

ENMIENDA A LA TOTALIDAD A UNA PROPOSICION DE LEY. NECESIDAD DE UNA REFORMA EN LOS REGLAMENTOS DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS

POR

JOSE F. MERINO MERCHAN
Letrado de las Cortes Españolas

I. INTRODUCCION

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras¹. Como es obvio, el Gobierno ejerce la iniciativa mediante proyectos de ley que deben ser aprobados por el Consejo de Ministros, quien los someterá al Congreso acompañadas de una explicación de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos². El Congreso y el Senado despliegan la suya a través de proposiciones de ley, cuya tramitación se regula por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de su iniciativa legislativa³.

Dentro de este esquema, el tema que nos ocupa es el de la iniciativa legislativa a partir de una proposición de ley en forma de texto legislativo presentada por algún grupo parlamentario, diputado (con el apoyo mediante firma de catorce miembros de la Cámara), ente autonómico que lo tenga reconocido por ley, por medio de un representante y en la forma que fijan los respectivos Estatutos⁴ o veinticinco senadores, salvo en el supuesto de que entrañen aumento de gastos o minoración de ingresos para el tesoro, en cuyo caso requere-

¹ Artículo 87.1 de la Constitución.

² Artículo 88 de la Constitución.

³ Artículo 89 de la Constitución.

⁴ Artículo 92.1.2 y 3 del Reglamento Provisional del Congreso. Hay que hacer la salvedad que no solamente tienen facultad para enviar proposiciones de ley al Congreso, los entes autonómicos «que lo tengan reconocido por ley», sino que, a tenor de lo prevenido en el artículo 87.2 de la Constitución, «las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa». Por lo que, en virtud de esa norma transcrita, la facultad para enviar proposiciones de ley es general a todos los entes autonómicos. Para salvar esta aparente contradicción entre Constitución y Reglamento del Congreso hay que aportar el dato de que la Constitución se elaboró con posterioridad al Reglamento Provisional, aparte, naturalmente, de su inferior jerarquía.

rirán la firma de cincuenta senadores⁵, y que habiendo sido tomada en consideración por el Pleno del Congreso o del Senado se presente en fase de tramitación una enmienda a la totalidad con texto articulado alternativo. Tal es la presentación del problema que vamos a desarrollar a continuación. La naturaleza de la cuestión nos obliga a exponer sumariamente el concepto y significado de las proposiciones de ley y el alcance y viabilidad que deba otorgarse a las enmiendas a la totalidad que se formulen a proposiciones de ley tomadas en consideración.

El tema toma especial importancia de cara a la elaboración de los nuevos Reglamentos del Congreso y del Senado, que deberán sustituir en su día a las «provisionales» actualmente en vigor y que parece han cumplido ya su designio histórico de haber servido de plataforma jurídica y política para la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado a partir de lo establecido en la Ley de Reforma Política y de marco procesal para la elaboración del texto constitucional, además de leyes orgánicas, tales como los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña y el Tribunal Constitucional, y de leyes ordinarias de gran trascendencia social y económica, como es el Estatuto de los Trabajadores.

Superada la etapa de provisionalidad para que fueron dictadas, la Comisión Permanente de Reglamento del Congreso, integrada por el presidente del Congreso, que la preside, por los demás miembros de la Mesa del Congreso y por diputados presentados de acuerdo con lo dispuesto en el número 1 del artículo treinta del vigente Reglamento del Congreso⁶, ha procedido a la designación de ponencia para elaborar el texto, que tras el proceso parlamentario correspondiente se convertirá en la norma autonómica por excelencia de la Cámara de los Diputados⁷.

He aquí el contexto donde hay que situar la solución del problema que hemos planteado. Y no se crea que la cuestión es un mero ejercicio teórico; antes bien, la presentación de enmiendas a la totalidad a proposiciones de ley que han sido tomadas en consideración cuenta ya en nuestros anales parlamentarios con un precedente al que luego aludiremos, y la anomia reglamentaria hubo de ser resuelta a tenor de lo prevenido en el artículo 23 del Reglamento Provisional del Congreso, por una resolución de la presidencia en un sentido hartamente discutible en el plano de lo doctrinal.

