

Antecedentes históricos y evolución del derecho de enmienda en España durante la Restauración

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE 14 DE FEBRERO DE 1838.—III. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE 4 DE MAYO DE 1847.—IV. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE 24 DE MAYO DE 1918.—V. LA CALIFICACIÓN DE LAS ENMIENDAS.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El presente artículo hace una breve relación del establecimiento y desarrollo del derecho a formular enmiendas en el procedimiento legislativo español durante el período llamado “de la Restauración”, como asimismo de las limitaciones impuestas a su ejercicio, tomando como base los reglamentos del Congreso de los Diputados de 1838, 1847 y 1918, con la finalidad de colaborar en la interpretación actual del alcance del ius enmendandi.

PALABRAS CLAVE: Enmienda, Restauración, procedimiento legislativo, parlamentarismo.

★ Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y letrado de la Cámara de Diputados de Chile desde 1993. Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, por la Universidad de Valparaíso y Máster en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid.

ABSTRACT

*This article gives a brief account of the establishment and development of the right to make amendments in the legislative process during the Spanish period called "Restoration" as also the limitations imposed on its exercise, based on the 1838, 1847 and 1918 Spanish Congress Standing Orders, in order to contribute to a better understanding of the current *enmendandi ius*.*

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier sistema moderno que se considere a sí mismo una democracia parlamentaria ha de contemplar necesariamente dos derechos básicos subjetivos que corresponden a los parlamentarios: la presentación de iniciativas de ley y la formulación de adiciones o correcciones a las mismas, de cuyo establecimiento puede interpretarse no solamente la mayor o menor relevancia de diputados y senadores, sino que, con un nivel mayor de importancia, la capacidad y autonomía del Parlamento frente al Ejecutivo y, en el fondo, el respeto al núcleo de la función representativa de los congresistas.

En este trabajo haré una breve relación sobre el establecimiento y desarrollo del derecho a formular tales adiciones y correcciones en el procedimiento legislativo, es decir, los precedentes históricos del actual "*ius enmendandi*", que tantas y tan contradictorias sentencias ha llevado a dictar al Tribunal Constitucional español en el último tiempo¹, centrándome para ello en los reglamentos del Congreso de los Diputados de 1838, 1847 y 1918.

España se dio en 1837 una Constitución progresista, fruto de las Cortes Constituyentes de 1836-1837, conformadas luego del movimiento revolucionario de 1836, con el que se puso fin al sistema político del Estatuto Real, bajo el cual los Reglamentos de las Cortes, igual que el Estatuto, fueron otorgados por la Corona.

La Constitución de 1837 en su artículo 29 otorgó a "*cada uno de los Cuerpos Colegisladores*" la competencia para formar "*el respectivo Reglamento para su gobierno interior*", precepto que se mantuvo inalterado en la Constitución de 1845, con lo que se afianzó la autonomía normativa de las Cámaras, debido a la nula participación de la Corona en la elaboración de los Reglamentos parlamentarios². Desde el punto de vista sustantivo, esto significó la continuidad

¹ Sentencias del Tribunal Constitucional 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre. Mientras en la primera sentenció que debe existir congruencia material entre enmienda y texto enmendado, es decir, ajuste y sumisión de la enmienda a la idea central de un proyecto o proposición de ley, para evitar la creación de leyes heterogéneas, en la segunda resolvió que las leyes heterogéneas no son contrarias a la Constitución.

² Sin perjuicio del riesgo que en 1852 representó la propuesta legislativa de Bravo Murillo para retornar al control regio de la normativa parlamentaria, la que en definitiva no fue aprobada. Una

del contenido del Reglamento del Congreso de 1838 en el de 1847, con lo cual “se proyectaría, aunque sujeto a reformas parciales, a gran parte de la época de la Restauración, y en concreto hasta la elaboración del Reglamento del Congreso de 24 de mayo de 1918”³.

Teniendo presente esa continuidad entraré en el estudio del derecho de enmienda y de las limitaciones normativas a que pueda haber estado sujeto su ejercicio, por la natural vinculación entre ambas materias.

El material principal que sustenta este trabajo está constituido por los propios Reglamentos parlamentarios, sin perjuicio de lo cual la bibliografía individualizada al final me ha permitido comprender el contexto en que cada uno de los Reglamentos se forjó y se aplicó.

Advierto que este trabajo sólo analiza el derecho de enmienda en los Reglamentos del Congreso de los Diputados, sin considerar, por tiempo y espacio, la regulación y la práctica de este asunto en el Senado.

II. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE 14 DE FEBRERO DE 1838

El Reglamento de 1838 surgió de la Constitución de 1837⁴, una Carta de carácter transaccional situada al medio entre la tesis progresista de la Constitución de 1812 y la antítesis conservadora del ideal monárquico del Estatuto Real de 1834. Contiene una mezcla de principios moderados y progresistas⁵ ambos enarbolados por sendas facciones de los liberales.

Como marco general, es útil consignar que por primera vez el propio Congreso elige a sus autoridades, Presidente, Vicepresidentes y Secretarios (art. 30 de la Constitución de 1837), precepto reiterado en el Reglamento de 1838, que expresaba que “*el Congreso procederá a nombrar un Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios*” (art. 11).

