hace dividiéndolas en dos grupos. Por un lado relaciona aquellas que solo contemplan un posible control formal de la regularidad de las enmiendas y, por otro, aquellas otras, más recientes en el tiempo, que amparan la realización de un control material del contenido de las enmiendas por los órganos parlamentarios que reglamentariamente tengan atribuida la función de calificación y admisión de aquellas.

Entre las primeras y, en primer lugar, el Tribunal remite a lo establecido en **STC 99/1987** en la que mantuvo que "...*no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de 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, exceptuando lo establecido en los artículo 84 y 134 de la CE para garantizar un ámbito de acción propio del Gobierno..."* Para el Tribunal Constitucional "...*al*

aceptar como enmienda lo que un grupo parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad…".

Esta doctrina fue ratificada por el Pleno del Tribunal en **STC 194/2000**. En este supuesto se analizó "*…si la utilización de un proyecto de ley para incluir a través de una enmienda introducida durante su tramitación en el Senado, un precepto ajeno a la materia regulada en aquel vulneraba las normas del procedimiento ordinario…*". En esta Sentencia se insistió en que "*…la enmienda que dio origen a la disposición requerida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los artículos 90.2 CE y 107 del Reglamento de Senado que no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados…*".

El Tribunal Constitucional admite que "*…la tesis de los recurrentes según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede ser más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro ordenamiento, pero…*" (esa tesis) "*…no se deduce necesariamente del bloque de constitucionalidad…*".

En estos dos pronunciamientos el Tribunal vino a concluir que "*…no cabe derivar de la Constitución la existencia de unos límites al alcance de las enmiendas senatoriales que impida innovaciones en la finalidad de la iniciativa legislativa de modo que la negativa a valorar la consecuencia de una conexión material u homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa como requisito de admisibilidad de una enmienda no supondría una infracción de la legalidad reglamentaria…*"

Junto a estos dos pronunciamientos el Tribunal Constitucional destaca la existencia de otras tres resoluciones dictadas en otros tantos procedimientos de amparo contra decisiones de las mesas de varios parlamentos autonómicos, que amparan la realización de un control material del derecho de enmienda.

En la **STC 23/1990** se analizaba si la decisión de la Mesa de las Cortes Valencianas de rechazar una enmienda de texto alternativo a un proyecto de proposición de ley orgánica de modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana por carecer de congruencia con el texto al que iba dirigida vulneraba el derecho reconocido en el artículo 23 de la CE

El recurso fue desestimado porque el reglamento de las Cortes Valencianas exige que este tipo de enmiendas "*...versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar afirmando que este requisito se deduce...del carácter alternativo de las propuestas...*" Para el Tribunal "*...la decisión de la Mesa de las Cortes al denegar la admisión del escrito de enmienda...por falta de congruencia se atuvo a las normas reglamentarias...*".

En **Auto 275/1993** se analizaron los acuerdos adoptados en la Junta General del principado de Asturias por los que se inadmitieron 23 enmiendas presentadas a la propuesta de proposición de ley orgánica de modificación del Estatuto de Autonomía con las que se pretendía la modificación de la exposición de motivos, una nueva redacción íntegra de los cinco apartados de la iniciativa legislativa, la adopción de 17 nuevos apartados y la sustitución de la disposición derogatoria, con fundamento en la desconexión entre el contenido de las enmiendas y el objeto de la propuesta vulneró o no el artículo 23.2 CE.

El Tribunal inadmitió por auto la demanda al considerar que el conjunto de las enmiendas al articulado constituían una enmienda a la totalidad con texto alternativo que el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias no permitía en el caso de las proposiciones de ley.

Una tercera resolución es la contenida en el **Auto 118/1999** que inadmitió un recurso –por carecer manifiestamente de contenido- presentado en relación con una decisión de la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria que inadmitió dos enmiendas por resultar incongruentes con el texto que se pretendía enmendar "*...haciendo extensiva a las enmiendas parciales la jurisprudencia establecida en la STC 23/1990 sobre la exigencia de que exista una correlación material con el texto enmendado...*"

El Tribunal Constitucional consideró que aunque en el Reglamento de la Asamblea "...*no se establecía expresamente respecto de las enmiendas al articulado ningún tipo de conexión con la iniciativa a enmendar, se afirmó que esta conexión u homogeneidad de objeto con el texto enmendado resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquel...*".

En estas resoluciones el Tribunal Constitucional, como expone en la propia STC 119/2011, confirma la constitucionalidad de las valoraciones de las Mesas de las Cámaras sobre la homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas legislativas para propiciar su inadmisión "...***no solo en aquellos supuestos en los que el Reglamento de la Cámara lo tenga previsto de manera expresa sino también, en aquellos casos en los que no se establezca una concreta previsión al respecto...***".

El Tribunal a la vista de todo lo anterior decidió abordar en la **STC 119/2011** una "clarificación y revisión" de la Jurisprudencia Constitucional "dictada sobre el particular por tratarse las anteriores de disposiciones de distinta naturaleza (sentencias y autos) y lo hace de la forma siguiente:

En primer lugar afirma que el hecho de que la Constitución o, en el caso analizado, el Reglamento del Senado no contengan ninguna norma expresa relativa a los límites materiales del derecho de enmienda "...*no implica que desde el punto de vista constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos enmendar...*".

Y ello porque "...*Con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado...*" y que "...*Además la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión ya que una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea legislativa como objeto de deliberación no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto..*".

Para el Tribunal Constitucional "...*la enmienda conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; solo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esta primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer, primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada*".

Por ello "...*incluso en los supuestos en que el Reglamento de la cámara legislativa correspondiente, como es el caso del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo...*".

Ahora bien, para el Tribunal Constitucional, estas afirmaciones deben completarse con algunas ideas adicionales:

La primera de ellas es que: "...para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de *homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un* ***amplio margen*** *de valoración...*" *ya que "...****el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en una reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado...*".

Para el Tribunal Constitucional "...*el representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (artículo 1.1 de la CE) debe contar con* ***un margen de actuación amplio y flexible,*** *precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone...". Por ello, para el Tribunal Constitucional "...en estas, como en otras muchas decisiones, los órganos de gobierno de las cámaras deben contar con un* ***amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate.*** *Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una absoluta falta de conexión no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada aunque sea sucintamente sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, pues solo 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...".*

En segundo lugar, para el Tribunal Constitucional esta valoración debe realizarse en el seno del procedimiento reglamentario.