Viabilidad o inviabilidad de enmiendas a la totalidad a proposiciones de ley tomadas previamente en consideración son los términos que enmarcan el problema que a continuación desarrollamos.

II. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LAS PROPOSICIONES DE LEY. ESPECIAL IMPORTANCIA DE LA TOMA EN CONSIDERACION

En rigor, las proposiciones de ley pueden tener una triple vía de manifestación jurídico-política:

⁵ Artículo 97 del Reglamento Provisional del Senado.

⁶ Artículo 40 del Reglamento Provisional del Congreso.

⁷ Artículo 72.1 de la Constitución.

a) Propositiones de ley en cuanto iniciativa legislativa de las Cortes Generales (Congreso y Senado) y con los requisitos formales exigidos al respecto por los Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado ⁸.

b) Propositiones de ley emanadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas y remitidas a la Mesa del Congreso, delegando ante ésta un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa ⁹.

c) Propositiones de ley emanadas de la iniciativa popular. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos para la iniciativa legislativa, aunque en todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas y no podrá versar sobre materias propias de ley orgánica, tributaria o de carácter internacional ni sobre la prerrogativa de gracia ¹⁰.

Desde el punto de vista perseguido en nuestra exposición, nos interesa centrar la atención exclusivamente en las proposiciones de ley emanadas de las Cortes Generales, siendo, por otra parte, la forma paradigmática y usual de esta forma de iniciativa legislativa.

Así, podemos decir que la proposición de ley, en cuanto iniciativa legislativa nacida en el seno de las Cortes Generales (Congreso y Senado), es una propuesta formulada en forma articulada y de contenido normativo tendente a convertirse en precepto con rango de ley una vez haya sido tomada en consideración y sustanciado el procedimiento parlamentario ordinario correspondiente a los proyectos de ley.

Este concepto encierra tres elementos que constituyen los presupuestos mínimos indispensables para que una iniciativa parlamentaria pueda ser calificada de proposición de ley. Examinemos por separado esos elementos, señalando ya la vital importancia de la toma en consideración como trámite trascendental para la sustanciación de la proposición como proyecto de ley o, por el contrario, para su decaimiento definitivo como iniciativa legislativa si la toma en consideración no prosperase.

a) Se trata de una propuesta articulada de contenido normativo que deberá ser presentada por el presidente o portavoz del grupo o persona que lo sustituya, ente autonómico o el número de diputados o senadores a que se refieren los artículos 92.1 y 97.1 de los Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado. Este requisito formal tiene una larga tradición y raigambre en nuestra historia parlamentaria, y la razón de esta exigencia es obvia, si la proposición se toma en consideración tiene el mismo tratamiento que los proyectos de ley. El carácter articulado del texto de la proposición nos va a servir para argumentar que la toma en consideración no versa únicamente sobre la oportunidad política del objeto de la proposición, sino también sobre un contenido y finalidad.

Según dispone el Reglamento Provisional del Senado, las proposiciones deberán ir acompañadas de una memoria o justificación explicativa ¹¹; documentación que parece inexcusable no solamente para motivar la necesidad de

⁸ Artículos 92 y 97 de los Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado, respectivamente, en relación con el artículo 87.1 de la Constitución.

⁹ Artículo 87.2 de la Constitución.

¹⁰ Artículo 87.3 de la Constitución.

¹¹ Artículo 97.2 del Reglamento Provisional del Senado.

la proposición, sino también para adaptar los elementos de juicio necesarios para la toma en consideración.

Procedimentalmente, la proposición tiene una similar sustanciación en el Congreso y en el Senado. En el Congreso, la proposición se presenta ante la Mesa y el presidente de ésta dará cuenta inmediata de aquélla al Gobierno y la remitirá a la Comisión correspondiente para que manifiesten su criterio respecto a la toma en consideración. En el Senado, la proposición se presenta ante su presidente, el cual, oída la Junta de Portavoces y de acuerdo con la Mesa, decidirá su inclusión en el orden del día del Pleno.

b) El segundo elemento es la toma en consideración de la proposición. Ya hemos afirmado que este trámite es el esencial para la viabilidad o decaimiento de la proposición. Es procesalmente hablando condición de eficacia del trámite anterior (presentación en forma por quien está legitimado) y presupuesto de admisibilidad para la tramitación posterior como proyecto.

