

**EL ABUSO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY Y DE LA
PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS SIN CONEXIÓN
MATERIAL: DOS MANIFESTACIONES DE LA DISTORSIÓN
EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN TIEMPOS
DE FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA**

**The abuse of parliamentary bills and the tabling
of amendments without material connection:
two manifestations of the distortion of the legislative function
in times of parliamentary fragmentation**

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Universidad de Granada

jmporras@ugr.es

Cómo citar/Citation

Porras Ramírez, J. M. (2025).

El abuso de la proposición de ley y de la presentación de enmiendas
sin conexión material: dos manifestaciones de la distorsión
en la función legislativa en tiempos de fragmentación parlamentaria.

Revista Española de Derecho Constitucional, 134, 41-67.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.134.02>

Resumen

La función legislativa se ve afectada por varias distorsiones que han alterado sustancialmente, en el seno de las cámaras, el proceso de formación de la voluntad de las Cortes. Son consecuencia del empleo de medios que permiten sortear garantías, límites y controles que, de otro modo, vendrían impuestos. Su uso frecuente compensa la debilitada capacidad propia de actuación del Gobierno, la cual es el resultado de su posición minoritaria y del carácter contingente de los respaldos que merecen sus iniciativas en un escenario de acusada fragmentación parlamentaria. Se manifiestan en la proposición de ley como medio a través del cual ejercer, de manera indirecta, esto es, por medio de actores interpuestos, la iniciativa legislativa que el Ejecutivo desea promover. Y en la presentación de enmiendas, sin conexión material con el texto principal al que se unen, que es objeto de tramitación, para introducir, así, regulaciones heterogéneas, de forma sobrevenida, aprovechando aquella.

A través de ambos expedientes se devalúan las garantías que son inherentes al Estado de derecho.

Palabras clave

Estado de derecho; función legislativa; proposición de ley; enmiendas heterogéneas.

Abstract

The legislative function is affected by several distortions that have substantially altered, within the Chambers, the process of forming the will of Parliament. These are the result of the use of instruments that allow the circumvention of guarantees, limits and controls that would otherwise be imposed. Their frequent use compensates for the weakened capacity of the Government to act, which is a consequence of its minority position and the contingent nature of the support that its initiatives deserve in a scenario of marked parliamentary fragmentation. They are manifested in the bill as a means through which to exercise, indirectly, that is, through interposed actors, the legislative initiative that the Executive wishes to promote. And in the presentation of amendments without material connection with the main text to which they are attached, which is the subject of processing, to introduce, thus, heterogeneous regulations, in a supervening manner, taking advantage of the former. Through both proceedings, the guarantees that are inherent to the Rule of Law are devalued.

Keywords

Rule of law; legislative function; parliamentary bill; heterogeneous amendments.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. UNA FUNCIÓN LEGISLATIVA TRANSFORMADA EN UN ESCENARIO DE FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN PARLAMENTARIA. II. LAS DOS FORMAS DE EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA: LOS PROYECTOS DE LEY Y LAS PROPOSICIONES DE LEY. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. III. GARANTÍAS QUE ACOMPAÑAN A LA TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY. O POR QUÉ LO QUE ERA LLANO SE HA TORNADO COMPLEJO. IV. EL SIGNIFICATIVO AUMENTO DE LAS PROPOSICIONES DE LEY. O CÓMO LA EXCEPCIÓN SE HA CONVERTIDO EN REGLA. V. LA INCORPORACIÓN DE ENMIENDAS SIN CONEXIÓN MATERIAL: UNA FORMA ESPURIA DE LEGISLAR. VI. CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN. UNA FUNCIÓN LEGISLATIVA TRANSFORMADA EN UN ESCENARIO DE FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN PARLAMENTARIA

La significativa fragmentación de la composición de las Cortes, que se viene advirtiendo desde 2016, no solo ha alterado la dinámica del sistema de partidos, sino que ha conducido, tras la ruptura del bipartidismo imperfecto hasta entonces existente, a transformar el ejercicio de las funciones parlamentarias. Asimismo, la polarización suscitada entre los dos bloques que, respectivamente, apoyan y se oponen al Gobierno ha incidido en el desarrollo de aquellas. En concreto, la función legislativa se ve afectada por tres distorsiones principales (Parra Gómez, 2018: 324; Gómez Lugo, 2022: 164)¹; que se acomodan a los intereses y necesidades del Ejecutivo, al permitirle sortear límites y controles que, de otro modo, le vendrían impuestos. Tales fórmulas compensan una debilitada capacidad propia de actuación, que es consecuencia de su posición minoritaria y del carácter contingente de los respaldos que merecen sus iniciativas (Porrás Ramírez, 2023: 59; Nieto Jiménez, 2024: 240). Así, se manifiestan, por un lado, en el recurso abusivo a la figura, pretendidamente excepcional, del decreto ley (Carmona Contreras, 2013: 16; Aragón

¹ Otras malas prácticas, como la que supone la ampliación reiterada e indefinida de los plazos de presentación de enmiendas; o la que implica el uso arbitrario del veto presupuestario, ambas con claros fines obstruccionistas, revelan usos aberrantes que han adquirido, sin embargo, una mayor relevancia en tiempos de fragmentación y polarización parlamentaria.

Reyes, 2016: 14). Por otro, en el empleo, cada vez más frecuente, de la proposición de ley como medio a través del cual ejercer, de manera indirecta, esto es, por medio de actores interpuestos, la iniciativa legislativa que el Ejecutivo desea promover. Y, finalmente, en la presentación de enmiendas, sin conexión material con el texto original que es objeto de tramitación, para introducir así, de forma sobrevenida, regulaciones que devienen, de ese modo, heterogéneas e incoherentes. Al análisis de estas dos últimas se dedicarán las líneas siguientes.

II. LAS DOS FORMAS DE EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA: LOS PROYECTOS DE LEY Y LAS PROPOSICIONES DE LEY. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Constituye un hecho cierto que, a partir de la XII legislatura (2016-2019), se observa una utilización creciente de la figura, habitualmente residual, de la *proposición de ley*. Así, esta ha venido, en los últimos tiempos, a desplazar la vía «ordinaria, prioritaria y privilegiada», que, auspiciada por el Gobierno, conduce a este a la presentación de proyectos de ley. Como sabemos, mediante la expresión «proposición de ley», se alude a un texto articulado, cursado, a una u otra cámara de las Cortes, por aquellos sujetos, distintos del Ejecutivo, que tienen reconocida por la Constitución la potestad de suscitar una propuesta, la cual, una vez tomada en consideración, constituirá, en cuanto que iniciativa legislativa, así formalizada, el punto de partida para determinar, conforme al procedimiento correspondiente, el contenido de una ley futura (García-Escudero Márquez, 2018: 238).

El uso gradual de las proposiciones de ley ha venido a revitalizar un medio dispuesto originariamente como mecanismo de equilibrio, destinado a impedir que el Gobierno del rey monopolizara la iniciativa legislativa. Una existencia que, sin embargo, no cabe fundamentar hoy, ya, tal que antaño, en una contraposición de legitimidades, sino en la voluntad de reconocer una capacidad propia de impulso legislativo, no solo al Congreso y al Senado, sino, también, a través suyo, a otros actores así caracterizados, dotados, igualmente, de un sostén democrático (art. 87 CE) (Aragón Reyes, 2009: 642; Biglino Campos, 1995: 3597). De ahí que la proposición de ley implique, a la postre, el reconocimiento a las cámaras, únicas titulares propiamente dichas de ese derecho de iniciativa (Punset Blanco, 2001: 325; García-Escudero Márquez, 2018: 239)²,

² Tanto las solicitudes al Gobierno por parte de las asambleas de las comunidades autónomas para que adopte un proyecto de ley como la remisión a la Mesa del Congreso de una proposición de ley por parte de aquellas no merecen la calificación

de una sedicente facultad de *indirizzo político* (Giménez Sánchez, 2008b: 106), cuyo recobrado significado solo puede justificarse en atención a la voluntad de hacer de esta modalidad de iniciativa un instrumento en manos de las minorías que permita, también, a aquellas instar la apertura del procedimiento legislativo. De este modo, se vendría a proyectar el principio democrático, expresivo del pluralismo político, en la fase instaurativa de aquel.