Y en tercer lugar "...*aun asumiendo que en determinadas circunstancias pueden existir razones de urgencia que propicien acelerar la aprobación de una concreta iniciativa legislativa, existe la posibilidad de acudir a otros mecanismos, como, cuando resulte jurídicamente viable, al Decreto Ley o a las tramitaciones legislativas de urgencia o de lectura única.".* Para el Tribunal Constitucional *"...aceptar el ejercicio del derecho de enmienda como mecanismo paliativo o sustitutivo de las insuficiencias que pudieran tener los procedimientos legislativos, supondría tanto como hacer caso omiso de la voluntad del constituyente. Y ello porque este ya ha determinado los instrumentos a través de los cuales las Cortes o, en su caso, el Gobierno, tienen que hacer frente a las urgencias legislativas...".*

Para el Tribunal Constitucional "...*Utilizar mecanismos de enmienda para obviar estas previsiones e incluso hipotéticas insuficiencias no puede justificar sin más su desconocimiento. Desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede*

evitarlo u cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que puede tener pero no forzar la Constitución…".

Después de estas consideraciones generales el Tribunal entra a analizar el caso concreto que se le plantea y recuerda que la "…Mesa del Senado rechazó inadmitir las enmiendas presentadas, aun reconociendo su absoluta desconexión material con el proyecto de ley a enmendar, con el argumento de que los artículos 90.2 y 106 CE y 107 del RS no contienen ninguna limitación en ese sentido…".

Pese a esta última consideración, el Tribunal Constitucional en atención a la doctrina expuesta considera que: "…*la decisión de la Mesa del Senado negándose a realizar el juicio de homogeneidad de las enmiendas con el texto a enmendar por los senadores recurrentes supuso una infracción de la legalidad parlamentaria…*" y que "…*esta infracción se ve confirmada, además, por el hecho patente de la más absoluta desconexión entre el proyecto de ley…cuya única finalidad era modificar la LOPJ para atribuir determinadas competencias en materia de arbitraje a los Juzgados de lo mercantil y las enmiendas admitidas a trámite por la Mesa del Senado cuyo objeto era modificar el Código Penal añadiendo tres tipos penales…*" nuevos.

El Tribunal recuerda que además de la infracción reglamentaria que reconoce existe en el caso analizado, la vulneración del artículo 23.2 CE exige "… *y así ha sido señalado reiteradamente por este Tribunal, además de la ya argumentada infracción de la legalidad reglamentaria, que dicha infracción haya afectado al núcleo de su función representativa…*". A este respecto expone el Tribunal "…. *Los recurrentes han alegado que la tramitación de las enmiendas cuestionadas ha supuesto un alteración de la función atribuida al Senado, privándole del derecho a un debate informado que deducen de la exigencia de que los proyectos de ley se acompañen de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos…".*

Ante estas alegaciones el Tribunal Constitucional entiende que "…*En el presente caso la ya señalada lesión del procedimiento legislativo, al negarse la Mesa del Senado a valorar la existencia de homogeneidad entre las enmiendas propuestas y la iniciativa a enmendar y al constatarse la absoluta falta de homogeneidad, no puede considerase inane a los efectos del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2*

CE. Con la admisión a trámite de unas propuestas de modificación del Código Penal que no guardaban relación material con el contenido de la ley de arbitraje remitida por el Congreso de los Diputados, los recurrentes vieron restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta esè momento había rodeado el debate sobre la ley de arbitraje, frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto..." Para el Tribunal Constitucional "...la calificación como enmiendas de lo que , por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva, impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el artículo 90.2 CE que constituyen la esencia de su función representativa como senadores....·.

Sin embargo, las consecuencias de lo anterior implican, solamente, el reconocimiento del amparo a los recurrentes con el reconocimiento del derecho vulnerado y de su derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.2 CE) y la anulación de los acuerdos (de la Mesa del Senado) impugnados, por los que se admitieron a trámite las enmiendas cuestionadas, no procediendo realizar en dicho recurso de amparo ningún pronunciamiento ni deducir efecto alguno de su fallo sobre la constitucionalidad de los preceptos afectados.

b) <u>STC 136/2011.</u>

En la STC 136/2011 se discutía, entre otros aspectos que no vienen al caso, la posible inconstitucionalidad de la ley 50/1998, de 30 de Diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social por violación del artículo 90.2 de la CE ya que en la tramitación parlamentaria de la ley de añadieron, en ambas cámaras, importantes enmiendas aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario en el Senado.

El Tribunal Constitucional analiza la posición que ocupa el derecho de enmienda dentro de la potestad legislativa que la Constitución atribuye a las Cortes Generales para lo cual no solo hay que acudir a las disposiciones que sobre el particular recoge el texto constitucional sino también a aquellas otras que puedan estar integradas en el denominado bloque de constitucionalidad, entre las que se encuentran los reglamentos parlamentarios de forma que la inobservancia de los preceptos que

regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación d ela voluntad popular en el seno de las cámaras.

Las Cámaras en ejercicio de la autonomía reglamentaria que la CE y el resto del bloque de constitucionalidad les reconocen aprueban sus propios reglamentos que ordenan la vida interna de las cámaras, regulando su propis organización y funcionamiento, definen los derechos y atribuciones que ostentan los parlamentarios y articulan las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno.

Recuerda el Tribunal la doctrina establecida en la STC 119/2011 a la que se ha hecho referencia considerando expresamente que "...***no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma***, de forma que cuando "*...el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete dicha conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario, a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa, quien tiene la prerrogativa de decidir, qué materias serán sometidas al conocimiento, debate y, en su caso, aprobación por las Cortes Generales...*" y que "*...tal desviación en el ejercicio del derecho de enmienda parcial afecta al carácter instrumental del procedimiento legislativo (artículo 66.2 CE) y en consecuencia a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional si alterase de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las cámaras. Lo que ocurriría si con tal alteración se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático y que debe presidir necesariamente la tramitación de toda iniciativa legislativa (artículo 1.1. CE)...*".