Además, el Reglamento de 1838 reemplazó el sistema de presidencia mensual por una presidencia que durara “*toda la legislatura*” (art. 12), puesto que “era sistema universalmente seguido en todos los países constitucionales la continuidad de la misma Mesa por toda la legislatura en vez de la variación mensual”⁶.

explicación detallada se encuentra en MARCUELLO, JUAN IGNACIO, “Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II”, en *Revista de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, núm. 4, p. 158.

³ MARCUELLO, ob. cit., p. 160.

⁴ La Constitución de 1837 nació de la disconformidad de los progresistas con la Constitución de 1812, a cuyo restablecimiento ellos mismos habían obligado a la Reina Isabel II luego de los sucesos de la Granja (12 de julio de 1836) (CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, CORO, *Historia de los reglamentos parlamentarios en España 1810-1936*, Universidad Complutense de Madrid, 1983, p. 91).

⁵ VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, “La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, 1983-84, p. 95.

⁶ CILLÁN, ob. cit., p. 93.

En materia legislativa, el Reglamento reconocía la iniciativa legislativa principal —proyectos y proposiciones de ley— y la iniciativa secundaria, —enmiendas—. Sin embargo, al analizar en el Reglamento las funciones del Presidente de la Congreso y de la Mesa —tarea forzosa por la incidencia que más adelante tendrán en la admisibilidad de las enmiendas—, no se encuentra referencia alguna a esos tipos de iniciativas, lo que lleva a entender que, en la práctica, las enmiendas no estaban sujetas a ningún tipo de calificación previa que influyera en su admisibilidad o inadmisibilidad, de modo que su aceptación o rechazo sólo se resolvía mediante su votación.

El ámbito natural de debate de proyectos, proposiciones y enmiendas eran las Comisiones. A diferencia del Reglamento de 1834 —en el que había comisiones ordinarias permanentes separadas por materias—, en el Reglamento de 1838 se estableció que toda Comisión sería especial, “*para objeto determinado*.” (art. 84), por lo que “habría tantas Comisiones *especiales* como proyectos o proposiciones de ley se tramitasen en una legislatura”⁷, con excepción de unas pocas permanentes⁸ (art. 85).

En todo caso, debían elaborar un dictamen que, de acuerdo con la integración de la Comisión, expresara “el criterio mayoritario preexistente en el Pleno de la Cámara” y recogiera “las opiniones de las minorías existentes en la misma”⁹. Es decir, cuando a la minoría de oposición le tocaba algún puesto en la Comisión¹⁰, podía también formular propuestas para mejorar el proyecto o proposición de ley, lo cual era particularmente importante en un sistema en el cual, en la práctica, la mayoría de las iniciativas de ley provenían del Gobierno.¹¹ Pero como estos intentos serían ineficaces frente a la mayoría concertada para rechazar tales enmiendas, el Reglamento estableció una forma de protección de las minorías, estatuyendo que podrían exponer sus criterios discrepantes del dictamen de la mayoría extendiendo por separado un voto particular,

⁷ MARCUELLO, ob. cit., p. 171.

⁸ Tenían carácter de permanente las Comisiones de Actas Electorales, de Presupuestos, de Examen de Cuentas, de Peticiones, de Gobierno Interior y de Corrección de Estilo.

⁹ MARCUELLO, ob. cit., p. 167.

¹⁰ El trabajo legislativo se llevaba a cabo en secciones y Comisiones, siendo aquellas antesala de éstas, y de enorme relevancia, pues inmediatamente de ingresado un proyecto o una proposición de ley, el Presidente los pasaba a todas las secciones, las cuales decidían si autorizaban o no su lectura (arts. 57, 61 y 62). De modo que la integración de las secciones era decisiva para que una iniciativa legislativa prosperara. La elección de los diputados que integrarían las secciones era al azar, por sorteo, y eran estas mismas secciones las que elegían a uno de sus miembros para conformar las comisiones que debían dictaminar el proyecto. El sistema de secciones y Comisiones fue tomado del modelo francés y finalmente se impuso como modelo de procedimiento legislativo en España, desde el Reglamento de 1834 hasta el Reglamento interino de las cortes Constituyentes de 1873 (REDONDO, ANA MARÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV: Monografías núm. 48, Madrid, 2001, p. 46)

¹¹ MARCUELLO, ob. cit., p. 178. VARELA reconoce en la Constitución de 1837, junto a principios progresistas, otros propios del ideario moderado, como “el reforzamiento de los poderes de la Corona en detrimento de la autonomía de las Cortes” (VARELA, ob. cit., p. 95).

voto que se presentaría al Pleno de la misma forma que aquél (art. 82). Esto se debió a lo que MARCUELLO califica de “principio”¹² que guió la elaboración del Reglamento de 1838: la vigencia del principio mayoritario para la adopción de decisiones, conjuntamente con la protección de las minorías en la formulación, discusión y publicidad de propuestas alternativas a las de la mayoría. He aquí un punto de diferencia radical con los Reglamentos de la época del Estatuto Real, pues éstos nunca reconocieron de manera explícita el derecho de enmienda¹³, de modo que el Reglamento de 1838 es el punto de partida del establecimiento formal de la capacidad de enmendar. En efecto, el texto de su art. 98 constituye la primera vez que en una norma parlamentaria se utiliza el término “enmienda” con el significado de modificación de una iniciativa legislativa.