No obstante, un reconocimiento como ese, aunque susceptible de una reinterpretación constitucionalmente adecuada, ha de compatibilizarse con el hecho de que la Constitución ha dispuesto una versión evolucionada de parlamentarismo racionalizado, con Ejecutivo monista reforzado, al que atribuye la función de dirección política (art. 97 CE), esto es, la condición de centro efectivo de orientación y estímulo de la acción estatal. Ello implica que los impulsos políticos de las cámaras queden inevitablemente relegados a una condición subalterna, por ser el Gobierno el que ha asumido, a través de su presidente, con ocasión de su investidura, el compromiso de desarrollo de un programa, el cual se ha de traducir en propuestas normativas, muchas de ellas destinadas a adquirir rango de ley.

De tal modo, asumida, en la práctica, esa lógica de funcionamiento del sistema parlamentario, los proyectos de ley, cuya tramitación la propia Constitución desea prioritaria (art. 89 CE), han venido desplazando a las proposiciones de ley, hasta el punto de convertir a estas en expresiones esporádicas y marginales, habida cuenta de su alcance, a veces, meramente simbólico. Y así ha sucedido en tanto que manifestación de una capacidad de propuesta legislativa muchas veces condenada al fracaso, al no tener garantizada, siquiera, una toma en consideración que es *conditio sine qua non* para su tramitación (Viver i Pi-Sunyer, 1995a: 5318).

De esta manera ha venido aconteciendo durante las once legislaturas que se sucedieron desde la entrada en vigor de la Constitución hasta la apertura de la duodécima, inaugurada en 2016, esto es, durante treinta y ocho años. A lo largo de ese extenso período de tiempo asistimos a «la hegemonía incuestionada de los proyectos de ley» (Viver i Pi-Sunyer, 1995b: 5358). Y eso explica por qué el legislador se ha preocupado por incidir, en tanta medida, en su

de iniciativas legislativas, al tratarse, más bien, de dos formas de participación de las comunidades autónomas en la legislación del Estado (art. 87.2 CE). Por su parte, la «iniciativa popular», referida en el art. 87.3 CE, ni siquiera lleva adherida la calificación «legislativa», aludiendo a los requisitos que la ley habrá de disponer para regular su ejercicio de cara a la presentación de proposiciones de ley. Por tanto, se considera que, propiamente, se han de reputar titulares de la iniciativa legislativa, el Gobierno y las cámaras.

regulación, a fin de rodear de garantías el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento de elaboración de las leyes, a iniciativa del Gobierno. Unas garantías de las que, por cierto, en buena medida, adolecen las proposiciones de ley, lo que, en circunstancias políticas como las presentes, allana su tramitación, en beneficio indirecto de aquel, una vez que ha obtenido el respaldo necesario para su aprobación.

III. GARANTÍAS QUE ACOMPAÑAN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY. O POR QUÉ LO QUE ERA LLANO SE HA TORNADO COMPLEJO

Conforme al art. 88 CE, los proyectos de ley son expresión de la voluntad política del Gobierno, que los aprueba, en desarrollo de su programa, en Consejo de Ministros. De este modo, se pone de manifiesto la primera y más relevante de las competencias que la Ley 50/97, de 27 de noviembre, en su art. 5.1.a, atribuye a aquel, en su formación como órgano colegiado. A tal efecto, solo se requiere que el Ejecutivo se halle en plenitud de facultades y, por tanto, no cesante o en funciones, pues, si deviniera en esta situación, por cualquiera de las circunstancias que se contemplan en el art. 101 CE³, quedaría privado de dicha competencia (art. 21.5); aunque no, sorprendentemente, de la que lo autoriza para dictar decretos leyes, la cual debería decaer, conforme a una misma lógica. No en vano, al contraerse el Gobierno, dada su interinidad, al «despacho ordinario de los asuntos públicos», que se erige en límite material de sus actuaciones, queda reducido a la mera condición de órgano superior de la Administración del Estado, perdiendo toda capacidad propia de dirección, orientación e impulso político⁴. De ahí que, como señala el art. 21.3 de la citada ley, de nada le sirva acreditar, expresamente, la concurrencia de «casos de urgencia» ni «razones de interés general» para no verse despojado de una competencia de iniciativa que no casa con tan devaluado estatus (González Alonso, 2005: 543; Carrillo López, 2017: 139).

Los proyectos de ley que se someten, inicialmente, al Congreso (art. 88 CE) y, de modo excepcional, al Senado (art. 74.2 CE), acompañados de una exposición de motivos coherente con su contenido y de los antecedentes

³ El Gobierno cesa tras la celebración de las elecciones; por la pérdida de la confianza parlamentaria; y por la dimisión o el fallecimiento de su presidente. Véanse art. 101 CE y art. 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

⁴ STS (Sala 3.ª) de 2 de diciembre de 2005, FJ 8.

necesarios que derivan de su procedimiento de elaboración⁵, gozan de prioridad en relación con las proposiciones de ley (art. 89 CE), y de una presunción favorable a su tramitación (art. 109 RCD). Esta solo se verá destruida por la petición expresa de un grupo parlamentario, a través de la presentación de una enmienda a la totalidad, mediante la cual se solicita, bien su devolución al Gobierno, bien la adopción de un texto alternativo, dando así lugar a un debate y votación en el Pleno (art. 110.3 RCD).

Cuando sucede de este modo, requiriéndose un pronunciamiento de la Cámara, se produce una «cierta equiparación» (García-Escudero Márquez, 2018: 239) con la exigencia que afecta a las proposiciones de ley, según la cual se obliga a estas a someterse, necesariamente, a la carga de superar el escollo de su toma en consideración (art. 125 RCD). Por tanto, en las ocasiones en las que el Gobierno carece, en la Cámara, de una mayoría propia suficiente y se muestra falto de los apoyos de otros grupos para garantizar la tramitación exitosa de sus proyectos de ley, de nada le sirve partir de una situación de ventaja, ya que, si se manifiesta una oposición liminar a su iniciativa, será la Cámara la que decida, en todo caso, si aquella prosigue su tramitación, atendiendo a su «oportunidad, principios y espíritu» (art. 110.3 RCD), esto es, al margen de la condición que ostenta su promotor.

Como se ha indicado, hasta 2016, el Gobierno se benefició del concurso de una mayoría parlamentaria estable, lo que explica que recurriera, a fin de desarrollar su programa, a los proyectos de ley, los cuales, salvo en contadas ocasiones, no hallaron obstáculo inicial alguno para su tramitación, ya que la prosecución, sin estorbos, de aquella, una vez remitidos a la comisión correspondiente (art. 112.4 RCD), estaba habitualmente garantizada.

Sin embargo, esas circunstancias políticas cambiaron notablemente al fragmentarse, a partir de esa fecha, la composición de las Cortes. Se inició, así, una etapa que perdura hasta hoy caracterizada por la compleja conformación de Gobiernos frágiles, en tanto que faltos de apoyos parlamentarios, asegurados durante toda la legislatura (Porrás Ramírez, 2017: 240; Vintró i Castells, 2018: 419). De ese modo, el hecho de haber perdido el Ejecutivo el respaldo que le permitía augurar la tramitación llana de sus iniciativas legislativas, con el consiguiente riesgo sobrevenido de rechazo o devolución de aquellas, explica, en parte, su renuencia a acudir a los proyectos de ley como medio a través del cual promover la adopción de normas de ese rango, en desarrollo de su programa.

A ello se añade, como motivación de carácter complementario, la perentoria exigencia, a la que el Gobierno se ha visto sometido, de tener que perseguir, continua y denodadamente, la obtención de los auxilios parlamentarios

⁵ Art. 26.8 de la Ley 50/1997.

necesarios para sacar adelante sus propuestas. Una circunstancia esta que, en frecuentes ocasiones, le obliga a asumir o incorporar propuestas legislativas formuladas por grupos, a veces, ajenos a la propia coalición de Gobierno, que se comprometen, así, a cambio, a contribuir a su sostenimiento parlamentario.

De lo indicado se deduce la incapacidad del Ejecutivo de articular y desarrollar, por sí mismo, un plan normativo propio, de carácter preconcebido, al verse obligado a consensuar las propuestas legislativas, a fin de asegurar la culminación de una tramitación habitualmente enfrentada a obstáculos, imposibles de vencer si no es por medio de acuerdos que conllevan una transacción constante en el seno de la Cámara Baja.