El Tribunal Constitucional reconoce sin embargo, que "...***no toda infracción de los reglamentos de las cámaras y por tanto no toda violación del procedimiento legislativo, convierte en inconstitucional al resultado normativo final***..." porque "*... dado el carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores*

superiores de nuestro ordenamiento, el principio democrático y el pluralismo político (artículo 1.1CE) la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo ***solo podrían viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esta inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras....Valores y principios que han de ser respetados también en la tramitación de las leyes que, como la impugnada, tengan un contenido heterogéneo, si bien en este caso la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a la funcionalidad y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que este queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria,...".***

El Tribunal Constitucional afirma que "...***En todo caso no cabe descartar que, en determinadas circunstancias, el uso indebido del derecho de enmienda en una Cámara pueda constituir también una infracción ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos y, en consecuencia, tanto de su derecho a ejercer la función parlamentaria (artículo 23.2 CE) como, en íntima conexión con este, del derecho e participación ciudadana en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE) si es que priva a los representantes de los ciudadanos de ejercer con plenitud las funciones propias del cargo para el que han sido democráticamente designados.*** *Hay que tener presente que uno y otro derecho encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático...".*

Ahora bien recuerda el Tribunal Constitucional que "...*no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado final, tampoco toda infracción de los reglamentos de las cámaras (per se), constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional, pues los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos en que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo, solo pueden constituir el objeto idóneo de un recurso de amparo cuando se trate de preservar el derecho fundamental de participación de quienes están legitimados en el mismo y no así, por ejemplo, ante vicios de una insuficiente entidad o cuando aun existiendo*

un vicio se han respetado los derechos de los parlamentarios y grupos parlamentarios…"

En definitiva el Tribunal Constitucional indica en referencia a la STC 119/2011 que él mismo ha considerado que hay lesión del derecho de acceso a los cargos públicos del artículo 23.2 de la CE cuando la Mesa del Senado se negó "…*a valorar la existencia de homogeneidad entre las enmiendas propuestas y la iniciativa a enmendar…*" y también cuando se ha constatado "…*la absoluta falta de homogeneidad entre enmiendas y texto a enmendar…*". Porque ello supuso tanto violentar la posición institucional del Senado como también lesionar el derecho de los Senadores recurrentes a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido en la CE al ver restringidas sus facultades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado el debate de la ley…"

Sin embargo, en el caso concreto analizado en la sentencia 136/2011 el Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que "…*la vulneración aducida no puede conducir a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 50/1998 ante la falta de concreción del recurso …no siendo función de este Tribunal Constitucional la de investigar el contenido de la Ley 50/1998 a la búsqueda de los concretos preceptos respecto de los cuales se haya podido producir la situación denunciada en la demanda, por lo que debemos detener aquí nuestro análisis…*".

c) <u>STC 204/2011.</u>

En STC 204/2011, en lo que se refiere exclusivamente al objeto de este informe se cuestiona la admisión, en el Senado, de unas enmiendas "transaccionales" en tanto que tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo que tenía por finalidad "…proponer una redacción diversa de los tres preceptos…".

Algunas de las enmiendas presentadas fueron aprobadas en Comisión y otras "…*se mantuvieron, en todo caso, para su examen en el pleno del Senado…*" en el que tuvieron "…*un lugar destacado en el debate…*".

El Tribunal niega que las cuestiones introducidas mediante las "*...citadas enmiendas transaccionales estuvieran materialmente desconectadas de la iniciativa legislativa o incurrieran en falta de homogeneidad con la misma en el sentido pretendido por los recurrentes...*" ya que aunque "*...Siendo cierto que las mismas tenían por objeto modificar la redacción de los preceptos objeto de impugnación, ello no puede automáticamente conducir a la conclusión de que se introdujera por ello una cuestión nueva, pues no toda nueva redacción ha de implicar necesariamente que se esté planteando un asunto nuevo...*" **Para el Tribunal Constitucional en el supuesto analizado "*...las enmiendas controvertidas no estaban en absoluto desconectadas de la finalidad...central del proyecto de ley...*", sino que más bien al contrario, "*...se trata por tanto de enmiendas directamente vinculadas al objeto del proyecto inicial con el que por lo tanto existiría la necesaria conexión...*".** Para el Tribunal Constitucional ***"...No se introduce en consecuencia una cuestión nueva que conculque los límites constitucionales al derecho de enmienda..."***

Recuerda además el Tribunal Constitucional que **el artículo analizado del Reglamento del Senado también "*...admite una interpretación más amplia que la pretendida por los recurrentes...*"** El Tribunal Constitucional concluye que "*...desde una perspectiva constitucional ningún reproche merece la interpretación del precepto reglamentario dada por el presidente en la Comisión dentro del necesario margen de apreciación para el que le faculta la norma y que decidió su admisión y además que "...en ningún lugar de la demanda se presentan argumentos para sostener que la citada interpretación...haya mermado las facultades de los parlamentarios para debatir sobre las citadas enmiendas ni que se haya hurtado a las cámaras las posibilidades de debate posterior limitándose el escrito a poner de manifiesto el tenor de las enmiendas presentadas y las protestas que a su presentación se formularon por algunos senadores durante el debate...*". Para el Tribunal Constitucional incluso aunque "*...se pudiera entender infringido el precepto reglamentario no ha quedado acreditado a la luz de los razonamientos de los recurrentes que ello haya alterado de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad parlamentaria...*" y que tampoco dicha conclusión puede extraerse del "*...propio desarrollo posterior del procedimiento legislativo que, como se desprende de los antecedentes, propició que el contenido de las citadas enmienda fuera también objeto de discusión en la Comisión correspondiente, en el Pleno*

del Senado y en sesión plenaria en el Congreso. Para el Tribunal Constitucional no ha quedado acreditado que en este supuesto se haya producido restricción alguna a las facultades de las cámaras...".

d) <u>STC 234/2012.</u>

En STC 234/2012 se discutía la constitucionalidad de una disposición de una ley aprobada por la Asamblea regional de Murcia introducida mediante una enmienda de adición presentada en la fase terminal del procedimiento legislativo.

La disposición en cuestión, que fue declarado inconstitucional, aunque por otras razones a las ahora analizadas, suponía la introducción en la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de determinadas modificaciones de determinados preceptos de otra norma legal: la ley 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia.

El Tribunal Constitucional, después de hacer referencia a la doctrina constitucional expuesta, considera que "*...es evidente que la enmienda introducida guarda una conexión mínima de homogeneidad con la iniciativa legislativa desestimando al declaración de inconstitucionalidad alegada...*".

<u>El Reglamento del Parlamento de Navarra y la Jurisprudencia Constitucional.</u>

De las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Por el propio carácter subsidiario de la enmiendas respecto al texto enmendado y por la lógica de la propia tramitación legislativa es posible concluir que incluso en aquellos supuestos en los que el reglamento de la cámara correspondiente guarde silencio sobre la posibilidad de que el órgano correspondiente verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia puede ser constitucionalmente exigible.

Para apreciar si concurre esa conexión material o relación de homogeneidad el órgano competente debe contar con un amplio margen

de valoración porque el procedimiento legislativo no puede convertirse en un rígido procedimiento de carácter reglado.

El representante de la voluntad popular también debe contar con un amplio y flexible margen de actuación para acercar sus actuaciones a las exigencias que el principio democrático impone, por lo que los órganos de gobierno de las cámaras deben contar con un amplio margen de valoración para determinar la existencia de esa conexión material entre la enmienda y la iniciativa legislativa objeto de debate.