El principio de resguardo de las minorías se plasmó también en la norma que preceptuaba que en los debates en sesión *“las adiciones o enmiendas se discutirán y votarán antes que los proyectos o artículos sobre los que recaigan”* (art. 105), comenzando siempre por la que más se separase del proyecto originario. Otra garantía para los enmendantes consistía en que las enmiendas y adiciones que se hacían al dictamen de la Comisión debían imprimirse y repartirse, pero sujeto al requisito de que hubiera tiempo para ello (art. 98).

Antes de elaborar el dictamen, las Comisiones estaban dotadas de importantes poderes para recabar información, como convocar a cualquier parlamentario o persona de fuera de los Cuerpos colegisladores que por su especialidad pudiese asesorar a aquéllas en la formulación de sus dictámenes (art. 76), e igualmente, podrían recabar del Gobierno cuanta información o antecedentes considerasen oportunos para dictaminar con acierto un texto de ley (art. 77, ídem).

Tales atribuciones permitían a la Comisión introducir enmiendas en los proyectos y proposiciones de ley con mayor eficacia que la que hubiera podido tener un diputado solo tratando de enmendar un proyecto en el Pleno¹⁴.

Desde el punto de vista de la enmienda, es importante destacar que en el Reglamento de 1838 el Pleno no debatía el proyecto o proposición de ley original, en contraste con lo reglamentado en la época del Estatuto Real. Lo que sometía a votación era la propuesta presentada por la Comisión. De modo tal que el ejercicio del derecho de enmienda en el seno de la Comisión tenía la virtud de hacer decaer el texto original, lo cual abría ilimitadas posibilidades para hacer un uso político del derecho a enmendar, pues la forma en que el Reglamento configuró el procedimiento legislativo permitía que éste cumpliera, a la vez, la función de instrumento de control del Gobierno, dualidad que se mantiene hasta hoy¹⁵.

¹² Ob. cit., p. 176.

¹³ MARCUELLO, ob. cit., p. 180.

¹⁴ MARCUELLO, ob. cit., p. 172.

¹⁵ Véase GARCÍA MARTÍNEZ, MARÍA ASUNCIÓN, “La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político”, en *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, N°14, 1988, pp. 59-94.

El primer aprovechamiento de esta posibilidad venía dado por la facultad de presentar un texto alternativo completo, que era la primera votación que tenía lugar en el Pleno, siempre comenzando por las enmiendas de totalidad de texto alternativo que más se apartaban del dictamen de la Comisión (art. 105). Si bien tales enmiendas casi siempre terminarían rechazadas por el juego numérico mayoría-minoría, su presentación al Pleno mediante el voto particular aseguraba un debate de totalidad que daba “ocasión a las minorías de explicar y defender en sesión sus particulares criterios de legislación alternativos a los del Gobierno”¹⁶.

La otra forma útil de hacer valer el *ius emendandi* bajo la regulación del Reglamento de 1838 era mediante enmiendas y adiciones parciales, que recaían en artículos o partes precisas del proyecto según el texto ya dictaminado por la Comisión. Esta fue materia de singular importancia en el procedimiento legislativo, pues dio origen a las dos únicas reformas parciales del Reglamento, en 1838 y en 1844, referidas a requisitos formales de las enmiendas.

Si bien el uso de la enmienda en el procedimiento legislativo daba cuenta de su uso por la minoría de oposición como mecanismo de control del Gobierno, el Reglamento también la contemplaba como una particularidad de los instrumentos de control propiamente tales, pues en la Contestación escrita al Discurso de la Corona (arts. 151 y ss.) el Reglamento previó la posibilidad de que cada diputado presentara “*las enmiendas y adiciones que le parezca*” (art. 153), expresión esta última que se entendió en dos sentidos: cualitativamente, se admitía la posibilidad de que los diputados formularan enmiendas y adiciones tanto a la totalidad como a los párrafos del proyecto de Respuesta, y cuantitativamente, no había limitación al número de enmiendas susceptibles de ser formuladas y admitidas a trámite.¹⁷ Concluía el art. 153 señalando que las enmiendas se discutirían por separado y de forma previa al punto del proyecto al que se refiriesen, es decir, hacía aplicable el mismo criterio que el art. 105 fijó para la discusión y votación de las enmiendas del procedimiento legislativo. En opinión de MARCUELLO, “el debate pormenorizado por párrafos y la capacidad ilimitada de enmienda de los parlamentarios, enriqueció al máximo el debate de la Contestación como valoración del programa del Gobierno”¹⁸.

Históricamente, la formulación de las enmiendas nunca ha sido totalmente libre, pues siempre han estado sometidas a más o menos requisitos o límites, sean formales, sean substantivos, o de ambos tipos. En esta materia, el Reglamento de 1838 era bastante flexible. Por de pronto, no estableció límites al número de enmiendas que los parlamentarios podían formular. Sin embargo, luego de las reformas que experimentó en mayo de 1838 y diciembre

¹⁶ MARCUELLO, ob. cit., p. 182.

¹⁷ MARCUELLO, ob. cit., p. 187.