Al menos caben dos conceptos de toma en consideración. Desde un punto de vista procesal, es aquel acto en virtud del cual se delibera en el Pleno del Congreso o del Senado sobre si se inicia o no la tramitación de un proyecto nacido en el propio Parlamento. Y, desde un punto de vista sustantivo, la toma en consideración representa la idoneidad política y técnica de elevar a categoría de ley una propuesta articulada regulando, derogando o modificando una determinada institución.

Cualquiera que sea el concepto del que se parta, parece evidente que el acto en sí de la toma en consideración no es exclusivamente político ni versa únicamente sobre la oportunidad de la propuesta, sino que se trata de adoptar un criterio colectivo por parte del Pleno que se extiende a los siguientes extremos:

- 1.º Conveniencia política de la proposición de ley.
- 2.º Idoneidad técnico-jurídica del contenido de la proposición.
- 3.º Oportunidad para que la proposición de ley se tramite como proyecto de ley.

De aquí se deduce que, frente a la tesis que postula calificar la toma en consideración como un acto del Pleno de carácter exclusivamente político circunscrito a la mera viabilidad general de la proposición, pero sin prejuzgar sus contenidos jurídicos, hay que sostener, por el contrario, que la aprobación por parte del Pleno de una proposición de ley para que se tramite como proyecto es una decisión que alcanza a su filosofía, finalidad y articulado.

La consecuencia de esta tesis se deja sentir inmediatamente: ¿qué viabilidad podría tener una enmienda a la totalidad a una proposición de ley que cuenta con el respaldo del Pleno del Congreso o del Senado? Más adelante veremos las contradicciones de fondo y de forma que origina una respuesta positiva a esta pregunta y, por el contrario, la congruencia de una respuesta negativa.

Por lo demás, la toma en consideración se sustancia en el Congreso de los Diputados de la forma siguiente.

Recibidas las respuestas del Gobierno y de la Comisión, o en todo caso sin ellas cuando hubiere transcurrido quince días sin recibirse, se incluirá la

proposición de ley de que se trate en el orden del día del siguiente Pleno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54 del Reglamento. En dicho Pleno se lee la proposición de ley junto con los pareceres del Gobierno y de la Comisión si los hubiere. Y a continuación el representante del grupo que presenta la proposición o, en su caso, el primer firmante de la misma, podrá exponer de palabra los fundamentos y motivos de la iniciativa durante un plazo máximo de treinta minutos. Un representante del Gobierno podrá hacer uso de la palabra si lo desea durante el mismo plazo de tiempo. Efectuadas estas intervenciones o habiéndose renunciado a las mismas o alguna de ellas, el presidente, sin que se pueda abrir debate alguno, preguntará al Congreso si toma o no en consideración la proposición de ley¹².

Con pequeñas variaciones sobre ese procedimiento se regula en el Reglamento Provisional del Senado el acto de toma en consideración¹³.

c) El tercer elemento es efecto directo de la toma en consideración de la proposición, ya que, a partir de ese momento, la proposición seguirá el procedimiento previsto para los proyectos de ley. La Mesa ordena su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes» y su envío a la Comisión correspondiente, si bien significativamente se excluye el debate a la totalidad previsto en el artículo 95.1 del Reglamento Provisional del Congreso.

Debate que viene siendo interpretado en la práctica parlamentaria como sólo posible cuando se han presentado enmiendas a la totalidad, bien sean meramente devolutivas o con texto alternativo, ya que en otro caso carecería de sentido el contenido y significado de un tal debate a la totalidad en proyectos a los que únicamente se hubiera presentado enmiendas al articulado.