A esto se une el conocimiento de que la propia elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno ha sido objeto de una regulación exhaustiva por parte del legislador, lo que complica y alarga su proceso de gestación. Ello dificulta la obtención pronta de los resultados deseados, muchas veces convenidos con los grupos cuyo sostén parlamentario precisa. Dicha ordenación colmó las lagunas que se advertían en una Ley 50/1997 carente originariamente de referencias a ese respecto (Garrido Mayol, 2010; 195; García-Escudero Márquez, 2016: 444). Supuso la incorporación de garantías que, acogiendo y desarrollando el *principio de buena regulación*, hasta entonces solo expresadas, parcialmente, en las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005⁶, y en los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, asumían las medidas adoptadas sucesivamente por la Comisión Europea, a fin de asegurar la calidad de la legislación de la Unión⁷.

De tal modo, tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), reglamentaron cómo debía conformarse dicha iniciativa, y qué previsiones debía contener la Ley 50/1997, del Gobierno, acerca de esa cuestión, lo que llevó a modificar íntegramente su título V.

Tales reformas supusieron el establecimiento de una evaluación *ex ante* de los anteproyectos de ley, ciertamente rigurosa y exigente, solo moderada en supuestos excepcionales en los que se justifica la necesidad de proceder a una

⁶ Resolución de 28 de julio de 2005 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se da publicidad a las Directrices de Técnica Normativa. Véase <https://is.gd/8HOVVO>.

⁷ European Commission, 2024: *Better Regulation: guidelines and toolbox*. Véase <https://is.gd/BgcOuf>.

tramitación urgente⁸. De tal modo, se dispuso, en primer lugar, con carácter previo, que tales anteproyectos debían traer causa de un *Plan Anual Normativo*, elaborado y coordinado por el Ministerio de la Presidencia⁹, que, debiendo aprobarse antes del 30 de abril de cada año, en Consejo de Ministros, había de referir las iniciativas legislativas que tenía intención de presentar el Gobierno para su tramitación al año siguiente. El propósito no era otro que asegurar la congruencia de todas las propuestas que se deseaban diligenciar en Cortes, evitando modificaciones sucesivas, aplicables a un mismo sector o área, en un corto espacio de tiempo. De ahí que en dicho plan se identifiquen las normas que han de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo al coste que supondrán para la Administración o los destinatarios, y las cargas administrativas impuestas a estos. Por tanto, si el Gobierno se aparta del Plan Anual Normativo y eleva, para su aprobación por el Consejo de Ministros, una propuesta legislativa no prevista en aquel, deberá justificarlo en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Además, con vistas a la elaboración de los anteproyectos de ley, se exige, salvo en supuestos extraordinarios debidamente justificados, efectuar una *consulta pública* con carácter previo a la elaboración de cada texto. Ello exigirá recabar la opinión de los afectados y de las organizaciones más representativas acerca de los problemas que se desean solucionar con la nueva norma, con referencias a su necesidad y conveniencia, señalando sus objetivos y posibles respuestas alternativas¹⁰.

Asimismo, se ordena que, preceptivamente, se incorpore una *Memoria del Análisis de Impacto Normativo* (MAIN) por parte del centro directivo competente¹¹. Dicha memoria contendrá, entre otras, referencias a la oportunidad de la propuesta; a su contenido y análisis jurídico, con mención expresa al derecho nacional y al derecho europeo, y a las normas que quedarán derogadas; a su adecuación al orden de distribución de competencias; a su impacto económico y presupuestario; identificando las cargas administrativas que conlleva, y su impacto por razones de género y de cambio climático. Además,

⁸ Conforme al art. 27 de la Ley 50/1997, en supuestos de tramitación urgente, los plazos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración se reducirán a la mitad de su duración. Además, no será precisa la consulta pública. Y, a su vez, la no emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento.

⁹ Art. 25 de la Ley 50/1997.

¹⁰ Art. 26.2 de la Ley 50/1997.

¹¹ Cuestión esta regulada, solo, hasta entonces, en parte, en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

incorporará necesariamente las aportaciones provenientes de la consulta pública efectuada¹².

También, junto con los habituales *informes* de la Secretaría General Técnica del ministerio proponente, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en su caso, y del Ministerio de Política Territorial, en su caso, se contempla que, si la norma afecta a derechos e intereses legítimos de las personas, se deba conceder audiencia a los ciudadanos concernidos y a las organizaciones o asociaciones representativas de aquellos¹³.

Y en el marco de esa detallada evaluación *ex ante*, se recabará el *dictamen* del Consejo de Estado cuando sea preceptivo o conveniente (Rubio Llorente, 2006: 27)¹⁴. Y el del Consejo General del Poder Judicial, en los supuestos expresamente contemplados en su ley orgánica reguladora, además de en aquellos casos en los que el Gobierno lo considere oportuno¹⁵. Solo después de efectuados los trámites indicados, se elevará la propuesta a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios para su aprobación y ulterior remisión al Consejo de Ministros, a esos mismos efectos. Tras ello se someterá al Congreso o, en su caso, al Senado, con la *exposición de motivos y la documentación aneja*, necesarias, conforme a lo preceptuado en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en sus arts. 7, b) y d), lo que supone la incorporación tanto del testimonio de la publicación del anteproyecto de ley, en las ocasiones en que se solicite dictamen al órgano consultivo correspondiente, como de las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración del texto articulado, y, en particular, la que contiene el análisis del impacto normativo¹⁶.

Tras ello se considera, a esos efectos, competencia del *Ministerio de la Presidencia y Relaciones con las Cortes*, a fin de garantizar la coordinación y la adecuada valoración de la actividad normativa del Gobierno, efectuar el análisis de la calidad técnica y del rango de la propuesta normativa; determinar su congruencia con el resto del ordenamiento nacional y con el de la Unión Europea, y con otras normas que se estén elaborando o tramitando en Cortes; comprobar que haya contemplado la derogación o refundición de otras normas; que haya asumido el contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y verificar que no se haya producido una extralimitación respecto del

¹² Art. 26.3 de la Ley 50/1997.

¹³ Art. 26, puntos 4, 5 y 6, de la Ley 50/1997.

¹⁴ Art. 26.7 de la Ley 50/1997. Y, asimismo, véanse los arts. 2, 21.2 y 21.7 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

¹⁵ Art. 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

¹⁶ Art. 26.8 de la Ley 50/1997.

contenido de la norma comunitaria que se ha transpuesto al derecho interno, esencialmente¹⁷.

Asimismo, contemplando, una evaluación *ex post*, se prevé que un *informe anual de evaluación* refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior; y el seguimiento y análisis de la aplicación de las normas que se haya previsto que lo requieran¹⁸.

Finalmente, cabe referirse a la introducción de una disposición que aspira, también, a limitar el margen de actuación con que venía contando, hasta entonces, el Ejecutivo en la elaboración de los anteproyectos de ley. Es aquella que hace referencia a la *entrada en vigor* de las leyes cuya propuesta haya correspondido al Gobierno, suponiendo la imposición de nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta. Se prevé así que, en tales supuestos, sin perjuicio de lo establecido, con carácter supletorio, en el art. 2.1 del Código Civil, el comienzo de su vigencia se produzca el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación¹⁹.

Aun así, se establecen dos situaciones excepcionales en las que esas determinaciones no vinculan. Una, concreta, cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas así lo aconseje, y otra, en exceso genérica, cuando otras razones justificadas, de ese modo, lo indiquen, debiendo acreditarse en la memoria correspondiente. Con esta previsión, que las Cortes pueden, no obstante, legítimamente alterar, se unifica la fecha de entrada en vigor de ciertas leyes de origen gubernamental, con la pretensión de introducir racionalidad, al tiempo que se restringe, significativamente, la capacidad de disposición del Ejecutivo.

Todos estos requisitos de técnica legislativa, que introducen garantías de planificación y evaluación, orientadas a conseguir una mejora en la calidad de las leyes y una evidente seguridad jurídica (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2023: *passim*)²⁰, sin duda, embarazan una elaboración más libre y abreviada de las propuestas legislativas, acorde con los deseos de un Gobierno muchas veces afanado, en atención a una coyuntura política propensa a experimentar frecuentes cambios, por legislar con prontitud, a fin de satisfacer

¹⁷ Art. 26.9 de la Ley 50/1997.