¹⁸ Ob. cit., p. 188.

de 1844, exigió, por una parte, requisitos de firma, como que las enmiendas parciales estuvieran suscritas por siete diputados a lo menos, y, por otra, de oportunidad, puesto que debían presentarse antes de abrirse el debate del artículo sobre el que recaían, so pena de no ser admitidas a trámite. La exigencia del requisito de la firma constituye una de las primeras manifestaciones del lento pero sostenido paso que darán todos los Parlamentos desde la facultad de actuación individual del diputado a su participación intermediada por los grupos.

También puede considerarse un requisito, aunque más bien de orden procedimental que formal o sustantivo, el hecho de que los diputados formulaban sus enmiendas al dictamen de la Comisión y no al texto original del proyecto o proposición de ley, lo que en alguna medida podía coartar la obtención del propósito perseguido con sus enmiendas.

Otro límite es que no procedían enmiendas a los dictámenes de las comisiones mixtas. En los casos en que la Cámara revisora introducía cambios en el proyecto aprobado por la primera cámara, el Reglamento ordenaba conformar una Comisión integrada por diputados y senadores para que propusiera el modo de resolver las divergencias suscitadas entre ambas Asambleas. Pues bien, el dictamen que emitía esta Comisión mixta era sometido a discusión y votación en las dos Cámaras, pero en ninguna de ellas admitía la formulación de enmiendas, pues se entendía que la propuesta consensuada entre las dos cámaras era la proposición final (artículo 10 de la ley de 12 de julio de 1837, incorporada como apéndice en el Reglamento de 1838, que textualmente estatúa que “*el dictamen de esta Comisión se discutirá sin alteración ninguna por el Senado y el Congreso...*”).

Podría decirse que la relevancia del Reglamento de 1838 en relación con el derecho de enmienda radicó en un primer intento por racionalizar su uso, limitándolo, con la finalidad de agilizar el procedimiento legislativo e impedir su utilización con fines obstruccionistas.

Toda esta normativa sobre los debates parlamentarios y el procedimiento legislativo en sesión tendría la virtualidad de proyectar su vigencia a toda la época isabelina, ya que la misma fue recogida casi literalmente por el Reglamento del Congreso de 1847¹⁹.

III. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE 4 DE MAYO DE 1847

Isabel II subió al trono en 1843, junto con el inicio del Gobierno del partido moderado, que se mantendría en él por una década. Desde 1840 se venían produciendo desavenencias entre progresistas y moderados, las que culminaron

¹⁹ MARCUELLO, ob. cit., p. 184.

con una nueva Constitución en 1845, en la que se manifiesta la ruptura de la transacción que había dado origen a la Constitución de 1837²⁰.

El Reglamento de 1847 es el que más tiempo estuvo en vigor, pues rigió durante la mayor parte del reinado de Isabel II y durante toda la Restauración hasta su reforma en 1918²¹. Hubo otros Reglamentos del Congreso durante el reinado de Isabel II, pero de efímera existencia, como el provisional de 1854-1857²² y el de 1867-1872.

Quizás su larga vigencia se debió a que imprimió más dinamismo a los trabajos parlamentarios, efecto al que se vio forzado debido al gran aumento del número de escaños provocado por la Ley electoral de 1846²³, si bien, en términos muy generales, exhibió un notorio continuismo con el Reglamento anterior.

Tocante a la Mesa, en su articulado el Reglamento de 1847 no habla de ella más que con ocasión de la elección de la Mesa interina, es decir, de aquella que, integrada por un Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, desempeña su encargo durante el examen y aprobación de las actas electorales y hasta la constitución definitiva del Congreso (art. 5.º) y con ocasión de la facultad de los diputados de formular preguntas a la Mesa sobre el estado de los asuntos pendientes (art. 162). Pero no se señalan competencias propias de la Mesa ni de funciones que se asignen conjuntamente al Presidente, Vicepresidentes y Secretarios en relación con el tema en estudio.

Sin embargo, la Mesa tenía existencia como órgano ya oficialmente reconocido, puesto que con ese nombre se menciona en el índice del Reglamento

²⁰ VARELA, ob. cit., p. 103. El autor opina que la Constitución de 1845 era sectaria en grado sumo. “En este texto constitucional se estampan, sin atenuación alguna, los principios doctrinales del partido moderado con exclusión de cualesquiera otros: el dogma de soberanía nacional se sustituye por el postulado de la ‘soberanía compartida’; se consagra la confesionalidad religiosa de modo terminante; la composición del Senado se modifica, acentuándose su naturaleza conservadora; las facultades de la Corona se robustecen todavía más...” (ob. cit., p. 104).

²¹ Sus períodos de vigencia fueron: del 15.11.1847 a 09.4.1853; del 01.5.1857 a 03.12.1867; del 24.4.1872 al 22.3.1873; del 1 al 5 de junio de 1873; del 15.2. al 30.6.1876 y del 01.7.1876 hasta el 24.5.1918 (CILLÁN, ob. cit., p. 124).

²² Creado para el funcionamiento de las Cortes Constituyentes que elaboraron la Constitución nonata de 1856.