A nuestro juicio, el debate que se abre en el Pleno del Congreso y del Senado —toma en consideración— sobre una proposición de ley equivale a una primera lectura del proyecto en su total concepción, aunque no en sus matices; y el debate de totalidad prevenido en el artículo 95.1 del Reglamento Provisional del Senado sobre un proyecto de ley en la Comisión correspondiente es la primera lectura del mismo para contrastarlo con las enmiendas a la totalidad presentadas. En el primer caso, la radical oposición se debe manifestar votando en contra de la proposición planteada; en el segundo, votando a favor de la aceptación del proyecto a los efectos de su estudio por la Comisión competente.

Una vez publicada la proposición en el «B. O. C.», los diputados y los grupos parlamentarios, en el plazo prorrogable de quince días, pueden presentar sus enmiendas por escrito motivado dirigido a la Mesa de la Comisión¹⁴.

No hay reparo ni objeción alguna que oponer a la presentación de enmiendas al articulado, que deberán contener un texto concreto que sustituya o complementa el precepto emanado del proyecto. Sin embargo, por lo que a las enmiendas a la totalidad se refiere, la objeción debe ser total y rotunda, tanto si versan sobre la simple oportunidad, principios o espíritu de la proposición rechazando la regulación de la materia a que se refiere la proposición como si la enmienda a la totalidad propugna una nueva redacción del texto de acuerdo

¹² Artículo 92.5 del Reglamento Provisional del Congreso.

¹³ Artículo 98.2 del Reglamento Provisional del Senado.

¹⁴ Artículo 94.1 del Reglamento Provisional del Congreso.

con principios distintos a aquellos en que se basa la proposición tomada en consideración.

Las razones para justificar la inviabilidad de las enmiendas a la totalidad a una proposición de ley las examinamos a continuación dentro del precedente que se presentó en la Proposición de Ley de Protección contra el Paro formulada en forma por el grupo parlamentario socialista del Congreso.

III. NATURALEZA Y CARACTER DE LAS ENMIENDAS A LA TOTALIDAD A LAS PROPOSICIONES DE LEY

Digamos en primer lugar que hasta tanto no entre en vigor el nuevo Reglamento del Congreso existe una absoluta anomia sobre esta cuestión¹⁵. De tal forma que lo que aquí se discute no es la imposibilidad material o formal de presentar enmiendas a la totalidad a proposiciones de ley, debido a que no existe impedimento en el Reglamento vigente, sino el alcance que quepa asignarles a estas enmiendas cuando la proposición haya sido tomada en consideración. En otras palabras, se trata de racionalizar un proceso para no violentar el buen sentido y la correcta interpretación que ha de darse a la tramitación de la proposición una vez que el Pleno del Congreso haya aprobado su filosofía, contenido y finalidad, sin socavar ni suplantarse de manera alguna el acto de soberanía parlamentaria emitido en la toma en consideración.

Hecha esa aclaración, las razones por las que no parece apropiado considerar como tales a las enmiendas a la totalidad presentadas a las proposiciones de ley son de dos órdenes. De un lado, hay razones sustantivas, y de otro, razones procesales o formales.

1.º Supuesto que una proposición de ley presentada por algún grupo parlamentario de la oposición fuere tomada en consideración, la formulación de una enmienda a la totalidad sobre esa misma materia por el grupo parlamentario de la mayoría, conteniendo un texto alternativo completamente alejado de los principios y del contenido normativo aceptados y aprobados en el Pleno, supondría una conclusión flagrante a la soberanía del Pleno. Una simple enmienda a la totalidad con texto alternativo constituiría el fácil recurso de la mayoría para cambiar de orientación política y jurídica a una proposición de ley tomada en consideración por el Pleno. No parece que quepa esta vía dentro de una concepción interpretativa lógica y sistemática del Reglamento Provisional de la Cámara. La aceptación de la enmienda a la totalidad en fase de Comisión supondría, en alguna medida, suplantarse la voluntad manifestada en el Pleno, que se pronunció no sólo sobre la oportunidad, sino también sobre el contenido de la proposición. Por tal razón, debe admitirse la incongruencia manifiesta de aceptar enmiendas a la totalidad a las proposiciones tomadas en consideración.