Esa tarea de verificación requiere una valoración motivada y que solo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa.

Cuando existan razones de urgencia que propicien acelerar la aprobación de una concreta iniciativa existe la posibilidad de acudir a otros mecanismos como son el decreto ley o las tramitaciones legislativas de urgencia o en lectura única.

Cuando el órgano llamado a calificar y admitir, en su caso, las enmiendas se niega a realizar el juicio de homogeneidad o conexión de aquellas con el texto a enmendar se produce una infracción reglamentaria y si esta infracción se ve confirmada con el hecho patente de una absoluta desconexión entre enmienda e iniciativa nos podemos encontrar ante una infracción del artículo 23.2 de la CE si dicha infracción hubiera afectado al núcleo de la función representativa, si se hubiese privado a los parlamentarios del derecho a un debate informado, si estos vieron restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática nueva y por completo ajena a la que hasta ese momento había rodeado el debate de la iniciativa legislativa o si contraría la naturaleza de la representación y la igualdad de los representantes.

Una lesión del artículo 23.2 de la CE exige siempre que se acredite una infracción reglamentaria y puede implicar, cuando se den las circunstancias a que se ha hecho referencia, además del reconocimiento del derecho de los parlamentarios afectados, la anulación de los acuerdos adoptados, pero en ningún caso la inconstitucionalidad de la norma porque este concreto aspecto no puede dilucidarse en un procedimiento

de amparo (artículo 41 CE) que, sin embargo, es el adecuado para verificar si se ha producido o no una lesión de un derecho fundamental como es el reconocido en el artículo 23 de la CE

Cuando el Tribunal Constitucional ha abordado esta última cuestión, en sus sentencias más recientes, y ha analizado si la falta de conexión entre enmienda e iniciativa legislativa puede conducir a una declaración de inconstitucionalidad de la norma ha desestimado dicha posibilidad bien por falta de argumentación suficiente en la demanda (STC 136/2011), bien porque ha considerado que existía la suficiente conexión (STC 234/2012) o bien porque estaba justificado reglamentariamente (204/2011).

En el caso del Parlamento de Navarra el apartado 8 del artículo 128 del RPN prohíbe que se admitan "...las enmiendas al articulado que carezcan de le debida relación con el texto al que se refieran...".

No contienen una prohibición similar ni el artículo 136, que exige que las enmiendas "in voce" deberán estar "...en relación directa con el objeto del debate..." -expresión que puede entenderse en el sentido de que la enmienda "in voce" que se presente tenga que referirse al artículo concreto o disposición que se estuviese debatiendo en el momento concreto en que aquella se presente y no a otros ya debatidos anteriormente- aunque sí contempla la obligada retirada de las enmiendas que sobre la misma materia hubieran presentado los firmantes, ni los artículos 140.2 y 158.2 que únicamente exigen que las enmiendas estén respaldadas por un número de parlamentarios que impliquen la mayoría absoluta de la Cámara.

Esta regulación, sin embargo, no impide que se aplique en el Parlamento de Navarra la doctrina constitucional a la que se ha hecho referencia que, como hemos visto, considera que incluso en aquellos supuestos en los que el reglamento guarde silencio, puede ser exigible que el órgano competente verifique ese control de homogeneidad entre enmienda e iniciativa legislativa ya que esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que tienen las enmiendas respecto del texto enmendado. En este sentido, también habría que considerar la aplicación extensiva de las previsiones del artículo 128.8 a todos los casos en los que se suscite la admisión de enmiendas parciales o al articulado, aunque tampoco habría que descartar de plano una interpretación de los artículos

140 y 158 más ajustada a la literalidad y más cercana a una concepción formal del derecho de enmienda

La problemática a la que hace referencia el Sr. Amezketa en su escrito podría soslayarse volviendo a anteriores regulaciones reglamentarias que no admitiesen la admisión de enmiendas que se presentasen en el último momento del debate en Pleno cuando algún Grupo Parlamentario se opusiese a su tramitación.

Una previsión de estas características se contiene en el artículo 142 del RPN de 2011 y también en el artículo 118 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

OCASIONES DE LAS QUE SE TIENE CONSTANCIA EN LAS QUE SE HAYAN PRODUCIDO LAS VULNERACIONES A QUE HACE REFERENCIA EL SR. AMEZKETA EN EL ESCRITO PRESENTADO EL 12 DE JUNIO DE 2014.

Antes que nada hay que recordar que la función de calificación y admisión de las enmiendas presentadas a las distintas iniciativas legislativas corresponde, como ya se ha expuesto con anterioridad, a la Mesa de la respectiva Comisión y a la Mesa de la Cámara que realizan esta función con el asesoramiento de los letrados y del Letrado Mayor respectivamente, aunque los artículos 140 y 142 del RPN atribuyen esta facultad al Presidente del Parlamento para los supuestos a los que dichos artículos se refieren.

Seguidamente se ha va a hacer referencia a los distintos supuestos de los que se tiene constancia en los que se ha planteado el problema que suscrita la emisión de este informe. Los resultados no han sido los mismos en todos los casos.

Estos son los supuestos que la que suscribe ha conseguido acreditar:

1º.- Los Servicios Jurídicos de la Cámara emitieron sendos informes los días 19 de febrero de 2013 y 11 de febrero de 2014 que se adjuntan como anexos números 1 y 2.

En el supuesto al que se refiere el primero de ellos se entendió, en aplicación de la doctrina constitucional citada, que las enmiendas cuestionadas podían admitirse a trámite y se razona porqué, mientras que en el segundo, se llegó a la conclusión contraria. En el primer *caso* se admitieron las enmiendas y en el segundo la Mesa de la Comisión decidió, en contra del informe jurídico, y con el voto en contra de un miembro de la Mesa de la Comisión y el favorable de los otros dos, admitirlas a trámite.

2º.- Con fecha 18 de septiembre de 2012, la Mesa de la Comisión de Educación acordó inadmitir cuatro enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular del Parlamento de Navarra por falta de la debida relación con el texto que pretendían enmendar. El Grupo Parlamentario proponente interpuso un recurso contra dicha decisión que posteriormente fue retirado. Se adjunta como anexo 3 el acta de la reunión.

3º.- En sesión de la Comisión Economía, Hacienda, Industria y empleo, celebrada el 13 de diciembre de 2013 en la que se debatió el proyecto de ley Foral de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias la Mesa de la Comisión, siguiendo el informe verbal del letrado asistente, acordó inadmitir por falta de relación con el texto a enmendar, varias enmiendas "in voce" que tenían por objeto la incorporación al texto del proyecto objeto de debate de varias previsiones sobre el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra que inicialmente estaban incluidas en el proyecto de ley foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2014 que, a su vez, había sido rechazado por la Cámara el día 10 de diciembre anterior, mediante la aprobación de una enmienda a la totalidad.