²³ REDONDO, ob. cit., p. 53. Según el artículo 1.º de la ley electoral de 18 de marzo de 1846, el Congreso lo componían 349 diputados “elegidos directamente por otros tantos distritos electorales” en los que se habían dividido las provincias. La Ley creó un distrito por cada 35.000 habitantes, con la posibilidad de ampliarse en un distrito más y un diputado más si resultaba un sobrante de al menos 17.500 habitantes. Bajo la Ley electoral de 1837 —que rigió las elecciones de 1837, 1840 y 1843— cada provincia elegía 1 diputado por cada 50.000 habitantes (ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, y SANTOLAYA MACHETTI, PABLO, “Evolución histórica del sistema electoral español”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37 (1996), pp. 76-80). Como uno de los efectos del aumento del número de diputados, se quintuplicó el número de actas que debía examinar el Congreso, con lo cual el “deseo general de economía en la discusión ha pasado a ser una necesidad sentida y proclamada por todos” (dictamen de la Comisión de reforma del Reglamento leído en el Pleno del Congreso el 20 de abril de 1847, citado por CILLÁN, ob. cit., p. 112-113).

(Mesa provisional, arts. 3.º y 4.º; Mesa interina, art. 5.º; Elección de la Mesa, arts. 33 y 34, y Preguntas a la Mesa, art. 162).

Respecto de la organización del Parlamento para el cumplimiento de su función legislativa, el Reglamento de 1847 mantuvo el sistema de secciones y Comisiones.

En cuanto a las enmiendas, mantuvo las normas del Reglamento de 1838 para la tramitación en sesión de los dictámenes sobre proyectos o proposiciones de ley. Sin embargo, innovó en cuanto a la sistematización de esta materia, pues el nuevo Reglamento separó en párrafos lo que el de 1838 regulaba conjuntamente. Así, dentro del Título XI “De las discusiones”, consignó como párrafos separados los de “Votos particulares”, “Enmiendas y adiciones”, “Discurso de la Corona”, “Uso de la palabra”, “Dictámenes retirados” y “Aprobación definitiva”, entre varios otros.

REDONDO observa que este nuevo Reglamento diferenció el voto particular de la enmienda, como también la enmienda propiamente tal de la adición, aunque esta última distinción “es puramente nominativa, pues la regulación de una y otra figura (...) es idéntica”²⁴.

Igual que en el Reglamento de 1838, las enmiendas recaían sobre el dictamen de la Comisión, no sobre el proyecto o proposición de ley original. Procedimentalmente, las enmiendas se formulaban ante el Pleno, durante la discusión general o discusión de totalidad, “*que versaba sobre el principio, espíritu y oportunidad del proyecto*” (art. 109), que cronológicamente era la primera discusión que se llevaba a efecto. Igual que en el caso anterior, se iniciaba aquí la tramitación de los votos particulares que habían formulado las minorías de oposición y que contenían un texto completo alternativo, es decir, había congruencia en cuanto se trataba de votos particulares de totalidad. La discusión empezaba por los que más se separasen del proyecto (art. 115). Al término de la discusión de cada voto particular, el Pleno debía decidir si lo tomaba o no en consideración, decisión de la que dependía la suerte del dictamen de la mayoría de la Comisión (art. 113).

Las enmiendas parciales debían presentarse con los mismos requisitos de firma y oportunidad incorporados en el Reglamento de 1838, y pasaban directamente a la Comisión que había dictaminado el proyecto, para su análisis y votación (arts. 116, 117 y 118).

De regreso al Pleno en segunda lectura, uno de los autores de la enmienda disponía de un turno para apoyarla, y un vocal de la Comisión debía contestar expresando la opinión de ésta, señalando si era partidaria de admitirla o desecharla. Luego, la palabra final la tenía el Pleno, que podía “tomar en consideración” la enmienda (art. 119), caso en el cual su discusión se hacía conjuntamente

²⁴ REDONDO, ob. cit., p. 55.

con el artículo en el que incidía, aunque en casos justificados se podían discutir en forma previa y separada, si el Congreso así lo decidía (art. 120).

Dentro del procedimiento legislativo, el Reglamento no fijaba límite a la cantidad de enmiendas que los diputados podían formular a un dictamen, particularmente enmiendas parciales, “ni el tiempo que podía emplear un diputado en su defensa”. De manera tal que esa libertad fue utilizada como arma por la minoría opositora para bloquear el normal funcionamiento del Congreso en caso de que el Gobierno quisiera romper las reglas que había pactado con la minoría²⁵.

En relación con el proyecto de contestación al discurso de la Corona, el Reglamento de 1847 introdujo dos limitaciones en lo referente al tipo de enmiendas que los diputados podían formular. En primer lugar, previno que “*se discutirá solo en la totalidad*” (art. 122), con lo cual automáticamente restringió el debate detallado por párrafos que permitía la norma de 1838 y, consecuentemente, anuló la posibilidad de presentar enmiendas en ese sentido. En segundo lugar, abolió las ventajas que para los diputados representaba la facultad de presentar enmiendas ilimitadamente (“*las que le parezca*”), al establecer que, de todas las enmiendas que se presenten, para efectos de su discusión y votación “*se admitirán sólo las dos que más se aparten*” del proyecto dictaminado por la Comisión de Contestación (art. 123.2)²⁶.