¹⁸ Art. 28 de la Ley 50/1997.

¹⁹ Art. 23 de la Ley 50/1997.

²⁰ La renovación de estos requisitos se evidencia en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre (MAIN); en el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo (PAN y evaluación normativa; Junta de Planificación y Evaluación Normativa), y el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre (Oficina de Coordinación y Calidad Normativa).

acuerdos parlamentarios, en demasiadas ocasiones, perentorios y quebradizos (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2021: 79). Esta situación, exacerbada a raíz de la pandemia de COVID-19, proporciona un argumento más para que aquel evite la presentación de proyectos de ley y opte, más bien, por recurrir a vías más llanas y expeditivas, que se benefician de una favorable o débil regulación, como las que ofrecen el decreto ley y las proposiciones de ley, o prefiera la introducción de enmiendas heterogéneas a textos de contenido diferente al que aquellas presentan, aprovechando que su tramitación parlamentaria se halla en curso.

IV. EL SIGNIFICATIVO AUMENTO DE LAS PROPOSICIONES DE LEY. O CÓMO LA EXCEPCIÓN SE HA CONVERTIDO EN REGLA

La situación descrita motiva que la presentación de proyectos de ley, como forma privilegiada de iniciación del procedimiento legislativo, haya perdido el atractivo del que disfrutó durante décadas (Santamaría Pastor, 1985: 1254). Eso explica su abandono relativo por parte del Gobierno. A cambio, las proposiciones de ley, habitualmente calificadas como suplementarias y residuales, han pasado a adquirir un protagonismo muy considerable, imprevisible hace unos años. A tal efecto, el significativo aumento experimentado en el registro y toma en consideración de tales propuestas ha obedecido a motivaciones diferentes. Más, en todo caso, su ejercicio ha correspondido, bien a un número significativo de diputados o senadores²¹, bien, y esto ha sido lo habitual, a los grupos parlamentarios que, constituidos en las cámaras, se adscriben, ya a la oposición, o ya, como más recientemente se aprecia, a la propia coalición, tanto formal como informal, de partidos que sostienen al Gobierno desde la investidura de su presidente (García-Escudero Márquez, 2018: 239)²².

²¹ Se rompe así con la regulación propia del derecho parlamentario español del siglo XIX que facultaba a los diputados y senadores, a título individual, a presentar proposiciones de ley; posibilidad esta que, sin embargo, se mantiene en la mayoría de los Estados de nuestro entorno, como el Reino Unido, Francia, Italia o Bélgica.

²² La Constitución se remite a los reglamentos, tanto del Congreso como del Senado, a los efectos de determinar lo procedente para su adopción. A tal fin, dichas normas disponen que 15 diputados (art. 126 RCD) y 25 senadores (art. 108 RS), más los grupos parlamentarios de los que forman parte, además de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado, tendrán reconocido el derecho a promover la presentación de una proposición de ley. Mas esta no pasará de ser una mera propuesta, no alcanzando la naturaleza de una auténtica iniciativa legislativa, hasta que no haya sido tomada en consideración y, consiguientemente, haya sido

Así, inicialmente, el incremento de las proposiciones de ley se debió al impulso de los grupos de la oposición, que, en el marco de una situación de fragmentación parlamentaria, habían aumentado, apreciablemente, tanto su número como su voluntad de promover iniciativas legislativas. Y dado que el Gobierno, al hallarse en minoría, no podía ver garantizado, tal que antaño, una vez manifestada su disconformidad, el rechazo de su toma en consideración en el Pleno, optó, durante el primer bienio de la XII legislatura (2016-2019), a modo de último recurso, por hacer un uso abusivo de su prerrogativa de *veto presupuestario*, con una clara intencionalidad obstruccionista. De tal forma procedió, nada menos que en cuarenta y cinco ocasiones, invocando los preceptos contenidos en los arts. 134.6 CE y 126.2 RCD. Con ello, haciendo una interpretación exorbitante de su derecho a otorgar su conformidad para la tramitación de aquellas, consideró que le era lícito oponerse, aduciendo que suponían, bien un incremento de los gastos, bien una disminución de los ingresos presupuestarios.

Ello generó un enfrentamiento entre el Congreso y el Gobierno, que dio lugar a dos conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales y a tres recursos de amparo, que culminaron en las SSTC 34/2018, 39/2018, 44/2018, 94/2018 y 17/2019. A través de dichos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional trató de limitar esa utilización arbitraria de su prerrogativa por parte del Ejecutivo, al exigir que el objeto del veto presupuestario no fuera el mero impacto económico de una medida, sino una afectación, real y concreta, de los gastos e ingresos ciertamente reflejados en el presupuesto. Además, el máximo intérprete de la Constitución dispuso que el alcance temporal del veto se limitara al presupuesto en curso, en ese momento. Finalmente, el Tribunal Constitucional vino a precisar el alcance del control que debía ejercer la Mesa del Congreso en esos supuestos, el cual, a su juicio, debía consistir en revisar el ejercicio por parte del Gobierno de su facultad de veto, en relación con las proposiciones de ley, a fin de velar por que los derechos fundamentales de los parlamentarios no resultaran lesionados. De tal modo, resolvió que la Mesa se encontraba plenamente capacitada para rechazar los vetos presupuestarios, decididamente improcedentes, expresados por el Gobierno (Morales Arroyo, 2019: 320; Ridao i Martín, 2019: 162; Giménez Sánchez, 2022: 233).

asumida por la cámara correspondiente, dado el carácter de *acto constitutivo* que reviste aquella. Por tanto, la iniciativa no tiene como titulares ni a los parlamentarios ni a los grupos, como el Anteproyecto de Constitución preveía, sino a las propias cámaras, que asumen libremente, en su caso, las propuestas de aquellos (ATC 659/1987, de 27 de mayo). Se establece así un auténtico *requisito de procedibilidad* que obstaculiza y complica, al dejar en manos de la mayoría, esto es, del Pleno, la aceptación de las propuestas de las minorías.

A su vez, en esa misma legislatura, la Mesa del Congreso, de composición afín al Ejecutivo, continuó ejerciendo, de forma más intensa si cabe, su competencia orientada a autorizar la continua *prórroga de los plazos* establecidos *para la presentación de enmiendas* (art. 91.1 RCD) a las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Pleno. Y así vino a decidirlo, con manifiesta arbitrariedad y clara vocación obstruccionista, en las ocasiones en que aquellas habían sido registradas por los grupos de la oposición, con la intención de provocar, así, con el tiempo, su caducidad. Que la Mesa, en vez de atenerse a un criterio objetivo, prefijado, use, de forma espuria, la atribución de referencia manifiesta una mala práctica, lesiva gravemente del *ius ad officium* de los diputados (art. 23.2 CE) (Gómez Lugo, 2021: 41). De ahí que se reclame una reforma de los reglamentos parlamentarios, a fin de limitar dichos plazos y circunscribir los motivos por los que procede autorizar, de modo extraordinario, la ampliación o reducción de aquellos²³.

También, cabe advertir, con carácter general, en tanto que mala práctica no referible a una sola legislatura, aunque su incidencia haya aumentado, especialmente, a partir de la XII, cómo las proposiciones de ley se han visto, a menudo, frenadas por la Mesa de la Cámara Baja, la cual ha efectuado, así, un cuestionable ejercicio político de su facultad reglada de calificación y, sobre todo, de admisión a trámite (arts. 31.1. RCD y 36.1.c RS). Y de tal forma ha sucedido cuando aquellas han sido promovidas por algún grupo parlamentario

²³ Es preciso destacar la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, n.º 147-1, de 8 de septiembre de 2017, pág. 2), que trató, sin éxito, de modificar el art. 110.1 RCD de la forma siguiente: «Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. Este plazo podrá ser prorrogado hasta en dos ocasiones por acuerdo de la Mesa del Congreso si lo solicita algún Grupo Parlamentario. Para que puedan acordarse posteriores prórrogas será necesario que así lo soliciten, al menos, dos Grupos que representen a la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión». En la XV Legislatura una nueva Proposición de reforma del Reglamento del Congreso (BOCG, Congreso de los Diputados Núm. B-217-1, de 3 de mayo de 2025), fue tomada en consideración por el Pleno el 24/6/2025. Pretende, igualmente, limitar la potestad de la Mesa de la Cámara para decidir sobre eventuales prórrogas, tanto en los plazos de presentación de enmiendas como en la constitución de las ponencias y la emisión de informe por parte de éstas.

contrario a la mayoría que sostiene al Gobierno, debiéndose el rechazo a motivos de mera oportunidad y conveniencia, ajenos a su «manifiesta inconstitucionalidad» o a su «contradicción con la doctrina del Tribunal Constitucional», únicos argumentos considerados admisibles por una jurisprudencia consolidada²⁴. De ahí que hayan originado el planteamiento de recursos de amparo, alegándose la vulneración del art. 23.2 CE, que expresa el derecho fundamental de todo parlamentario a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (Ridao i Martín, 2022: 40; Gómez Lugo, 2024: 365).