El Gobierno de Navarra aprobó posteriormente un Decreto Ley Foral en el que se habrían incorporado dichas dichas medidas sobre personal y que fue convalidado por el Pleno del Parlamento de Navarra el día 9 de enero de 2014.

Esta información de la que no se tiene constancia escrita ha sido facilitada a la suscribiente por el letrado que asistió a dicha sesión y que asesoró a la mesa de la comisión.

4º.- Con fecha 12 de junio de 2014 la Mesa del Parlamento admitió a trámite la enmienda a la que hace referencia el Sr. Amezketa en su escrito de 12 de junio de 2014, en contra del informe del Letrado Mayor de la Cámara. (Se adjunta como anexo 4 el acta de la sesión de la Mesa del Parlamento celebrada ese día).

5º.- En sesión plenaria celebrada el día 26 de junio de 2014 (diario de sesiones), se planteó si una enmienda suscrita por los Grupos Parlamentarios de Unión del Pueblo Navarro, Socialistas de Navarra y Popular del Parlamento de Navarra presentada en el trámite del debate de una proposición de ley foral de modificación de la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra mediante la que se pretendía modificar la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por transferencias corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014 la podía ser admitida a trámite de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Cámara.

La posible falta de relación entre la enmienda y la iniciativa a enmendar fue planteada, durante el debate, por un parlamentario foral pero no llegó a ser abordada porque la enmienda no se admitió a trámite por otros motivos. La enmienda que se había presentado en el trámite de una ley de mayoría absoluta fue inadmitida al oponerse a su admisión dos grupos parlamentarios, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 142 del RPN. Este artículo establece que cuando se trate del Proyecto de Ley de Presupuestos y de proyectos y proposiciones de ley foral a los que hace referencia el artículo 20.2 de la LORAFNA la Presidencia podrá admitir a trámite las enmiendas que tengan por objeto subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales y que en cualquier otro supuesto solo podrán admitirse a trámite cuando ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión.

Es cuanto informa la que suscribe y que somete a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 14 de noviembre de 2014.

LA LETRADA

Nekane Iriarte Amigot

CONFORME:

EL LETRADO MAYOR

Miguel Esparza Oroz.

ANEXO 1

Parlamento de Navarra

En cumplimiento del Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Industria y Empleo de 5 de febrero de 2013, se emite el siguiente

INFORME

Sobre la admisión a tramite de tres enmiendas a la Proposición de Ley Foral de modificación del artículo 33, apartado 2, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

ANTECEDENTES

1.- Con fecha de 23 de octubre de 2012 se presentó por el Grupo Parlamentario Nafarroa Bai la Proposición de Ley Foral de modificación del artículo 33, apartado 2, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, que fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, el 20 de diciembre de 2012.

En el citado Pleno, esta proposición de Ley Foral se debatió conjuntamente con el relativo a la convalidación o derogación del Decreto-Ley Foral 1/2012, de 21 de noviembre, por el que se modifica la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

2.- Dentro del plazo establecido, los Grupos Parlamentarios presentaron un total de 13 enmiendas. Tres de éstas han generado dudas con carácter previo a su admisión a trámite por la Mesa de la Comisión, debido a que formulan modificaciones a otros artículos de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, cuando la proposición de Ley Foral se ciñe a instar la modificación sólo del artículo 33, apartado 2, y por éste motivo se solicita el presente informe.

En concreto se genera duda sobre las siguientes dos enmiendas presentadas por el Grupo "Unión del Pueblo Navarro":

- enmienda con registro de entrada 286-1; propuesta de texto para el artículo 32: "Artículo 32. Horario en días laborables".

- enmienda con registro de entrada 286-3; propuesta de texto para el artículo 46: "Artículo 46. Venta en rebajas".

Y sobre otra enmienda presentada por el propio Grupo Nafarroa Bai, impulsor de la iniciativa legislativa, de adición de un nuevo artículo:

- enmienda con registro de entrada 258; de modificación del Artículo 46 en su apartado 2, relativo a la venta en rebajas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- Sin ánimo de ser exhaustivos debemos recordar previamente, cual es la posición que ocupa el derecho de enmienda dentro del ejercicio de la potestad legislativa. Para ello recurriremos a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 136/2011, FJ 6) que resumidamente establece lo siguiente:

> "..En suma, **la iniciativa legislativa no sólo es una forma de participación de los legitimados en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también un instrumento eficaz en sus manos que les permite obligar a que el Parlamento se pronuncie sobre la oportunidad o no de regular «una determinada materia»** [SSTC 124/1995, de 18 de julio) , F. 3; y 38/1999, de 22 de marzo, F. 3 B)].
>
> **La materia y el objeto del procedimiento lo delimita, pues, el autor de la iniciativa legislativa**, de modo tal que, cumplidos los requisitos reglamentariamente exigidos para su admisión a trámite [SSTC 124/1995, de 18 de julio, F. 2; y 38/1999, de 22 de marzo, F. 2 B)], **el procedimiento debe contraerse al mismo y actuarse en su marco, sin perjuicio, de que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa**, rechazándolo (enmienda de totalidad con devolución del texto), alterándolo (enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición). **Eso sí, en ningún caso, el derecho de enmienda al articulado puede desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley**, una vez superado el

debate de las enmiendas a la totalidad (arts. 109, 110 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y 106 del Reglamento del Senado) o, en su caso, **una vez superado el debate de toma en consideración** (arts. 125 a 127 RCD, y 108 RS). Debe tenerse en cuenta que tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular del conjunto de los ciudadanos en el Estado democrático participando en los asuntos públicos a través de sus representantes. **Por esta razón, el ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras debe contraerse a la materia y objeto de la iniciativa legislativa presentada por quien está legitimado para ello.**

Tras estas previas consideraciones sobre el ejercicio de la facultad de enmendar los textos de los proyectos o proposiciones de Ley el propio Tribunal hace una breve referencia a su doctrina sobre la regularidad constitucional de dicho ejercicio, que fue reformulada en su STC 119/2011, de 5 de julio (FJ 6) y en la que se estable lo siguiente:

Con carácter general, **la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado**. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.

En efecto, **la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad**; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de Ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión

parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada.

Por tanto, incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre **la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva** del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo.