A esos dos cambios que restringían los derechos de la minoría ha de añadirse un tercero que coartaba definitivamente la posibilidad de explicar mediante el debate público la posición de la minoría sobre la contestación al discurso de la Corona: la clausura de la discusión, la cual procedía “*cuando hayan hablado tres diputados en pro y tres en contra*” (art. 123.1). Esta última innovación repercutió “*en detrimento de la eficacia [del debate] en su función de control*”²⁷.

El Reglamento de 1847 concedía gran número de instrumentos de participación a las minorías, los que fueron utilizados con asiduidad en los últimos años de vigencia del mismo, entre 1913 y 1917, debido al quiebre de las relaciones y acuerdos pactados por los partidos monárquicos mayoritarios que hasta antes de ese período venían turnándose pacíficamente en el Gobierno desde el inicio de la Restauración. España vivió así un período parlamentario en el que predominó el obstruccionismo, cuya principal arma “fue la redacción masiva de enmiendas” y cuyo rasgo definitorio “fue el bloqueo del proceso

²⁵ MARTORELL LINARES, MIGUEL, “Gobierno y Parlamento: las reglas del juego”, en el libro *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Mercedes Cabrera (dir.), Madrid, Taurus, 1998, pp. 218, 219 y 238.

²⁶ De esa manera “tienen suficiente campo para ensayar sus fuerzas, si así lo quisieren, los diversos matices en que pueda hallarse dividido el Congreso” (dictamen de la Comisión de reforma del Reglamento leído en el Pleno del Congreso el 20 de abril de 1847, citado por CILLÁN, ob. cit., p. 114).

²⁷ MARCUELLO, ob. cit., p. 189.

legislativo”,²⁸ lo cual llevó a una grave ineficacia que “contribuyó a erosionar la legitimidad de la Institución parlamentaria”²⁹.

IV. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE 24 DE MAYO DE 1918

En 1918, bajo el Gobierno Nacional de Antonio Maura, se modificó el Reglamento del Congreso de los Diputados con el fin de reforzar la autoridad del Ejecutivo y acabar con la facilidad de las minorías para bloquear la tramitación legislativa³⁰, todo con la vista puesta en superar la crisis en la que se encontraban sumidos Gobierno y Parlamento debido a las campañas obstruccionistas llevadas a cabo por las minorías entre 1915 y 1917³¹ para derribar a los gobiernos y terminar con el sistema de turnos de partidos.

Algunos autores sostienen, contra la opinión generalizada, que no hubo predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, debido a que la Constitución y la práctica política definieron un sistema de pesos y contrapesos entre la Corona, el Gobierno y el Parlamento, “que limitaba la autonomía de las tres Instituciones”³².

En todo caso, lo que sí parece claro es que “el objetivo esencial era tratar de evitar los obstáculos y las obstrucciones que hacían interminables ciertos debates, condenando a la Cámara a la inoperancia”³³.

El marco constitucional estaba fijado por la Carta de 1876, que al inicio de la Restauración volvía al equilibrio de poderes propios de las monarquías constitucionales: coparticipación en la función legislativa, la cual reside en las Cortes con el Rey (art. 18), aunque este último tendrá los poderes de iniciativa legislativa (art. 41), de convocar, suspender y disolver las Cámaras (art. 32) y de veto temporal (art. 44).

En cuanto a la iniciativa legislativa, el Gobierno ejercía la facultad en nombre del Monarca, mientras que Congreso y Senado, con las mismas facultades constitucionales, tramitaban por igual todos los proyectos y proposiciones de ley.

En este punto de la tramitación, “quizás la más notable innovación”³⁴ del Reglamento de 1918, siguiendo el modelo parlamentario francés, fue la

²⁸ MARTORELL, ob. cit., pp. 242-249.

²⁹ *Ibíd.*, p. 249.

³⁰ MARTORELL, ob. cit., p. 261.

³¹ MARTORELL, ob. cit., p. 266.

³² CABRERA, MERCEDES, y MARTORELL, MIGUEL, “El Parlamento en el orden constitucional de la Restauración”, en el libro *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Mercedes Cabrera (dir.), Madrid, Taurus, 1998, p. 31.

³³ CABRERA, MERCEDES, “La reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1918”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, julio-septiembre de 1996, p. 350.

³⁴ Así la califica CILLÁN, ob. cit., p. 173.

creación por vez primera de las Comisiones parlamentarias permanentes. Estaban integradas por veintiún diputados —elegidos tres por cada sección— y su finalidad era el estudio de las iniciativas procedentes de cada Ministerio. En estas comisiones la presidencia estaba en manos de la mayoría, “pero cedía la vicepresidencia y las secretarías a la oposición”³⁵.

Acerca de la regulación de las enmiendas, el Reglamento de 1918 mantuvo las exigencias de firma y de oportunidad. En cuanto a esta última, el artículo 118 contenía una regulación diversa de la del Reglamento de 1847, pues abría una posibilidad para considerar las enmiendas, aunque fueran presentadas después de anunciarse la discusión del proyecto. Claro que, por la tardanza en su presentación —después del anuncio de *“la discusión del artículo a que se contraigan”*—, no se tramitaban directamente en la Comisión, sino que, sin detener la discusión, pasaban *“al ponente y, en defecto de éste, al Presidente de la Comisión, quien decidirá si ésta ha de deliberar acerca de las enmiendas o adiciones, o si pueden sin tal requisito ser leídas y puestas a discusión”* (art. 118.2). Se trataba de “hallar el justo medio entre el extremo de exigir su presentación antes de comenzar la discusión de un proyecto y el que permitía presentarlas en cualquier momento”³⁶.

