

UNA OPORTUNIDAD PERDIDA. COMENTARIO A LA STC 136/2011, DE 13 DE SEPTIEMBRE

ANA REDONDO GARCÍA

I. INTRODUCCIÓN.—II. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN MATERIA DE ENMIENDA Y UNIFICACIÓN DE DOCTRINA: LA STC 119/2011.—III. INICIATIVA *VS* ENMIENDA.—IV. UNA OPORTUNIDAD PERDIDA: LA STC 136/2011, DE 13 DE SEPTIEMBRE.—V. ABUNDANDO EN LAS CONTRADICCIONES: LA STC 204/2011, DE 15 DE DICIEMBRE.

I. INTRODUCCIÓN

¿Es la ley de medidas fiscales y financieras, más conocida como ley de acompañamiento a los presupuestos, una ley ordinaria más? ¿Es constitucionalmente admisible la introducción de enmiendas incongruentes a esta ley ómnibus? ¿A partir de qué momento un conjunto de irregularidades en el procedimiento de elaboración de la ley alcanza la relevancia de vicio de inconstitucionalidad? ¿Iniciativa y enmienda son instrumentos parlamentarios intercambiables?

Estas cuestiones, y algunas otras tangenciales, plantea la lectura de la Sentencia del TC 136/2011, de 13 de septiembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por 83 diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales y Financieras, que acompaña a la Ley de Presupuestos para el año 1999.

Antes de abordar el comentario a esta decisión del TC, cabe preguntar también, qué sentido tiene valorar la constitucionalidad de una ley 12 años después de su entrada en vigor, cuando ha desplegado todos sus efectos y, en buena medida, se han derogado muchos de sus preceptos como consecuencia de la

legislación posterior dictada por un Parlamento con mayoría de signo contrario. El TC, habituado a críticas de este tenor, responde esgrimiendo la función de depuración del ordenamiento jurídico y el interés constitucional de velar por el correcto ejercicio de la potestad legislativa, sin tomar en consideración que las mayorías parlamentarias, concededoras de tal eventualidad, a menudo descuentan los posibles efectos adversos de las sentencias y aprovechan, con un cálculo político de corto plazo, la dilación excesiva de los pronunciamientos para cometer determinados abusos que redundan, precisamente, en el efecto contrario al que persigue el TC, esto es, en la contaminación del ordenamiento jurídico. Una toxicidad que en absoluto corrigen sentencias como la que aquí se comenta. Y menos cuando tres meses antes el Tribunal, resolviendo un recurso de amparo y avocando para el pleno el conocimiento del caso, dicta la Sentencia 119/2011, con el objeto de revisar las resoluciones recaídas, tanto en recursos de inconstitucionalidad como de amparo en materia de enmienda, para así clarificar y unificar doctrina.

Pues bien, si el TC hubiera aplicado con todas sus consecuencias, en la STC 136/2011, la doctrina fijada en la precedente STC 119/2011, debería haber valorado, de manera diferente, los vicios de procedimiento que dieron lugar al recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales y Financieras, depurando el ordenamiento jurídico, no ya de una mala praxis parlamentaria, sino de un verdadero ataque al principio democrático en la fase central del procedimiento legislativo. Como se examinará a continuación, el TC, en un intento de nadar y guardar la ropa, reitera las líneas argumentales de la ST 119/2011 pero llega a la conclusión de que los vicios procedimentales detectados en el proceso de elaboración de la «ley de acompañamiento» no tienen relevancia constitucional. El TC pierde en esta Sentencia la oportunidad de asentar la jurisprudencia y cerrar la vía del abuso que supone la desnaturalización del derecho de enmienda y la consiguiente lesión del principio democrático en el transcurso del procedimiento de aprobación de la ley.

Conviene pues, analizar conjuntamente dichas decisiones, a pesar de que responden a procedimientos de naturaleza diferente, para tratar de desentrañar las causas por las cuales, aplicando una misma doctrina sobre la cuestión relativa a la regularidad constitucional de la admisión de enmiendas incongruentes, las consecutivas decisiones del TC son dispares.

Aunque es posible avanzar que el repaso de toda la jurisprudencia sobre esta materia lleva a la conclusión de que, en general, la doctrina se modula a favor de la decisión adoptada por la mayoría de la Cámara.

En general y con alguna excepción (1), en la resolución de recursos de inconstitucionalidad la interpretación que hace el TC del concepto de enmienda es puramente formal, lo que le lleva a primar la validez de la ley sobre la corrección del procedimiento legislativo aunque ello suponga reducir el principio democrático a la regla de la mayoría. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de valorar si se ha producido vulneración del derecho de representación como consecuencia de la inadmisión de enmiendas incongruentes presentadas por un grupo en minoría, prima la interpretación material de enmiendas que exige una conexión de contenidos entre la iniciativa y la enmienda.

II. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN MATERIA DE ENMIENDA Y UNIFICACIÓN DE DOCTRINA: LA STC 119/2011

La STC 119/2011 trae causa de una demanda de amparo presentada por 61 Senadores pertenecientes a diferentes grupos de la oposición (GPSOE, CiU, Entesa Catalana de Progrés y GPMx) que entendían que la Mesa del Senado había vulnerado su derecho a acceder y ejercer, en condiciones de igualdad, las funciones y cargos públicos representativos (art. 23.2), en el transcurso del procedimiento de aprobación de la reforma de la LOPJ.

El artículo único de dicho Proyecto de Ley establecía la modificación del apartado g) del artículo 86 ter LOPJ, de tal modo que se atribuía a los juzgados de lo Mercantil competencia para conocer de los asuntos, hasta entonces, asignados a los juzgados de Primera Instancia por el artículo 8 de la Ley de Arbitraje.

Una vez aprobado por el pleno del Congreso, el texto del proyecto se remitió al Senado para su tramitación. El GPP, mayoritario en el Senado, presentó dos enmiendas: la primera sobre el momento de entrada en vigor de la ley —nada que objetar— pero la segunda se refería a una materia completamente ajena al objeto del Proyecto. Se trataba de la introducción de una nueva disposición final primera para modificar el Código Penal y potenciar la protección penal de los procesos electorales (2).

(1) STC 204/2011, de 15 de diciembre.

(2) La LO 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LO del Poder Judicial, introdujo contenidos ajenos al texto originario del Proyecto de Ley. En concreto, los artículos 506 bis y 561 al Código Penal que tipificaban como delito, la convocatoria ilegal de elecciones generales, autonómicas, locales y consultas populares por vía de referéndum. Así mismo, el artículo 576 bis castigaba con penas de prisión a la autoridad o funcionario que facilitara fondos, bienes o cualquier otro tipo de ayudas públicas a asociaciones, partidos políticos disueltos o suspendidos

El Grupo Socialista en el Senado solicitó formalmente a la Mesa de la Cámara la inadmisión de esta segunda enmienda por tratarse en realidad de una nueva proposición, lo que impedía a los grupos parlamentarios una correcta evaluación, examen y modificación de la iniciativa enmascarada.

La Mesa del Senado desestimó la solicitud alegando que el Reglamento del Senado no incorpora ninguna limitación material al contenido de las enmiendas, ante lo cual el Grupo Socialista formalmente solicitó la reconsideración del acuerdo que nuevamente fue desestimado por la Mesa del Senado.

Cumplidos los requisitos que la LOTC establece en su artículo 42 para la interposición del recurso de amparo, los recurrentes acudieron al TC quien entrando en el fondo de la cuestión, aprovecha el Recurso planteado para repasar la jurisprudencia recaída previamente sobre la regularidad constitucional de la admisión de enmiendas y, de este modo, hacer balance y clarificar la doctrina en la materia.

En el somero repaso de la jurisprudencia anterior en materia de enmienda el TC aprecia claramente dos líneas argumentales contrapuestas.

La primera, fijada por las SSTC 99/1987, de 11 de junio (3) y 194/2000 (4), de 19 de julio, ambas dictadas en el marco de sendos recursos de inconstitu-

por su relación con delitos de terrorismo y, por extensión, a todas aquellas asociaciones, entes o Grupos parlamentarios que los sucedan. A parte del Recurso de amparo que dio lugar a la STC 119/2011, la Ley fue objeto de Recurso de inconstitucionalidad número 1915/2004, promovido por el Parlamento de Cataluña, en relación con el artículo segundo de la Ley Orgánica 20/2003. En el ATC 311/2007, de 19 de junio, el pleno estimó la extinción del recurso de inconstitucionalidad por desaparición sobrevinida de su objeto, al no concurrir razón alguna de interés público ni afectación de intereses de los particulares que aconsejasen la prosecución de este proceso hasta su finalización por sentencia. El episodio es un ejemplo paradigmático de regulación exprés producida por la necesidad del Gobierno de turno de fijar posición de forma rotunda, a través de ley, ante un debate político suscitado en las instituciones y en la propia sociedad y transmitido de manera contundente por los medios de comunicación.

(3) En relación con el primer motivo del Recurso de Inconstitucionalidad, el que aquí interesa, los recurrentes alegan que *«se ha producido una grave distorsión en el método de producción legislativa al incluirse por vía de enmienda en la Ley, las disposiciones adicionales novena, decimoquinta y decimosexta, con la consiguiente violación de los artículos 87.1, 89 y 90 CE en relación con los artículos 123 y 124 RCD y 108 RS»*. Los recurrentes consideran que, al tramitar la Mesa del Senado como enmiendas parciales, los textos que en realidad constituían proposiciones de ley —puesto que materialmente no guardaban relación con la iniciativa—, se estaba limitando la capacidad del Congreso en el sentido de impedir su tramitación como tales proposiciones. En palabras de los recurrentes *«no resulta constitucionalmente admisible que en ningún proyecto se omita alguno de los actos del procedimiento parlamentario»*. Como se indica *supra*, el Tribunal —siguiendo una interpretación literal de los reglamentos y una concepción formal de enmienda— rechaza los argumentos esgrimidos por los recurrentes y fija una regla que —como indica A. ARCE JANÁRIZ—, consiste en mantener que, como enmienda, puede tramitarse cualquier escrito que,