Sin embargo, ha de señalarse que, a partir de la legislatura XIV (2019-2023), añadiendo los años que llevan transcurridos de la vigente legislatura XV (2023-), la presentación de proposiciones de ley, si bien se ha mantenido primordialmente en manos de los grupos de la oposición, en el Senado, por el contrario, en el Congreso, ha pasado a tener como impulsores muy destacados a los propios grupos parlamentarios que conforman la mayoría que sostiene al Gobierno, hecho este verdaderamente significativo que obedece a dos razones, de naturaleza bien distinta.

Por un lado, se busca, así, sortear las complejas y morosas exigencias, dispuestas para la aprobación de los anteproyectos de ley, que se derivan de los cambios introducidos en la Ley 50/1997, del Gobierno, a raíz de lo determinado en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, a las que ya se ha hecho referencia. Eso explica que el Ejecutivo prefiera acudir a su propio grupo parlamentario, a fin de presentar proposiciones de ley que recojan las medidas que, en su programa, se comprometió a llevar a cabo, una vez acordados los apoyos necesarios para permitir su tramitación y posterior aprobación en Cortes²⁵.

Por otro lado, se pretende, a través de las proposiciones de ley, canalizar iniciativas, ya propias del Gobierno, ya ajenas a él, de carácter sobrevenido o coyuntural, que, por tanto, no se recogen en el acuerdo de investidura ni derivan del programa del Ejecutivo. A tal fin, el Gobierno se viene sirviendo de su propio grupo parlamentario; aunque, en otras ocasiones, las propuestas parten de aquellos grupos que le proporcionan habitualmente sostén en la Cámara Baja, los cuales se muestran, así, proclives a orientar, atraer o

²⁴ SSTC 95/1994, 124/1995, 38/1999, 40/2003, 2008/2003, 46/2018 y 115/2019. Sin embargo, la STC 110/2019 rompe con esa línea jurisprudencial, convalidando dicha mala práctica de la Mesa.

²⁵ Práctica esta considerada legítima por el Tribunal Constitucional, al no ser, a su juicio, contraria al principio de seguridad jurídica. Véanse las SSTC 153/2016 (FJ 3) y 19/2023 (FJ 3).

condicionar la actuación del Gobierno, al tiempo que expresan, ante la opinión pública, una posición y criterio propios, en torno a una cuestión o materia relevante, generalmente de actualidad (Nieto Jiménez, 2024: 259). De este modo, adquieren el reconocimiento de una capacidad de impulso legislativo, que les proporciona notoriedad política, al tiempo que una potencial rentabilidad electoral.

Por tanto, ya sea recurriendo, de modo instrumental, a su propio grupo parlamentario, ya reconociendo un mayor protagonismo a sus socios de coalición, lo que se combina con la aprobación reiterada de decretos leyes, el Ejecutivo consigue una más llana y pronta tramitación, tanto de sus propuestas como de aquellas que acuerda, en cada momento, con los grupos con cuya confianza cuenta en el Congreso. Así, aunque, como señala el Tribunal Constitucional, no por ello se incurre en «fraude de ley» (STC 128/2023, FJ 3.B), lo razonable sería que, cuando menos, la presentación de las proposiciones de ley se reservara, en la Constitución, solo a las minorías, no quedando a la disposición del grupo parlamentario que sostiene al Gobierno, que ya cuenta con el proyecto de ley como medio a través del cual ejercer su iniciativa.

Además, la consecuencia principal que se deriva de la utilización de vías de tramitación legislativa, sujetas a garantías procedimentales notablemente menos rigurosas, no es otra en la generación de efectos lesivos, que, a menudo, atentan contra el principio constitucional de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Así, se advierte cuando tales propuestas muestran deficiencias de especial gravedad, en particular, en relación con las modificaciones y derogaciones de otras leyes; el régimen transitorio, la entrada en vigor; contienen remisiones defectuosas, o muestran una significativa variedad de contenidos.

No en vano, la presentación de proposiciones de ley no conlleva el cumplimiento de los requisitos previos necesarios, que, considerados exigencias de «buena regulación», son expresión de la «certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación» (Medina Guerrero, 2024: 259). Rasgos que, íntimamente vinculados, al manifestar las dos vertientes, objetiva y subjetiva, de la seguridad jurídica (Marrero García-Rojo, 2018: 188), se reflejan en la doctrina del Tribunal Constitucional²⁶, debiendo acompañar, por tanto, a toda iniciativa legislativa. De ahí que, a fin de dar acogida a estos, se haya dispuesto, si bien solo en relación con las de origen gubernamental, la obligación de que aquellas sean anticipadas en el Plan Anual Normativo; deban someterse a

²⁶ Entre otras, *vid.* las SSTC 15/1986, FJ 1, y 36/1991, FJ 5, que insisten en ambas vertientes, haciendo hincapié en la exigencia de claridad, y en la consiguiente necesidad de evitar la confusión normativa, para identificar las deficiencias de técnica legislativa vulneradoras del art. 9.3 CE. Así, *vid.* también la STC 16/2023.

consulta pública; se acompañen de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y cuenten con los preceptivos informes del Consejo de Estado y, en su caso, del Consejo General del Poder Judicial; junto con las demás estipulaciones que hacen posible su evaluación, tanto *ex ante* como *ex post*.

Se comprueba, así, que la presentación de proposiciones de ley se ha tornado, hoy, beneficiosa para los intereses del Gobierno, que ve simplificada la elaboración de las propuestas normativas que, con ese rango, desea aprobar. No en vano, evita someterse a las exigencias que garantizan una buena técnica legislativa, aprestándose así, sin apenas limitaciones, a dar respuesta a necesidades no prevenidas, de la forma más veloz y expeditiva posible.

Y así sucede, aun a costa de que tales iniciativas, dado su carácter, con frecuencia, heterogéneo e improvisado, adolezcan de una acusada debilidad técnica, lo que se manifiesta en la carencia de un documento de justificación y tramitación que permita su control (García-Escudero Márquez, 2022: 145). Eso las hace expresión paradigmática, junto con la legislación de urgencia, del acusado deterioro que se observa, hoy, en la calidad de las leyes (Santamaría Pastor, 2016: 31), el cual se ha venido haciendo patente, desde su proliferación, especialmente, a partir de la pandemia de COVID-19. Y hasta tal punto es así que este fenómeno ha llegado a adquirir una intensidad tal que redunde en la erosión de las garantías consustanciales al Estado de derecho.

Solo una reforma decidida de los reglamentos parlamentarios, que aporte mayores avales al procedimiento legislativo, incorporando directrices internas cuya evaluación corresponda a una oficina de calidad legislativa presente en las cámaras, podrá evitar la multiplicación de esas infracciones (Astarloa Huar-te-Mendicoa, 2021: 83)²⁷. Mientras tanto, y aunque se venga estimando, cuestionablemente, que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (STC 53/2014, FJ 8), cuando las deficiencias de que adolece esta, dadas su gravedad y relevancia, llegan, a veces, tan lejos, debería justificarse una acción correctora del Tribunal Constitucional, que, aún hoy, sigue a la espera de producirse.