Otra novedad del Reglamento de 1918 fue la consagración de la *“clouture”* o “guillotina”, utilizada en otras Asambleas europeas, verdadero “eje de la reforma”³⁷ que dio nacimiento a este Reglamento. Según el precepto que la consagró (art. 112), el Congreso, cumpliendo una serie de requisitos, podía acordar un día preciso para la votación del dictamen de la Comisión. En tal caso, la discusión debía cerrarse a más tardar en la sesión precedente a la de su votación, y en ésta no se podían discutir ni votar más de dos enmiendas a cada artículo o parte del dictamen en que haya de recaer la votación, quedando facultado el Presidente para determinar las dos enmiendas más divergentes entre sí.

Contra esta nueva figura se manifestaron algunos diputados de la minoría, toda vez que “disminuía la libertad de discusión”³⁸ al dejar el cierre del debate en manos del “parecer de la mayoría”.³⁹ Sin embargo, no fue la actividad obstruccionista de la minoría la que forzó la primera ocasión en que se utilizó la “guillotina”, sino la disidencia de la mayoría expresada a través del elevado absentismo⁴⁰.

El Reglamento de 1918 contemplaba casos en los que ya no se sometían las enmiendas a determinados requisitos, sino que directamente se prohibían. El caso más importante de este tipo de limitación material que consignó el Reglamento

³⁵ MARTORELL, ob. cit., p. 232.

³⁶ CABRERA, ob. cit., p. 353.

³⁷ MARTORELL, ob. cit., p. 261.

³⁸ Discurso del diputado Bullón, el 26 de abril de 1918, citado por CILLÁN, ob. cit., p. 175.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ MARTORELL, ob. cit., p. 262.

se refería a los presupuestos y a la concesión de créditos. El Reglamento era terminante al señalar en su artículo 120 que toda enmienda o adición recaída en los proyectos de ley sobre esas materias “*no podrá ser leída ni tomada en consideración*” si implicaba aumentos de sueldos, indemnizaciones, gratificaciones, pensiones o creación de servicios, empleos o asignaciones. Con esta previsión, junto con poner fin al uso de la enmienda con fines obstruccionistas, se comenzaba a dejar exclusivamente en manos del Gobierno la administración presupuestaria y financiera del Estado, con exclusión de cualquier tipo de iniciativa que pudiera provenir de los parlamentarios. Esta limitación era congruente con varias otras prescripciones del Reglamento. Por ejemplo, cuando las proposiciones de ley envolvían aumentos de gastos públicos, la Mesa debía remitirlas al Gobierno antes de su lectura, para que éste expresara su conformidad o disconformidad. Algo similar ocurría con los dictámenes de Comisión que contenían alguna propuesta de aumento: se comunicaban al Gobierno y luego pasaban a la Comisión de Presupuestos (art. 121). En todas estas regulaciones se advierte como un fin deseable la mantención de cierto ajuste en la política económica, particularmente en un momento inmediatamente posterior a la I Guerra Mundial.

Otra limitación al *ius enmendandi* se encuentra en los dictámenes recaídos en la verificación de las actas parlamentarias, pues el artículo 21 del Reglamento prohibía formularle “*enmiendas ni adiciones, ni con motivo de ellos presentarse proposiciones incidentales*”.

Similar prohibición de presentar enmiendas y proposiciones incidentales preceptuaba el artículo 135 respecto de los dictámenes sobre suplicatorios, debido a que la decisión de la Asamblea no podía ser otra que otorgarlo o denegarlo.

Finalmente, se reiteraban en este Reglamento, en los mismos términos que en los anteriores, algunas limitaciones a la presentación de enmiendas, como los dictámenes de las Comisiones mixtas, que al discutirse sólo en totalidad no admitían enmiendas (art. 122), y el dictamen sobre la contestación al discurso de la Corona, que, no obstante discutirse sólo en totalidad, permite la formulación de enmiendas, pero con la grave restricción de que “*se admitirán sólo las dos que más se aparten*” del dictamen (art. 132).

Todas estas medidas no tuvieron como efecto la disminución en la presentación de enmiendas, sino “el reforzamiento del Ejecutivo, quien decidía qué propuestas se debatían y cuáles no”⁴¹.

V. LA CALIFICACIÓN DE LAS ENMIENDAS

Tocante a la calificación de las enmiendas, los tres Reglamentos examinados guardan silencio en cuanto al sujeto activo titular de esa función. En los de 1838 y 1847 apenas se mencionaba la Mesa, manifestación de que se trataba

⁴¹ REDONDO, ob. cit., p. 62.

de un órgano poco desarrollado en una época en que las funciones predominantes las tenían los Presidentes. Ni siquiera cuando se incorporó el requisito de firma de siete diputados para presentar una enmienda se atribuyó ese control, aunque formal y simple, a la Mesa.