2.º Pero además, desde un punto de vista formal, la cuestión planteada presenta graves inconvenientes de orden procesal. En efecto, si en el debate

¹⁵ El silencio del Reglamento Provisional sobre esta cuestión ha sido cubierto en parte por la resolución de la Presidencia del Congreso de fecha 7 de agosto de 1979, respondiendo a consulta formulada por el presidente de la Comisión de Trabajo.

en Comisión prosperase la enmienda a la totalidad, ello significaría que la proposición se encontraba decaída a partir de ese momento: ¿qué texto o documento se tomará como referencia para proseguir la tramitación?, y ¿qué se haría con el resto de las enmiendas presentadas y referidas al articulado de la proposición?

Como puede observarse, se plantean insalvables lagunas de procedimiento, toda vez, además, que el debate en Comisión comienza por aquellas enmiendas a la totalidad que, aceptando la oportunidad de la proposición, propugnaren un texto redactado de acuerdo a principios distintos a los que informaren la proposición inicial¹⁶.

En el supuesto que tratamos, de prosperar al inicio de los debates la enmienda a la totalidad a los grupos representados en la Comisión les resultaría imposible seguir trabajando por falta de referencia y de información sobre el texto alternativo formulado en la enmienda —salvo, naturalmente, para el grupo proponente—, por lo que se produciría el efecto devolutivo de retraer la tramitación a la ponencia para el estudio en esta fase de la enmienda a la totalidad; pero, ¿en qué concepto?, ¿bajo qué presupuestos?, ¿dentro de cuál procedimiento?

Bajo estos interrogantes, y sin perjuicio de examinar posteriormente el precedente planteado con ocasión de la proposición socialista de medidas contra el paro, veamos qué naturaleza conviene otorgar a las enmiendas a la totalidad formuladas a proposiciones de ley tomadas en consideración.

Desde un plano teórico, hay que admitir al menos una triple perspectiva de análisis:

a) En primer término, podría considerarse como tal enmienda a la totalidad, incorporándose con semejante naturaleza a la tramitación parlamentaria de la proposición.

b) En segundo término, podría rechazarse sin más, por considerarla inviable desde un punto de vista procedimental.

c) En tercer lugar, puede considerarse que no es una enmienda a la totalidad, sino una enmienda a todos y cada uno de los artículos (incluido el título y la exposición de motivos) de la proposición.

A nuestro juicio, las dos primeras hipótesis deben ser rechazadas, aunque por diversos motivos. En el primer caso porque, como ya hemos indicado, sería una contradicción de la propia dinámica parlamentaria aceptar que una Comisión legislativa pudiera ir contra los actos del órgano que retiene por excelencia la plenitud soberana de la Cámara mediante la suplantación de la voluntad del Pleno. En el segundo caso, porque no es coherente con el espíritu y la letra de los vigentes reglamentos de las Cámaras; no hay contraversión alguna al respecto, rechazar sin más la enmienda a la totalidad; y, por otro lado, la aceptación de la enmienda puede ser útil a efectos de referencia e incluso de incorporación de «todos» o de «algunos» de sus postulados, si bien no en su condición de «a la totalidad», sino en el de «enmienda a todos y cada uno

¹⁶ Artículo 96.4 del Reglamento Provisional del Congreso.

de los artículos». Y es justamente en concepción la que más se adecua a la justa valoración que cabe otorgar a una enmienda a la totalidad de una proposición de ley. Y ello debe ser así por los siguientes motivos:

1.º Porque se ajusta al citado de la tramitación de la proposición en cuestión, sin necesidad de duplicar el trámite de ponencia ni avocar a una situación de anomia y silencio reglamentario.

2.º Para que no entorpezca las iniciativas legislativas de los grupos situados políticamente en la oposición, lo cual es técnicamente correcto en el propio acto de la toma en consideración, pero no desde el momento en que ésta ha sido asumida por el Pleno, pues en este caso resultaría que las iniciativas legislativas parlamentarias encontrarían mayores obstáculos que los proyectos de ley.

Parece evidente, en consecuencia, que tomada en consideración una proposición de ley, y designada la ponencia que deba informarla, no cabe sea admitida una enmienda a la totalidad, considerada como tal, siempre que pudiera, siquiera hipotéticamente, suplantar el texto previamente tomado en consideración.