V. LA INCORPORACIÓN DE ENMIENDAS SIN CONEXIÓN MATERIAL: UNA FORMA ESPURIA DE LEGISLAR

Cabe referirse, a continuación, a otra destacada distorsión de la función legislativa, que, aun no siendo nueva, ha adquirido, en tiempos de fragmentación

²⁷ Lamentablemente, el Congreso y el Senado carecen, aún, de unas directrices internas sobre calidad de las leyes y de técnica legislativa, que urge, por tanto, aprobar.

parlamentaria y Gobierno minoritario, una relevancia creciente. Hace referencia a la cada vez más habitual tramitación de leyes de contenido heterogéneo, que no solo son manifestación de una técnica legislativa deficiente, sino que vulneran el principio democrático (art. 1, 1 y 2, CE), al suponer una degradación, tanto de la potestad legislativa como del concepto constitucional de ley (art. 66, 1 y 2, CE). Además, dicha mala práctica implica un atentado contra el principio de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). No en vano, toda ley ha de ser homogénea, debiendo existir entre los preceptos concatenados que la componen una conexión causal, teleológica y sistemática con la materia regulada, expresiva de una coherencia y armonía imprescindibles²⁸.

Ciertamente, la heterogeneidad de la ley, asociada normalmente a una falta de claridad y previsibilidad notorias, suele conllevar su dispersión, esto es, la regulación parcial, insuficiente y fragmentaria del objeto tratado, reveladora de su incompletitud, a pesar de estar, a menudo, afectada por un detallismo excesivo. No obstante, lo que mayormente caracteriza a las leyes que muestran esa condición es que sus preceptos no guardan una conexión objetiva entre ellos; no mantienen una relación mutua en razón a un mismo contenido aglutinante, que el propio título de la ley, además, elude reflejar con justeza.

En primer lugar, cabe indicar que las leyes de carácter heterogéneo pueden serlo en razón a su origen o naturaleza misma, como ocurre con las llamadas leyes de acompañamiento de los presupuestos, esto es, con las *leyes de medidas fiscales, administrativas y de orden social*, que son la expresión paradigmática de leyes complejas, ómnibus, en tanto que multisectoriales y transversales, destinadas, por definición, a la regulación o modificación, siempre numerosa y, en ocasiones, opaca, esto es, deficitaria de una publicidad satisfactoria que haga posible su adecuado conocimiento de materias muy diversas.

A pesar de las críticas suscitadas, la STC 136/2011 inició una saga de pronunciamientos favorables a la admisión de su validez, aun reconociendo la deficiente técnica legislativa de que adolecían tales leyes. Se vino, así, a considerar que su marcado carácter heterogéneo obedecía a una «decisión libre del legislador»²⁹. Además, de forma decepcionante, la STC 161/2019 determinó

²⁸ En la actualidad, esa homogeneidad solo viene exigida por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, a las proposiciones de ley surgidas de la iniciativa popular, y por el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005.

²⁹ Dicha sentencia contó con un voto particular, muy notable, de carácter discrepante, expresado por el magistrado D. Manuel Aragón Reyes, que se pronunció a favor de la declaración de inconstitucionalidad, que no de nulidad, de la ley de medidas que acompaña al presupuesto, considerando que vulnera, fundamentalmente, el principio democrático (art. 1.1 CE), al venir a desnaturalizar la función legislativa y el

que el principio de seguridad jurídica no se debía considerar afectado, ya que esa pluralidad de contenidos, fruto de la necesidad o de la conveniencia y oportunidad, no era sino la manifestación, a lo sumo, de una «mala técnica legislativa», no reprochable en aquel sentido (Ripollés Serrano, 2022: 377). Afirmaciones análogas se sostuvieron, asimismo, en relación con los decretos leyes ómnibus, en la STC 199/2015; o cuando, con ocasión de la transposición de directivas, se recurría a leyes o decretos leyes de contenido heterogéneo, justificándolo por la relevancia y complejidad de la medida, y la urgencia de evitar la apertura de un procedimiento por incumplimiento contra España (STC 1/2012).

Esas resoluciones, deferentes en exceso con el legislador, han alentado la reiteración de una mala práctica que elude el control jurisdiccional de tales leyes, a la luz del 9.3 CE. No en vano, a juicio del Tribunal Constitucional, las leyes de contenido heterogéneo no generan, en razón a la diversidad de su objeto, una «situación de incertidumbre razonablemente insuperable», que exceda el umbral permitido, reclamando una declaración de inconstitucionalidad. Y así se advierte a pesar del indudable «efecto descodificador del ordenamiento jurídico» que suscitan³⁰.

En segundo lugar, procede referirse, también, a aquellas ocasiones en que una iniciativa legislativa, originariamente homogénea, por razones coyunturales, imprevistas, o atendiendo a criterios de mera oportunidad o conveniencia, acoge, en el curso de su tramitación, a través de la incorporación de *enmiendas*, contenidos extraños o ajenos a su objeto inicialmente declarado, lo que acaba convirtiéndola en una norma de carácter compuesto o heterogéneo. Dichas leyes, habitualmente confusas y, a veces, incoherentes en su redacción final, se revelan gravemente perturbadoras del ordenamiento, al afectar de lleno a la seguridad jurídica, en general, y a la «exigencia de certeza acerca del derecho aplicable», en particular (García de Enterría, 1999: 80; Rubio Llorente, 2006: 36; Giménez Sánchez, 2008a: 525).

Así, más allá de las situaciones en las que el proyecto o, de modo más frecuente, la proposición de ley presenta deliberadamente ese carácter³¹, las

concepto de ley como expresión de la voluntad popular (art. 66, 1 y 2, CE), afectando lesivamente al procedimiento legislativo, cuyas garantías y límites no respeta (arts. 66.2, 89.2 y 90 CE).

³⁰ Voto particular del magistrado M. Aragón Reyes a la STC 136/2011.

³¹ Véase, a modo de destacado ejemplo, la Proposición de ley orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales, frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas, de 22 de enero de 2025, presentada por el grupo parlamentario socialista, por medio de la cual se regulan tres cuestiones diferentes: se postula la

leyes heterogéneas son, cada vez más, fruto de una deficiencia adquirida de forma sobrevenida, como resultado, según se ha indicado, de la aprobación de enmiendas que, encubriendo verdaderas iniciativas legislativas, no guardan relación directa con la materia objeto de la propuesta inicialmente registrada (Medina Guerrero, 2024: 264). Dicha actuación vicia el proceso de formación de la voluntad de las cámaras, al tiempo que afecta al núcleo de la función representativa, lesionando el derecho al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE).

Su recurrencia constituye una de las consecuencias más destacadas de la fragmentación parlamentaria y de la consiguiente posición minoritaria que sufre el Gobierno, el cual, en tanto que promotor habitual, junto con sus socios, de ese proceder, economiza la tramitación legislativa, consiguiendo, en unidad de acto, aprobar medidas dispares, yuxtapuestas, desconectadas del articulado inicial, sin la discusión y la votación independientes necesarias. De este modo, se evita la deliberación requerida, con la presentación de propuestas alternativas y su defensa, lo que redundaba habitualmente en detrimento de la participación de las minorías. Además, cuando esa incorporación de enmiendas heterogéneas se produce en el Senado, la afectación lesiva de los derechos de los parlamentarios se revela, aún, más evidente, al privar a los diputados de su capacidad de intervención en relación con aquellas (Dorado Frías, 2018: 164).

De tal modo, la introducción de enmiendas a proyectos y proposiciones de ley en curso de tramitación, sin conexión de homogeneidad, representa una mala práctica por medio de la cual se procede a la incorporación de *normas intrusas*, así llamadas, en tanto que ajenas a la materia inicialmente objeto de regulación, que suponen un claro menoscabo de las garantías democráticas que acompañan al procedimiento legislativo y a los derechos que asisten, tanto a los parlamentarios como a los ciudadanos, en este caso, en relación con su expectativa de aplicación del derecho. Son preceptos que lesionan el principio básico que ha de inspirar una correcta técnica legislativa, el cual no es otro que el que demanda, desde una perspectiva objetiva, la certeza de la ley (art. 9.3 CE), conviniendo que «sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre» (STC 234/2012, FJ 8)³².

Así pues, las leyes heterogéneas que hoy proliferan son el resultado, en muchos casos, del uso abusivo que se viene haciendo del *derecho de enmienda*

derogación del delito de ofensa a los sentimientos religiosos (art. 525 CP); se modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal para restringir el ejercicio de la acción popular, y se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con las causas de recusación y abstención de los jueces.

³² Así, *vid.* las SSTC 136/2011, 176/2011, 209/2011 y 234/2012.