Sin embargo, llegados al Reglamento de 1918 llama profundamente la atención que no se contenga una mención especial a esa actividad como competencia propia de la Mesa, toda vez que ya antes, en el Reglamento de 1867⁴², aparecieron las primeras menciones de la tarea de calificación de enmiendas a cargo de la Mesa y del Presidente. La normativa de 1867 la configuraba como una tarea de verificación del cumplimiento de requisitos de forma, pero impuesta de manera expresa. La regla general de esta históricamente primera calificación formal se contemplaba en su artículo 107, que ordenaba presentar las enmiendas *“en la Mesa, la cual no admitirá ninguna”* que no cumpla el requisito de firma exigido. Adicionalmente, por primera vez también expresaba el Reglamento, en el mismo precepto, el objeto de las enmiendas, que se hacían *“adicionando, suprimiendo o variando algo en el dictamen de la Comisión”*. Luego, la misma norma encomendaba al Presidente una calificación que requería un examen de fondo de la enmienda que ya se efectuaba bajo los Reglamentos anteriores, consistente en determinar *“las dos que se separen más del proyecto o artículo a que se contraigan”*.

Algo parecido se establecía para la tramitación de los presupuestos (art. 110), con la leve variación de que la Mesa, junto con ser la receptora de las enmiendas, debía calificar *“las dos que más alteren el dictamen de la Comisión”*, pues esas dos eran las únicas que el Reglamento admitía a discusión, manteniendo así la congruencia con lo dispuesto en términos generales para las enmiendas.

Similar previsión estatuyó respecto del dictamen de contestación al discurso de la Corona, donde las enmiendas pasaban a la Mesa, la que en este caso calificaba una sola enmienda como la que más se separaba del dictamen, que era la única que se discutía y votaba (arts. 113 y 175).

El precepto del Reglamento de 1867 que encomienda a la Mesa la calificación de las enmiendas parece ser una norma adelantada para su época, pues el ordenamiento parlamentario habría de esperar décadas para consagrar nuevamente en forma definitiva una previsión similar en los Reglamentos camerales.

VI. CONCLUSIONES

El desarrollo del derecho a enmendar los textos legislativos va muy aparejado a las circunstancias políticas existentes en el momento de la elaboración de

⁴² Reglamento de corta vigencia: del 27 de diciembre de 1867 al 7 de diciembre de 1868, debido al destronamiento de Isabel II luego de la Revolución de septiembre de 1868. La nota peculiar de este Reglamento fue su carácter restrictivo en relación con el de 1847 (CILLÁN, ob. cit., p. 164).

los Reglamentos parlamentarios. Sin embargo, desde su primera consagración, su regulación cada vez se va perfeccionando más, pues constituye un primordial cauce de expresión de los derechos de las minorías parlamentarias de oposición durante la vigencia de regímenes constitucionales y democráticos, a la vez que un eficaz método de control del Gobierno por tales minorías.

La regulación, centrada inicialmente en la figura del diputado individual y en las facultades que le concedían, propició la realización constante de prácticas de obstruccionismo, que convirtieron al Congreso en una institución ineficaz. Una de esas prácticas, quizás la más recurrente, fue la presentación excesiva de enmiendas, ante la cual el propio Congreso reaccionó ideando la imposición de límites, primero formales, luego sustantivos y procedimentales. El límite procedimental consistió en superar el trámite de la calificación y admisibilidad, tarea encomendada a la Mesa en el Reglamento de 1869, pero que no se contuvo luego en el Reglamento de 1918.

La exclusión del Reglamento de 1918 de una materia tan importante confirma que la finalidad de éste estuvo contraída a unos pocos puntos que permitieran superar el grado de ineficacia a que había llegado el Parlamento como producto de la falta de una mayoría clara, fuerte y cohesionada y, por ese medio, facilitar la marcha del Estado mediante la aprobación de los presupuestos necesarios para funcionar.

Aunque el Reglamento de 1918 constituyó un esfuerzo en ese sentido, parece haber sido tardío, por cuanto las prácticas descritas ya habían influido fuertemente en el desprestigio del Parlamento y actuado como causa, entre muchas otras, del Golpe de Estado del General Primo de Rivera en 1923.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, CORO, *Historia de los Reglamentos parlamentarios en España 1810-1936*, Universidad Complutense de Madrid, 1983.
- CABRERA, MERCEDES, "La reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1918", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, julio-septiembre de 1996, pp. 345-357.
- CABRERA, MERCEDES, y MARTORELL, MIGUEL, "El Parlamento en el orden constitucional de la Restauración", en el libro *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Mercedes Cabrera (dir.), Madrid, Taurus, 1998, pp. 21-64.
- GARCÍA MARTÍNEZ, MARÍA ASUNCIÓN, "La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político", en *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 14, 1988, pp. 59-94.
- MARCUELLO, JUAN IGNACIO, "Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II", en *Revista de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, núm. 4, pp. 155-196.

- MARTORELL LINARES, MIGUEL, “Gobierno y Parlamento: las reglas del juego”, en el libro *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Mercedes Cabrera (dir.), Madrid, Taurus, 1998, pp. 211-273.
- ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, y SANTOLAYA MACHETTI, PABLO, “Evolución histórica del sistema electoral español”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37 (1996), pp. 65-107.
- REDONDO GARCÍA, ANA MARÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV: Monografías núm. 48, Madrid, 2001.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, “La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, 1983-84, pp. 95-106.