Indicábamos antes que la presentación de una enmienda a la totalidad a una proposición de ley cuenta al menos con un precedente parlamentario. Nos referimos al problema planteado con la enmienda núm. 34 del grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático a la Proposición de Ley de Medidas de Protección Contra el Paro.

No queremos dar por terminado este trabajo sin referirnos a este caso, por ser bastante ilustrativo con respecto al tema que exponemos.

En efecto, la cuestión se planteó y resolvió conforme a los siguientes extremos:

1. La proposición de ley relativa a la protección contra el paro fue presentada por el Grupo Socialista a la Mesa del Congreso de los Diputados con fecha 22 de febrero de 1978, registro de entrada núm. 2.427 a tenor de lo prevenido en el artículo 92.1 del Reglamento Provisional del Congreso de Diputados.

2. El criterio del Gobierno respecto a la toma en consideración de la proposición de ley fue evacuado el día 21 de marzo de 1978 en el sentido de que no debía de ser tomada en consideración la proposición presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso. Por su parte, la Comisión de Trabajo, con fecha 11 de abril de 1978, adoptó el acuerdo asimismo de no tomar en consideración la proposición de ley contra el paro, no obstante lo cual la proposición fue tomada en consideración en la sesión del Pleno de la Cámara de los Diputados del día 3 de mayo de 1978, por lo que a los efectos que previene el artículo 92 números 4 y 5 en relación con el artículo 93 del Reglamento Provisional, la Mesa ordenó su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes» y su envío a la Comisión correspondiente. (Tengamos en cuenta que, a los efectos de la tramitación de la proposición, la toma en consideración que cuenta es la del Pleno.)

3. A partir de este momento, procesalmente la proposición se encardinó en el mismo procedimiento previsto para los proyectos de ley, excluyéndose el trámite a que se refiere el artículo 95, y ello de conformidad con el artículo 93 del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados.

4. Producida la disolución de las Cortes Generales, en virtud del decreto de 29 de diciembre de 1978 y a tenor de lo prevenido en la resolución de la Presidencia del Congreso sobre la tramitación de los asuntos que habían tenido entrada en la Cámara durante la legislatura anterior de fecha 30 de abril de 1979 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», núm. 6, de fecha 30-IV-79), y en el que se establece en su artículo 1.º: «1) Se entenderán presentados ante la Cámara los proyectos y proposiciones de ley que, habiendo tenido entrada antes del comienzo de la actual legislatura, sean objeto de una redacción expresa de mantenimiento hasta el decimoquinto día siguiente a la fecha de constitución definitiva de la Cámara», el Grupo Parlamentario Socialista proponente ratificó, con fecha 25-IV-79, la proposición de ley contra el paro. Lo que se comunicó por oficio por el Excmo. señor presidente del Congreso de los Diputados al Excmo. señor presidente de la Comisión de Trabajo el día 18 de mayo de 1979.

5. Como quiera que a la referida proposición le era de aplicación el artículo 4.º de la resolución de la Presidencia, a la que hemos hecho referencia anteriormente, en el sentido de que, hecha la declaración formal de mantenimiento de una proposición de ley, su tramitación se hará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 93 y siguientes de la reglamentación de la Cámara, excluyéndose, por tanto, la reiteración del debate de toma en consideración. Y siendo de la misma manera aplicable lo contemplado en el artículo 3.º, apartado a) de la precitada resolución, en virtud de lo cual se abrió un nuevo plazo de presentación de enmiendas de quince días desde la publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» del anuncio de su mantenimiento, considerándose inexistentes todas las enmiendas que se hubieran presentado a los proyectos y proposiciones de ley en la anterior legislatura, salvo las que fueran mantenidas por sus autores a través de un escrito de ratificación en la Secretaría General durante el plazo de presentación de enmiendas a que hemos aludido.

6. Como consecuencia de lo anterior, fue remitida la proposición de ley a la Comisión de Trabajo el día 22 de mayo de 1979, venciendo el plazo de presentación de enmiendas a esa proposición el 8 de junio de 1979, designándose finalmente la ponencia por la Comisión de Trabajo para que redactara su informe sobre la proposición en su reunión constitutiva de fecha 12 de junio de 1979.