Admitida por tanto la necesidad de que la Mesa verifique el control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa, debemos analizar qué debe tenerse en cuenta para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad, para lo que acudimos nuevamente a la jurisprudencia constitucional sentada en la precitada Sentencia 119/2011, de 5 de julio (FJ 7):

Todo lo anterior debe completarse con algunas ideas adicionales: la primera es que para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis **contará con un amplio margen de valoración. En efecto, el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado**. El representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (art. 1.1 CE), debe contar con un margen de actuación **amplio y flexible** precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone. Por ello, en éstas, como en otras muchas decisiones, **los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de Ley objeto de debate**. Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a 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.

En conclusión, a través de la sentencias indicadas el Tribunal ha ratificado el criterio material de enmienda según el cual no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con el texto enmendado, para ello la Mesa respectiva contará con un amplio margen de valoración, de tal modo que sólo cuando el contenido de la enmienda sea inequívocamente extraño a la iniciativa legislativa procede acordarse la inadmisión y, en consecuencia, su no consideración en el debate legislativo por no guardar esa mínima relación.

A la vista de lo expuesto, procedemos a analizar las tres enmiendas que suscitan reparos.

2.- Desde un punto de vista formal, las tres están correctamente formuladas con arreglo al art. 128.2 RPN pues se han presentado por un Grupo Parlamentario, suscritas por su Portavoz y en el plazo establecido.

3.- Desde un punto de vista material, recordemos que la proposición de Ley Foral pretende, mediante un único artículo, la modificación del artículo 33, apartado 2, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra. Por su parte, las tres enmiendas tratan de adicionar dos nuevos artículos proponiendo una nueva redacción a los artículos 32 y 46 de la citada Ley Foral.

Al respecto nuestro Reglamento establece en su artículo 128.8 que "no se admitirán las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran", precepto que debe integrarse con la doctrina constitucional antes expuesta y que requiere del análisis concreto de cada caso por la Mesa respectiva *bajo su amplio margen de valoración* y para el cual se emite el presente informe.

Recordemos también, como decíamos al inicio, que en su trámite de toma en consideración, se debatió conjuntamente con el punto relativo a la

convalidación o derogación del Decreto-Ley Foral 1/2012, de 21 de noviembre, por el que se modifica la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, y que modificaba los artículos 32 y 33.

3.1- Enmienda formulada por el Grupo UPN, con registro de entrada 286-1 y que propone modificar el artículo 32 de la Ley Foral 17/2001, relativo al horario en días laborables. En nuestra opinión guarda la mínima conexión de homogeneidad con la proposición de ley foral, conforme preceptúa el Reglamento y determina la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dado que versa sobre la misma materia e incluso viene motivada como consecuencia de la misma norma.

Tanto la Proposición de Ley Foral, como el Decreto-Ley Foral 1/2012, traen causa del Real Decreto Ley 20/2012, que en su Título V, establece una serie de medidas de liberalización comercial y de fomento de la internalización empresarial, y entre ellas afecta a los horarios comerciales, concretamente al horario en días laborables y a la apertura en domingos y festivos.

Por ello, el Decreto-Ley Foral 1/2012, que no fue objeto de convalidación, afectaba a los artículos 32 y 33, referidos al horario en días laborables y a la apertura en domingos y festivos. El propio defensor de la proposición de Ley Foral en su intervención, justifica su voto en contra de la convalidación y a favor de la toma en consideración de su iniciativa en los siguientes términos:

> "¿Cuál es la ventaja de nuestra proposición de ley frente a su decreto? Que usted nos trae a convalidar un decreto que han decidido ustedes, y punto, y este Parlamento, con la proposición de ley, cuya toma en consideración presenta nuestro grupo, permite incluso que aquellas aportaciones que se nos están haciendo llegar desde las organizaciones de comercio minorista puedan ser tomadas en consideración en el proceso de enmiendas y de debate en Comisión. Ese es el tema que su decreto no aporta y nuestra proposición de ley sí, que cabe la posibilidad de hacer un ajuste mucho mayor, porque usted no solamente abre diez festivos, que no terminan de concretarse hasta el calendario, sino que, además, amplía a noventa horas la apertura, quince horas seis días a la semana."

Por estos motivos, y teniendo en cuenta que sólo cuando el contenido de la enmienda sea inequívocamente extraño a la iniciativa legislativa procede acordarse su inadmisión, entiendo que procede la admisión a trámite por la Mesa de la Comisión de la enmienda del Grupo UPN, con registro de entrada 286-1.

3.2- Enmiendas formuladas por el Grupo UPN, con registro de entrada 286-3 y del Grupo Nafarroa Bai, con registro de entrada 258, y que proponen modificar el artículo 46 titulado "Venta en rebajas".

La admisión a trámite de estas dos enmiendas requiere de una mayor justificación y en su caso será la Mesa de la Comisión quien, en uso de su amplio margen de apreciación en el ejercicio de su función de calificación, debe decidir sobre los supuestos concretos. A tales efectos deben tener en cuenta lo siguiente:

- Decíamos que entre las enmiendas y el texto enmendado debe de existir una conexión de mínima homogeneidad, ya que es el autor de la iniciativa legislativa quien delimita la materia y el objeto del procedimiento. También decíamos que sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda. Además cuando se dé precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima. Desde esta perspectiva, en opinión de la que suscribe, entendemos que si bien las enmiendas no responden al objeto concreto de la iniciativa legislativa, no podemos negar que existe una conexión material entre ellas: proponen modificar la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio en Navarra, haciendo referencia a un segmento temporal de ejercicio de la actividad, cuando la venta se realiza con rebaja.

- En la toma en consideración de la proposición de ley foral el propio defensor, tal y como hemos transcrito, alude a la ventaja que supone la tramitación de su iniciativa al permitir incluir mediante la presentación de enmiendas las aportaciones que les han hecho llegar desde las organizaciones de comercio minorista y ser debatidas en Comisión, lo que implica su disposición a extender la

materia y el objeto del procedimiento. Y como muestra una de las enmiendas que ahora analizamos está presentada por el mismo Grupo Parlamentario impulsor de la iniciativa.

- Desde un punto de vista de economía procedimental, también debe valorarse la ventaja que supone incorporar todas las modificaciones que se pretenden en la misma proposición de Ley Foral, evitando una nueva ley singular mediante la tramitación de una nueva iniciativa legislativa.

Por estas razones, considero que la Mesa en el ejercicio de su función calificadora puede apreciar la admisión a trámite de estas dos enmiendas, por entender que existe la mínima conexión material requerida entre Proposición y enmienda.

4.- Finalmente, desde un punto de vista de estricta técnica legislativa, señalar que de aprobarse las citadas enmiendas debería modificarse la redacción del título de la proposición de Ley Foral, suprimiendo su referencia al concreto artículo 33.2 y aludiendo genéricamente a la modificación de la Ley Foral 17/2001, con esta sencilla adaptación bastaría.

