

Paloma Biglino Campos

CATEDRÁTICA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

## LAS ENMIENDAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, de *F. J. Visiedo Mazón* y *E. Soriano Hernández*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Cartagena, 2000

Hace algunos meses tuve el placer de presentar el libro que ahora comento en la sede de las Corts Valencianes. Entonces agradecí la oportunidad de hablar de una monografía que merecía un acto como el que entonces se celebraba y de dos amigos con quienes comparto la preocupación por el Derecho Parlamentario. Ahora tengo la posibilidad de recoger por escrito algunas de las ideas que expresé en aquel momento, circunstancia que quiero aprovechar para resumir, aunque sea brevemente, las más importantes aportaciones del libro que reseño.

Personalmente, el trabajo me ha confirmado un antiguo convencimiento. En realidad, no creo que en mundo de la investigación existan las casualidades. Si una obra es innovadora, tiene calidad y capacidad para incidir en la realidad, no es fruto del azar. Es el resultado del acierto a la hora de elegir un tema de estudio, de muchas horas de trabajo y de una sólida formación.

La monografía a la que ahora me refiero es una excelente investigación de las enmiendas en el procedimiento legislativo. Es así porque sus autores han elegido un objeto de análisis que tiene mucho interés para las Asambleas, ambos tienen una vasta formación en Derecho parlamentario y han trabajado con mucho detenimiento.

He aludido antes a la importancia del objeto de estudio. Conviene recordar que las enmiendas constituyen una de las manifestaciones del principio democrático. Formalmente, representan un instrumento de participación de todos los miembros de la Asamblea para el perfeccionamiento de la ley. Mediante las mismas, la minoría expresa su opinión e intenta influir en la decisión que adoptará finalmente el conjunto de la Cámara de manera que, por recoger sus propias sugerencias, puedan votar a su favor. También la mayoría puede servirse de este instrumento,

para contrapesar el excesivo protagonismo que el Gobierno, a través de los Proyectos de Ley, asume en el parlamentarismo contemporáneo.

La enmienda trasciende, sin embargo, el ámbito de la función legislativa del Parlamento. En la práctica, se utiliza como un instrumento de control o, más precisamente, para hacer oposición. Sirve para dar publicidad y contraponer las propias concepciones a las que predominan en la Cámara y que el Gobierno mantiene.

La doctrina ha tratado en profundidad estos y otros aspectos de la enmienda y esas consideraciones se recogen en libro, que parte de un conocimiento profundo del estado de la cuestión en nuestro ordenamiento. Pero la aportación más original del trabajo consiste en que no se limita a tratar estas cuestiones, sino que además constituye una rigurosa investigación de Derecho comparado porque parte de la regulación de la institución en todas las Comunidades Autónomas. Este tipo de tarea es cada vez más necesario en nuestro país. La consolidación del Estado de las Autonomías obliga a entender que el Derecho público ya no es sólo el Derecho del Estado, ni el Derecho Parlamentario es sólo el Derecho de las Cortes Generales.

Cuando empezó a funcionar el Estado de las Autonomías, esas identificaciones eran casi inevitables. En efecto, no todas las instituciones de autogobierno habían alcanzado, al mismo tiempo, idéntico grado de desarrollo, por lo que las Cortes Generales conservaban una posición casi de monopolio en la producción de leyes. Además, como señalan los propios autores, durante los primeros años de funcionamiento de nuestro Estado Regional se produjo un fenómeno de mimetismo, el virtud del cual los órganos de las Comunidades autónomas se inspiraron en las normas estatales para regular su propio funcionamiento interno.

Hoy la situación es completamente distinta y se ha roto la homogeneidad. Las Comunidades Autónomas han desarrollado su estructura institucional y competencial de manera que el mapa regional está ya consolidado. Además, a lo largo de los años, cada uno de los órganos de las Regiones se ha ido dotando de sus propias peculiaridades, que los distingue de los nacionales y de las instituciones de otras Comunidades Autónomas. Así ha sucedido con los Parlamentos autonómicos y con los Reglamentos que ordenan el funcionamiento de dichas Cámaras. La regu-

lación de la enmienda en esas Asambleas ya no es igual entre sí ni tampoco es idéntica a la que recoge el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Esta diversidad, consecuencia inevitable del principio de autonomía, entraña dificultades a la hora de configurar la naturaleza de la enmienda. En efecto, es realmente difícil obtener conclusiones generales manejando datos dispares de diecisiete ordenamientos distintos. Sin embargo, cada vez es más necesario elaborar un derecho «común» que nos sirva para analizar y ponderar el funcionamiento de las instituciones de cada Comunidad Autónoma.