(Redondo García, 2001: *passim*), sin respeto a los límites materiales que le deberían afectar. A través de tales propuestas de adición se consigue introducir la regulación de asuntos distintos, los cuales acaban siendo tramitados y aprobados en un mismo texto articulado, sumándose así al inicialmente propuesto. Ello permite canalizar propuestas sobrevenidas, aprovechando la discusión de una iniciativa legislativa en proceso de discusión, añadiendo a esta, por medio, incluso, de una desvirtuada enmienda transaccional, esto es, en claro fraude del acuerdo que constituye su razón de ser, contenidos no previstos y ajenos a la materia. Y así viene sucediendo, ya sea a instancias del propio grupo parlamentario afín al Gobierno, ya de los grupos parlamentarios que componen la mayoría que sostiene a aquel. No en vano, el Ejecutivo suele verse forzado a recurrir al apoyo de grupos con los que mantiene una relación inestable, los cuales presentan demandas apremiantes, que se incorporan a una iniciativa en curso de tramitación, a cambio de consentir la aprobación de las propuestas del Ejecutivo; más a costa de desvirtuar, a veces, apreciablemente, su contenido y alcance originales.

En relación con esta práctica, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha mostrado dubitativa. Así, inicialmente, determinó, por medio de la STC 99/1987, que «no existen límites materiales, sino, tan sólo, formales al derecho de presentación de enmiendas», por lo que, a su juicio, el variado y dispar contenido de las leyes carece de relevancia constitucional, debiendo considerarse, a lo sumo, una mera «incorrección técnica», no merecedora de reproche jurisdiccional³³.

Sin embargo, años después, esa primigenia interpretación se vio modificada sustancialmente por la STC 119/2011, que reconoció la existencia de límites materiales a las enmiendas, al requerir una «conexión de homogeneidad», expresiva de una afinidad entre aquellas y los textos enmendados. Y de tal modo vino a precisarlo para asegurar su congruencia, aludiendo al carácter subsidiario o ancilar que toda enmienda ha de tener respecto del texto original modificado³⁴. Asimismo, apeló al deber de no afectar lesivamente al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), y al carácter instrumental que posee el procedimiento legislativo (art. 66.2 CE). No obstante, la resolución renunció a ir más lejos de lo meramente declarado, al considerar que, en todo caso, es competencia de los órganos de las cámaras admitir, o no, motivadamente, las enmiendas, tras valorar, contando para ello con un considerable margen de apreciación, si existe, o no, relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada.

³³ La STC 194/2000 ratificó esa doctrina.

³⁴ Asimismo, véase la STC 167/2023 (FJ 6).

De ese modo, vino a estimarse que, en el caso de que la Mesa de la Cámara no aprecie la concurrencia de dicha conexión, no cabrá realizar censura constitucional alguna, privándose de toda relevancia al contenido de la enmienda y al hecho de que haya sido presentada por el propio grupo que sustenta al Gobierno³⁵. Además, el Tribunal Constitucional vino a señalar, en un ulterior pronunciamiento, más tarde reiterado, que, en tales situaciones, el principio de seguridad jurídica no sufría menoscabo alguno, digno de ser apreciado³⁶.

Últimamente, la principal referencia novedosa, digna ser destacada, provino de dos autos del Tribunal Constitucional, dictados en el marco de un proceso de amparo, planteado por varios diputados, contra la tramitación, a través del procedimiento de urgencia, de una proposición de ley³⁷, que recibió dos enmiendas adicionales referidas al sistema de nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y del propio Tribunal Constitucional, a fin de modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por medio de dos disposiciones finales³⁸. Al carecer, ciertamente, tales enmiendas de conexión material con el objeto de la norma en curso de tramitación, se vino a cuestionar la regularidad de los acuerdos de la Mesa de la Comisión legislativa de Justicia, favorable, el primero, a la admisión de las enmiendas, y, el segundo, a no resolver, omitiendo, así, toda respuesta al recurso de reconsideración planteado por esos diputados, que alegaban la lesión del art. 23.2 CE, indicando que tales actos internos de las cámaras y de sus órganos iban en detrimento del *ius ad officium* del que son titulares.

De este modo, los recurrentes incitaban un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional, conforme a la cual la obligación de inadmisión motivada solo recae excepcionalmente en las enmiendas que «de forma manifiesta desobedezcan una decisión de este Tribunal» (SSTC 46/2018, 24/2022 y 46/2023), al limitarse las facultades de las mesas a «controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas», a fin de no privar al Pleno de su función representativa, que le lleva a discutir y a defender o rechazar las iniciativas legislativas (SSTC 107/2016, 108/2016 y

³⁵ SSTC 49/2023 (FJ 11).

³⁶ *Vid.* la STC 136/2011 (FJ 6).

³⁷ La Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, n.º 295-1, de 17 de noviembre de 2022.

³⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, n.º 295-4, de 15 de diciembre de 2022, págs. 84-89.

109/2016) (Duque Villanueva, 2020: 847; Ridao i Martín, 2023: 78). En consecuencia, el recurso de amparo de referencia solicitaba extender el deber de inadmisión de la Mesa a aquellas enmiendas que adolezcan de una evidente falta de conexión material con la iniciativa legislativa original.

Aun así, lo más notable del caso consistió en que los recurrentes solicitaron, al tiempo, en atención a la supuesta gravedad de los hechos, aunque a la par que con una evidente finalidad obstruccionista, la suspensión *inaudita parte* de la tramitación de la proposición de ley, *ex art.* 56.6 LOTC, a fin de posibilitar un restablecimiento del derecho supuestamente vulnerado, el cual, sin aquella, a su juicio, quedaría dañado irreparablemente (Delgado Ramos, 2023: 355). Los AATC 177/2022 y 178/2022, tras admitir a trámite el recurso de amparo, concedieron la medida cautelar solicitada, por primera vez en la historia del Tribunal, en un supuesto análogo, suspendiendo así la tramitación de las enmiendas indicadas. Y rechazaron el levantamiento de aquella, pedido por el Senado. Con ello, la proposición de ley se aprobó sin las enmiendas controvertidas³⁹. De este modo, el Tribunal Constitucional paralizó, siquiera parcialmente, el desarrollo del procedimiento legislativo, interviniendo en él, como nunca había sucedido en el pasado. Así, vino a instaurar una suerte de control preventivo de las iniciativas legislativas, de todo punto ajeno al modelo español de justicia constitucional, que afectó lesivamente al funcionamiento de las cámaras, al tiempo que menoscababa los derechos de los demás parlamentarios intervinientes en el procedimiento legislativo (Ortega Santiago, 2023: 39; Requejo Rodríguez, 2023: 31; Morales Arroyo, 2024: 114; Gómez Lugo, 2024: 378).

En cualquier caso, y con independencia del último y singular supuesto mencionado, cabe señalar que, en tanto en cuanto no se modifique la jurisprudencia existente, dada la escasa voluntad demostrada, hasta ahora, para corregir la introducción de «preceptos intrusos» en los proyectos y en las proposiciones de ley, se ha de considerar necesaria la reforma del régimen jurídico de las enmiendas, procediendo a una oportuna modificación de los reglamentos parlamentarios. Dicha reforma deberá garantizar su conexión de sentido con el texto enmendado, tal y como se ha dispuesto, ya, en alguna comunidad autónoma (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2021: 85; Ridao i Martín, 2022: 43)⁴⁰, porque solo,

³⁹ Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso. *BOE* n.º 307, de 23 de diciembre de 2023.

⁴⁰ Véase el art. 112 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que dispone: «Los proyectos y proposiciones de ley deben tener un objeto material determinado y homogéneo». Y, a su vez, su art. 118.2 ordena: «[...] la enmienda debe contener el

de este modo, se conseguirá suprimir, de raíz, un proceder fraudulento, que, en tanta medida, afecta, hoy, negativamente, al adecuado ejercicio de una función legislativa que es componente esencial del Estado democrático de derecho.