Este es mi informe que, como siempre, someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho y a la consideración de la Mesa de Comisión de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, para que en el ejercicio de su función calificadora, decida sobre la admisión a trámite o no de las tres enmiendas analizadas.

Pamplona, 19 de febrero de 2013
LA LETRADA,

Silvia Doménech Alegre

ANEXO 2

Parlamento de Navarra

Para conocimiento de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, con carácter previo al trámite de admisión de enmiendas, la que suscribe emite el siguiente

INFORME

Sobre la admisión a trámite de nueve enmiendas a la Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (8-13/PRO-00040).

ANTECEDENTES

1.- Con fecha de 19 de septiembre de 2013 se presentó por los parlamentarios forales D. Manu Ayerdi Olaizola y D. Patxi Leuza García la Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, expediente 8-13/PRO-00040, que fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, el 19 de diciembre de 2013.

En el citado Pleno, esta proposición de Ley Foral se debatió conjuntamente con otra proposición de ley foral de los mismos proponentes, que igualmente proponía modificar la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, expediente 8-13/PRO-00049, y que sin embargo, no fue tomada en consideración.

2.- Dentro del plazo establecido, los Parlamentarios Forales y Grupos Parlamentarios han presentado un total de 12 enmiendas. Nueve de estas enmiendas son formuladas por los propios proponentes, los parlamentarios forales D. Manu Ayerdi Olaizola y D. Patxi Leuza García y las otras tres corresponden al Grupo Parlamentario Popular de Navarra.

Examinado el contenido de las enmiendas, por parte de la que suscribe se considera oportuno emitir el presente informe sobre las nueve enmiendas formuladas por los parlamentarios forales no adscritos, debido a que implican modificaciones a otros artículos de la Ley Foral 13/2007, de 4

de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (LFHPN), y no sólo eso, sino que además las enmiendas que se proponen se corresponden plenamente con la parte dispositiva de la proposición de ley presentada por ellos mismos, identificada con el número de expediente 8-13/PRO-00049, y que no fue tomada en consideración en el pleno del 19 de diciembre de 2013.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- Reiteramos sucintamente lo dicho en anteriores informes jurídicos sobre la posición que ocupa el derecho de enmienda dentro del ejercicio de la potestad legislativa. Para ello recurriremos a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 136/2011, FJ 6) que resumidamente establece lo siguiente:

> "..En suma, **la iniciativa legislativa no sólo es una forma de participación de los legitimados en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también un instrumento eficaz en sus manos que les permite obligar a que el Parlamento se pronuncie sobre la oportunidad o no de regular «una determinada materia»** [SSTC 124/1995, de 18 de julio) , F. 3; y 38/1999, de 22 de marzo, F. 3 B)].
>
> **La materia y el objeto del procedimiento lo delimita, pues, el autor de la iniciativa legislativa**, de modo tal que, cumplidos los requisitos reglamentariamente exigidos para su admisión a trámite [SSTC 124/1995, de 18 de julio, F. 2; y 38/1999, de 22 de marzo, F. 2 B)], **el procedimiento debe contraerse al mismo y actuarse en su marco, sin perjuicio, de que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa**, rechazándolo (enmienda de totalidad con devolución del texto), alterándolo (enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición). **Eso sí, en ningún caso, el derecho de enmienda al articulado puede desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley**, una vez superado el debate de las enmiendas a la totalidad (arts. 109, 110 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y 106 del Reglamento del Senado) o, en su caso, **una vez superado el debate de toma en consideración** (arts. 125 a 127 RCD, y 108 RS). Debe tenerse en cuenta que tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular del conjunto

de los ciudadanos en el Estado democrático participando en los asuntos públicos a través de sus representantes. **Por esta razón, el ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras debe contraerse a la materia y objeto de la iniciativa legislativa presentada por quien está legitimado para ello.**

Tras estas previas consideraciones sobre el ejercicio de la facultad de enmendar los textos de los proyectos o proposiciones de Ley el propio Tribunal hace una breve referencia a su doctrina sobre la regularidad constitucional de dicho ejercicio, que fue reformulada en su STC 119/2011, de 5 de julio (FJ 6) y en la que se estable lo siguiente:

Con carácter general, **la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado**. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.

En efecto, **la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad**; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de Ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada.

> Por tanto, incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre **la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva** del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo.

Admitida por tanto **la necesidad de que la Mesa verifique el control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa**, debemos analizar qué debe tenerse en cuenta para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad, para lo que acudimos nuevamente a la jurisprudencia constitucional sentada en la precitada Sentencia 119/2011, de 5 de julio (FJ 7):

> Todo lo anterior debe completarse con algunas ideas adicionales: la primera es que para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis **contará con un amplio margen de valoración. En efecto, el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado**. El representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (art. 1.1 CE), debe contar con un margen de actuación **amplio y flexible** precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone. Por ello, en éstas, como en otras muchas decisiones, **los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de Ley objeto de debate**. Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a 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.

En conclusión, a través de la sentencias indicadas el Tribunal ha ratificado el criterio material de enmienda según el cual **no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con el texto enmendado, para ello la Mesa respectiva contará con un amplio margen de valoración**, de tal modo que sólo cuando el contenido de la enmienda sea inequívocamente extraño a la iniciativa legislativa procede acordarse la inadmisión y, en consecuencia, su no consideración en el debate legislativo por no guardar esa mínima relación.

A la vista de lo expuesto, procedemos a analizar las nueve enmiendas que nos ocasionan reparos.

2.- Desde un punto de vista formal, las nueve están correctamente formuladas con arreglo al art. 128 RPN pues se han presentado por dos parlamentarios forales, a título individual y en el plazo establecido.

3.- Desde un punto de vista material, la proposición de Ley Foral que ha sido tomada en consideración, pretende mediante un único artículo, modificar la LFHPN, con el fin de introducir mejoras en la regulación de la Cuentas Generales de Navarra así como en las operaciones financieras, en aras de una mayor transparencia y claridad en el desarrollo de la actividad pública. Para ello propone una nueva redacción de los artículos: 75.1 y 3 (dentro del Capítulo II, del Título III, de los avales, y de los artículos 121.1.f), 127.e) y 128 (dentro del Capítulo II, del Título VI) todos ellos de la LFHPN.

Por su parte, las nueve enmiendas tratan de adicionar un nuevo capítulo IV, dentro del Título III, denominado "De los préstamos concedidos por la Hacienda Pública de Navarra", introduciendo 4 nuevos artículos a la LFHPN: art. 82 bis, 82 ter, 82 quater y 82 quinquies.