A la hora de llevar a cabo esta tarea, se corren varios riesgos. El primero consiste en caer en la mera especulación, completamente alejada de las necesidades de la realidad. El segundo consiste, por contra, en prescindir de las referencias teóricas necesarias y llevar a cabo una abigarrada descripción de todos y cada uno de los modelos particulares. F. Visiedo y E. Soriano han evitado con éxito ambos peligros utilizando un riguroso método de trabajo.

La investigación en el mundo del Derecho no es muy diferente de la que se desarrolla en las ciencias experimentales. Ante todo hay que conocer muy bien la realidad para poder determinar con claridad cuales son los problemas reales y concretos que es preciso resolver. El éxito del trabajo depende, en gran medida, de la precisión con la que seamos capaces de formular preguntas.

Los autores conocen muy bien el mundo del Parlamento, porque los dos son Letrados desde hace tiempo. Además, para completar su exploración sobre la enmienda han tenido la buena idea de realizar una encuesta en el resto de los Parlamentos autonómicos, información que se publica en un apéndice del libro y que resulta de interés para conocer el funcionamiento de la figura. Los datos obtenidos a través de ese sistema permite a los autores distinguir los problemas significativos, que merecen atención, de aquellos otros que son más bien fruto de la mera especulación y cuya solución no resulta tan necesaria.

Para abordar estas cuestiones, el libro se estructura en dos partes claramente diferenciadas. En la primera se abordan las características principales y las dificultades más importantes que afectan a la enmienda en el procedimiento legislativo ordinario, tanto desde un punto de vista estático (tipos de enmienda) como dinámico (legitimación, calificación y debate). En la segunda

parte de la monografía se pasa revista a los procedimientos legislativos especiales y se tratan las principales cuestiones que afectan a la enmienda en la reforma de los Estatutos de Autonomía, aprobación de la Ley de Presupuestos, Leyes de comisión o en el procedimiento de lectura única. Pero además, un apéndice del libro recoge la problemática de las enmiendas en otros procedimientos distintos al legislativo, cuestión relevante para el Derecho parlamentario que, sin embargo, no suele ser objeto del interés que merece.

Es evidente que, en la investigación, los problemas se plantean para ser resueltos. Es sobre todo en esta fase donde resulta imprescindible tener una sólida formación intelectual porque para responder a dichos interrogantes es necesario utilizar los conceptos como herramientas de trabajo.

F. Visiedo y E. Soriano han podido abordar con éxito ese trabajo gracias, sobre todo, a su experiencia académica. A lo largo de todo el libro se nota que ambos son desde hace años, profesores universitarios, doctores en Derecho y especialistas en el Parlamento. Es cierto que, en la Universidad, puede perderse el contacto con la realidad y caer en la mera especulación. Pero también es verdad que investigando y enseñando allí se adquieren los instrumentos conceptuales necesarios para enfocar correctamente los problemas reales y concretos. El manejo de las herramientas intelectuales necesarias para hacer frente al estudio de la enmienda se pone claramente de manifiesto en el capítulo segundo del libro, donde se trata la noción y el carácter de la figura. En esas páginas se exponen las bases teóricas y jurisprudenciales que luego permiten abordar con éxito el estudio de las cuestiones concretas que suscita la legislación positiva.

Para finalizar, quiero destacar otro mérito más del libro. Tras haber diagnosticado y analizado en profundidad los problemas que afectan a la enmienda, los autores asumen su responsabilidad y formulan unas interesantes conclusiones. Estas, en muchos casos, constituyen propuestas de reforma para mejorar el tratamiento jurídico de la enmienda, en asuntos tan importantes como son los sujetos legitimados y plazos para presentarlas, los órganos encargados de su calificación y las formas de debatirlas. De esta manera, los autores se comprometen y realizan interesantes aportaciones acerca de la necesidad, por ejemplo, de suavizar los requisitos y limitaciones que gravan la presentación de enmiendas por cada uno de los Parlamentarios. Según su opinión, la consolidación de los Grupos Parlamentarios hace ya innecesaria esta previsión, quizás justificada en los inicios del sistema democrático. En la actualidad, flexibilizar dichas exigencias sería más conforme a la naturaleza de la enmienda como instrumento de participa-

ción de los parlamentarios individuales. Según los autores sería conveniente, además, aclarar la regulación de algunos extremos que los Reglamentos parlamentarios no regulan con precisión, tales como la calificación de las enmiendas, la convocatoria de las Ponencias, etc.

Para que la investigación sea eficaz tiene que tener capacidad de incidir sobre la realidad. Este extremo escapa a cualquier autor y descansa sobre los agentes sociales. En este caso, sería de esperar que los Parlamentos regionales, a la hora de reformar sus Reglamentos, tuviesen en cuenta la valiosa aportación que han hecho F. Visiedo y E. Soriano. Ellos, por su parte, han logrado comprender y proponer mejoras para la enmienda, un instrumento de participación política, que se utiliza en el seno de una institución representativa y en ejercicio del principio democrático.