7. Siendo el primer tema de la ponencia designada valorar en sus justos términos la enmienda núm. 32 a la totalidad de la proposición de ley de protección contra el paro, sin que tal circunstancia pudiera producirse por falta de criterio unánime en los ponentes sobre tal cuestión.

8. En virtud de lo cual el presidente de la Comisión elevó al del Congreso la consulta sobre el alcance y procedimentación que habría de darse a la enmienda núm. 34 a la totalidad de la proposición socialista. En contestación a la consulta esa Presidencia resolvió, con fecha 9 de agosto de 1979, lo siguiente:

«En contestación a la consulta elevada por V. E. referente a tramitación de la enmienda número 34, del Grupo Centrista, a la proposición de ley de protección contra el paro, de la que es autor el Grupo Socialista, esta Presidencia ha resuelto lo siguiente:

Primero.—La citada enmienda del Grupo Centrista debe ser considerada como enmienda a la totalidad que propugna una nueva redacción del texto de acuerdo con principios distintos, según se desprende del análisis de la misma.

Segundo.—La enmienda de referencia tiene su encaje reglamentario en el artículo 94.2 *in fine* y en el artículo 96.4, ambos del vigente Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados.

Tercero.—De acuerdo con lo previsto en el último precepto citado, el debate en Comisión debe comenzar por la referida enmienda. Si prosperase ésta, con objeto de que todas las enmiendas presentadas puedan convertirse a la numeración de artículos que la enmienda 34 propone y de que los parlamentarios puedan presentar otras nuevas a dicho texto, se abrirá un plazo de quince días hábiles en el que los señores diputados y grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas al articulado. Si, por el contrario, la citada enmienda número 34 fuese rechazada, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 96.5 y siguientes.»

La Comisión de Trabajo, en su reunión del día 12 de septiembre de 1979, acordó admitir la enmienda que con el número 34 presentó el Grupo Parlamentario Centrista a la proposición de ley de referencia.

En consecuencia, y de acuerdo con esa resolución, se procedió a abrir un plazo de quince días hábiles con objeto de que todas las enmiendas a dicha proposición de ley pudieran convertirse a la numeración de artículos que a la citada enmienda núm. 34 proponía, así como otras nuevas referidas al texto de esa enmienda con el subsiguiente nuevo informe de la ponencia para el posterior debate y deliberación en la Comisión de Trabajo.

He aquí el rocambolesco procedimiento y, a nuestro juicio, poco ortodoxo sistema de dar cauce a una enmienda a la totalidad formulada a una proposición de ley. La cuestión trasciende al campo de la pura terminología, ya que, aunque el documento de referencia para la ponencia y Comisión es la «enmienda número 34», se ha creado la ficción de considerarla como proposición de ley, ya que en los Reglamentos de las Cámaras no se contempla la posibilidad de que una enmienda pueda ser objeto de tramitación como proposición, y menos como proyecto.

IV. CONCLUSION

En este orden de cosas, nos encontramos con que en los vigentes Reglamentos del Congreso y del Senado no existe contravención alguna a presentar enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Esta circunstancia obliga, mientras estén en vigor esas normas, a dar con tratamiento restrictivo a las enmiendas a la totalidad que puedan formularse a las proposiciones de ley tomadas en consideración por los Plenos del Congreso y del Senado. En este

sentido, entendemos que la resolución de la Presidencia del Congreso a que hacemos alusión no debe operar como precedente inesquivable, y, por el contrario, en la Comisión de Reglamento se debía adoptar como criterio de trabajo de cara al futuro Reglamento del Congreso (y del Senado), por la imposibilidad de plantear enmiendas a la totalidad a proposiciones de ley, aunque sí, naturalmente, al articulado ¹⁷.

¹⁷ Observamos con satisfacción que en el documento de trabajo articulado que está sirviendo de base para el estudio de la reforma del Reglamento del Congreso se establece que «en caso afirmativo (toma en consideración), la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de *enmiendas, que sólo podrán ser al articulado*». Con este enfoque tan concreto de la cuestión se resuelve toda la problemática planteada en el Reglamento vigente.