Al respecto hemos de decir que nuestro Reglamento establece en su artículo 128.8 que "no se admitirán las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran", precepto que debe integrarse con la doctrina constitucional antes expuesta y que requiere del análisis concreto de cada caso por la Mesa *respectiva bajo su amplio margen de valoración* y para el cual se emiten las siguientes consideraciones:

- En nuestra opinión las nueve enmiendas formuladas no guardan la mínima conexión de homogeneidad con la proposición de ley foral en trámite, conforme preceptúa el Reglamento-128.8- y determina la jurisprudencia del Tribunal Constitucional expuesta, dado que a pesar de propugnar la modificación de la misma Ley Foral, tanto el objeto como la finalidad pretendida son diversas: mientras que la proposición en trámite pretende introducir mejoras en pro de la transparencia y claridad sobre materias ya reguladas en la LFHPN, como son la cuentas generales y los avales, lo que se pretende vía enmienda es establecer un marco regulatorio, hasta ahora inexistente, para la concesión de los préstamos por parte de la Hacienda Pública de Navarra.

- Por otro lado, no podemos olvidar, que las enmiendas se corresponden plenamente con la parte dispositiva de la proposición de ley presentada por los Sres. Ayerdi y Leuza (expediente 8-13/PRO-00049) y que el Pleno del Parlamento de Navarra ya se ha pronunciado sobre su contenido, considerando en su mayoría que no debía tomarse en consideración (pleno del 19 de diciembre de 2013, con una resultado de: 22 votos a favor, 28 en contra y ninguna abstención).

Por estos motivos, entiendo que procede la inadmisión a trámite por la Mesa de la Comisión de las nueve enmiendas presentadas por los parlamentarios forales D. Manu Ayerdi Olaizola y D. Patxi Leuza García, con registro de entrada 269-1 a 9.

Este es mi informe que, como siempre, someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho y a la consideración de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, para que en el ejercicio de su función calificadora, decida sobre la admisión a trámite o no de las nueve enmiendas analizadas.

Pamplona, 11 de febrero de 2014
LA LETRADA,

Silvia Doménech Alegre

ANEXO 3 4

En la ciudad de Pamplona, siendo las doce horas del día dieciocho de septiembre de dos mil doce, se reunieron en la Sala de Ponencias del Parlamento de Navarra, los miembros de la Mesa de la Comisión de Educación, previamente convocados en la forma señalada por el Reglamento de la Cámara.

Asistieron a la sesión, los Parlamentarios Forales, Ilmos. Sres. D. Esteba Garijo Pérez (Presidente) D.ª Bakartxo Ruiz Jaso (Vicepresidenta) y D.ª M.ª del Carmen Ochoa Canela (Secretaria).

Asimismo, asistió a la sesión el Letrado de la Cámara, D. Manuel Pulido Quecedo.

Una vez abierta la sesión por el Presidente, se examinaron las enmiendas presentadas al proyecto Ley Foral por la que se modifica el artículo 4 de la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, reguladora del Consejo Escolar de Navarra o Junta Superior de Educación y de los Consejos Locales, adoptándose, por unanimidad, el siguiente Acuerdo:

"Vistas las enmiendas presentadas al proyecto Ley Foral por la que se modifica el artículo 4 de la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, reguladora del Consejo Escolar de Navarra o Junta Superior de Educación y de los Consejos Locales, SE ACUERDA:

Primero. Admitir a trámite las enmiendas al articulado presentadas al referido proyecto de Ley Foral, y ordenarlas según el número asignado a cada una de ellas.

Segundo. "Vistas las enmiendas presentadas al proyecto de Ley Foral por la que se modifica el artículo 4 de la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, reguladora del Consejo Escolar de Navarra o Junta Superior de Educación y de los Consejos Locales, SE ACUERDA:

1.º Inadmitir las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular del Parlamento de Navarra, con registro de entrada núm. 1851-7, 8, 9 y 10, por carecer de la debida relación con el texto, tal como establece el artículo 128.8 del Reglamento de la Cámara.

2.º Trasladar el presente acuerdo al Grupo Parlamentario Popular del Parlamento de Navarra proponente."

Tercero. Trasladar las enmiendas ordenadas, al Presidente del Parlamento a los efectos previstos por el artículo 130 del Reglamento de la Cámara."

Y no habiendo más asuntos que tratar, siendo las doce horas y quince minutos del día de la fecha, el Presidente de la Comisión levantó la sesión, de la que se extiende la presente acta que firma la Secretaria con el Visto Bueno de aquél.

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

ANEXO 4

En la ciudad de Pamplona, tras la suspensión de la sesión plenaria, siendo las doce horas y quince minutos del día doce de junio de dos mil catorce, se reunió la Mesa del Parlamento de Navarra, con asistencia de todos sus miembros y del Letrado Mayor al objeto de analizar la objeción formulada por el Parlamentario Foral Sr. Ramírez Erro (G.P. Bildu-Nafarroa) a la admisión de la enmienda *in voce* número 8, suscrita por los G.P. Unión del Pueblo Navarro, Socialistas de Navarra e Izquierda-Ezkerra, a la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra.

Otorgada la palabra por la Presidencia al Letrado Mayor, éste advierte que la expresada enmienda consiste en la adición de una nueva disposición adicional modificatoria del artículo 33.4 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones; en atención a ello, considera que dicha enmienda *in voce* número 8 no guarda la debida relación con la norma objeto de debate, requisito exigido por el artículo 128.8 del Reglamento del Parlamento de Navarra, por lo que –a su juicio- la enmienda debía ser inadmitida. Advierte, asimismo, que la concurrencia de este requisito reglamentario ha sido objeto de informe por los Servicios Jurídicos en otros supuestos de admisión de enmiendas en Comisión, habiéndose adoptado por la Mesa de las respectivas Comisiones resoluciones de diverso signo, aun en contra de los informes evacuados.

Teniendo en cuenta todo ello, tras la correspondiente deliberación, la Mesa del Parlamento, por mayoría, acordó admitir a trámite la enmienda *in voce* número 8 formulada a la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra.

Votaron a favor el Presidente, el Sr. Caro y la Sra. Esporrín, y lo hicieron en contra los Sres. Jiménez y Amezketa, adoptándose el siguiente Acuerdo:

Vista la enmienda in voce número 8 suscrita por los G.P. Unión del Pueblo Navarro, Socialistas de Navarra e Izquierda-Ezkerra a la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra, SE ACUERDA:

Admitir a trámite la citada enmienda. (8-13/PRO-00044).

Y no habiendo más asuntos que tratar, siendo las doce horas y veinte minutos del día de la fecha, el Presidente levantó la sesión, de la que se extiende la presente Acta, que firma la Secretaria Primera, con el Visto Bueno de aquél.

V.º B.º

EL PRESIDENTE,