VI. CONCLUSIÓN

La función legislativa se ve afectada por varias distorsiones que han alterado sustancialmente, en el seno de las cámaras, el proceso de formación de la voluntad de las Cortes. Aquellas son consecuencia del empleo de medios que permiten sortear garantías, límites y controles que, de otro modo, deberían observarse. Su frecuente uso compensa la debilitada capacidad propia de actuación del Gobierno, la cual es el resultado de su posición minoritaria y del carácter contingente de los respaldos que merecen sus iniciativas en un escenario de acusada fragmentación parlamentaria. Se manifiestan en la proposición de ley como medio a través del cual ejercer, de manera indirecta, esto es, por medio de actores interpuestos, la iniciativa legislativa que el Ejecutivo desea promover. Y en la presentación de enmiendas, sin conexión material con el texto principal al que se unen, para introducir, así, regulaciones heterogéneas, de forma sobrevenida, aprovechando una tramitación única. A través de ambos expedientes se devalúan las garantías que son inherentes al Estado de derecho. De ahí que, en relación con las proposiciones de ley, urja la introducción de mayores avales en el procedimiento legislativo, incorporando directrices internas, de carácter vinculante, en el seno de las cámaras, cuya evaluación corresponda a una oficina de calidad legislativa presente en cada una de ellas. Y, en referencia a las enmiendas, ha de postularse la modificación de su régimen jurídico, en los reglamentos parlamentarios, para exigir una conexión material con el texto original al que se adicionan, que, asegurando su homogeneidad y coherencia interna, atienda a la proyección en el procedimiento legislativo del principio democrático, salvaguarde la seguridad jurídica y respete los derechos fundamentales que asisten a los parlamentarios.

Bibliografía

Álvarez Vélez, M.^a I. y De Montalvo Jääskeläinen, F. (2023). *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*. Madrid: Congreso de los Diputados.

texto concreto que se propone como modificación o adición, que debe ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa».

- Aragón Reyes, M. (2009). La iniciativa legislativa. En *Estudios de Derecho Constitucional* (pp. 639-661). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del decreto ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*. Madrid: Iustel.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2021). Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo. *Revista de las Cortes Generales*, 110, 65-95. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1564>.
- Biglino Campos, P. (1995). Iniciativa legislativa. En *Enciclopedia Jurídica Básica* (volumen III) (pp. 3596-3599). Madrid: Civitas.
- Carmona Contreras, A. M.^a (2013). El decreto ley en tiempos de crisis. *Revista Catalana de Dret Públic*, 47, 1-20.
- Carrillo López, M. (2017). Las atribuciones del Gobierno en funciones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 121-154. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.05>.
- Delgado Ramos, D. (2023). Parlamento *versus* Tribunal Constitucional: ¿puede el Tribunal Constitucional suspender la tramitación de un procedimiento legislativo? Notas críticas sobre el Auto 177/2022, de 19 de diciembre. *Foro. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 25 (2), 355-377. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/foro.90775>.
- Dorado Frías, F. (2018). Las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 159-178. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/57>.
- Duque Villanueva, J. C. (2020). El alcance de la función de las Mesas de las Cámaras de calificar y decidir sobre la admisibilidad de las iniciativas parlamentarias. En M. Pérez Manzano (coord.). *Estudios en homenaje a la Profesora Susana Huerta Tocildo* (pp. 847-858). Madrid: Universidad Complutense.
- European Commission (2024). *Better Regulation: guidelines and toolbox*. Disponible en: <https://is.gd/BgcOuf>.
- García de Enterría, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas.
- García-Escudero Márquez, P. (2016). Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas Leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015). *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 433-452. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18612>.
- García-Escudero Márquez, P. (2018). Artículo 87: la iniciativa legislativa. En M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española. XL aniversario* (tomo II) (pp. 238-246). Madrid: Wolters Kluwer.
- García-Escudero Márquez, P. (2022). La preocupación por la calidad de las leyes. *Revista Asuntos Constitucionales*, 2, 145-154.
- Garrido Mayol, V. (2010). *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y la aprobación de los proyectos de ley*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Giménez Sánchez, I. M. (2008a). Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes *ómnibus*. *Teoría y Realidad Constitucional*, 22, 525-565. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.22.2008.6827>.
- Giménez Sánchez, I. M. (2008b). *Indirizzo político, dirección política, impulso político: el papel del Parlamento*. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 18, 83-108.

- Giménez Sánchez, I. (2022). La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados. *Revista de las Cortes Generales*, 113, 213-244. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1695>.
- Gómez Lugo, Y. (2021). Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado. En I. Gutiérrez Gutiérrez y M. Salvador Martínez (eds.). *División de poderes en el Estado de partidos*. (pp. 23-52). Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4wn0.4>.
- Gómez Lugo, Y. (2022). Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 155-187. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.05>.
- Gómez Lugo, Y. (2024). Evolución del recurso de amparo parlamentario en el modelo español de justicia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 351-388. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.54.2024.43317>.
- González Alonso, A. (2005). El Gobierno en funciones. En M. Aragón Reyes y A. J. Gómez Montoro (coords.). *El Gobierno. Problemas constitucionales* (pp. 513-562). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Marrero García-Rojo, A. (2018). Artículo 9.3: los principios garantizados en la Constitución. En M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero (dirs.). *Comentarios a la Constitución española. XL aniversario* (tomo I) (pp. 175-195). Madrid: Wolters Kluwer.
- Medina Guerrero, M. (2024). El Tribunal Constitucional y los defectos de técnica legislativa. *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, 251-277. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.53.2024.41401>.
- Morales Arroyo, J. M.^a (2019). El conflicto presupuestario Gobierno/Cortes Generales como *perpetuum mobile*. *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 22 (2), 313-329. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/foro.69066>.
- Morales Arroyo, J. M.^a (2024). Las mutaciones del control de la actividad parlamentaria desde el Tribunal Constitucional español. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 8 (1), 104-124. Disponible en: <https://doi.org/10.24822/rjduandes.0801.5>.
- Nieto Jiménez, J. C. (2024). *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ortega Santiago, C. (2023). Notas de futuro sobre el derecho de enmienda, el procedimiento legislativo y su posible suspensión cautelar en el recurso de amparo parlamentario, a la luz del Auto 177/2022 del Tribunal. *Revista General de Derecho Constitucional*, 38, 39-58.
- Parra Gómez, D. (2018). La función legislativa en Parlamentos fragmentados. En E. Seijas Villadangos (coord.). *Parlamentarios: origen y retos. XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 315-343). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Porras Ramírez, J. M.^a (2017). La Corona y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno: nuevas prácticas y viejas normas. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 223-244. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20919>.
- Porras Ramírez, J. M.^a (2023). ¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de los poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias? *Revista de Derecho Político*, 117, 43-72. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37920>.
- Punset Blanco, R. (2001). *Escritos parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Redondo García, A. M. (2001). *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Madrid: Cortes Generales.
- Requejo Rodríguez, P. (2023). Recurso de amparo y procedimiento legislativo: el polémico Auto 177/2022 del Tribunal Constitucional español. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 73, 31-56. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2023.286.86493>.
- Ridao i Martín, J. (2019). El veto o limitación del derecho de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 32, 151-186.
- Ridao i Martín, J. (2022). La influencia del procedimiento legislativo en la calidad de las leyes. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 37-52.
- Ridao i Martín, J. (2023). El control jurisdiccional del Parlamento y la juridificación de la vida política. *Revista de Derecho Político*, 117, 73-98. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37921>.
- Ripollés Serrano, M.^a R. (2022). Las leyes ómnibus no quiebran *per se* el principio de seguridad jurídica: inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 377-396. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1497>.
- Rubio Llorente, F. (2006). El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas. *Revista Española de la Función Consultiva*, 6, 27-40.
- Santamaría Pastor, J. A. (1985). Artículo 87. En F. Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución* (pp. 1251-1266). Madrid: Civitas.
- Santamaría Pastor, J. A. (2016). Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175, 31-55.
- Vintró i Castells, J. (2018). Artículo 99: el procedimiento para el nombramiento del Presidente del Gobierno. En M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero (dirs.). *Comentarios a la Constitución. XL aniversario* (tomo II) (pp. 410-422). Madrid: Wolters Kluwer.
- Viver i Pi-Sunyer, C. (1995a). Proposición de ley. *Enciclopedia Jurídica Básica* (volumen IV) (pp. 5318-5319). Madrid: Civitas.
- Viver i Pi-Sunyer, C. (1995b). Proyecto de ley. *Enciclopedia Jurídica Básica* (volumen IV) (pp. 5358-5359). Madrid: Civitas.