cionalidad, con la que el TC resolvía controversias que versaban, entre otros motivos, sobre la constitucionalidad de introducir, por la vía de enmiendas incorporadas en el Senado, preceptos completamente ajenos a la materia fijada en el proyecto de ley que se estaba tramitando. En ambas resoluciones el TC rechazó este específico motivo del recurso alegando que «no existe ni en la Constitución, ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmienda, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia del Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podrá haber, infracción reglamentaria alguna y, por tanto, inconstitucionalidad» (SSTC 99/1987, FJ 1, y 194/2000, FJ 3). A mayor abundamiento el Tribunal rechaza como causas de inconstitucionalidad, las incorrecciones de técnica legislativa, las disfunciones en la ordenación del procedimiento legislativo e incluso la distorsión de la posición constitucional atribuida al Senado por el ordenamiento jurídico que se produjo como consecuencia de la introducción, en la Cámara Alta, de las enmiendas incongruentes y, por tanto, ajenas al contenido de la iniciativa, que fueron objeto de los recursos de inconstitucionalidad.

Ante supuestos similares en los que los preceptos recurridos de inconstitucionalidad se habían introducido como enmiendas claramente inconexas en el Senado, el TC fundamenta su decisión en el hecho de que no caben más limitaciones a la facultad de enmendar que tienen los parlamentarios que las expresamente recogidas en los Reglamentos, sin que quepa derivar de la Constitución límites implícitos al contenido de las enmiendas.

En conclusión, esta línea jurisprudencial se basa en un concepto formal de enmienda que se sustenta sobre una interpretación exclusivamente literal de los preceptos reglamentarios en materia de enmiendas que incorporan re-

cumpliendo los requisitos formales y temporales, se presente con dicho carácter. «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *REDC*, núm. 41, mayo-agosto de 1994, pág. 155.

(4) El Recurso de Inconstitucionalidad se plantea contra la disposición adicional cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, inconexa con el resto del proyecto de ley, que fue introducida en la fase final del procedimiento legislativo, a través de una enmienda en el Senado. Los recurrentes alegan que la disposición recurrida «*se ha inventado un procedimiento no previsto constitucionalmente...*» No obstante, el TC reitera los argumentos manifestados en la STC 99/1987, obviando el cambio de jurisprudencia que ya se había producido con posterioridad, en la ST 23/1990.

quisitos temporales, formales y de legitimación, pero no materiales o de congruencia (5).

El Tribunal considera que la inobservancia de las disposiciones reguladoras del procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley únicamente cuando dicha vulneración altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara y, en este sentido, para que un vicio de procedimiento tenga como consecuencia la inconstitucionalidad de la ley se requiere primero, que no se hayan atendido adecuadamente las normas procedimentales y segundo, que esa inobservancia repercuta negativamente, alterando de forma sustantiva la voluntad de la Cámara (6). Como en los supuestos que dan lugar a las SSTC examinadas, el Tribunal entiende que no han podido desobedecerse las normas procedimentales porque no existe ninguna disposición reglamentaria que expresamente exija una conexión material entre enmienda e iniciativa, en consecuencia lógica no cabe apreciar un vicio *in procedendo* que pueda alterar sustancialmente la voluntad de la Cámara.

Según esta línea argumental, la Mesa de la Cámara está obligada a tramitar toda enmienda que se presente como tal, por escrito, con las firmas autorizadas y dentro de los plazos establecidos y, en todo caso será la mayoría la que tome la decisión, bien de incorporar al texto las enmiendas incongruentes, bien de rechazarlas por incumplimiento de los requisitos reglamentarios sin que sea admisible una valoración del contenido de las mismas.

En definitiva, la aplicación de esta doctrina supone, en los casos concretos sometidos al criterio del TC, la validación de los preceptos legales recurridos sobre una interpretación que disuelve el principio democrático en la regla de la mayoría puesto que, en definitiva, la mayoría toma la decisión sobre la incorporación de enmiendas inconexas en el Senado, lo que supone reducir el debate a

(5) En efecto, los artículos 106 y 107 del RS, en conexión con los artículos 90 CE, 123 y 132 RCD, establecen que las enmiendas serán presentadas dentro del plazo previsto, por escrito y con justificación explicativa, sin mencionar ningún otro requisito acerca de su contenido. No obstante, el artículo 108.2 RS, al abordar la iniciativa legislativa del Senado, establece que, una vez presentada una proposición de ley, en un plazo de 15 días, podrán presentarse otras proposiciones que «deberán versar sustancialmente sobre el mismo objeto o materia que la presentada en primer lugar». Parece lógico pensar que si las proposiciones alternativas están sometidas al requisito de congruencia antes de la toma en consideración, con mayor motivo lo deberán estar las enmiendas parciales que se presentan a un concreto texto articulado que ya ha sido tomado en consideración por la Cámara, o que ha sido remitido por el Congreso de los Diputados, en lugar de colegirse que la falta de mención expresa en el artículo 107 RS ha de interpretarse a favor de la libertad del enmendante para introducir cualquier contenido inconexo en el proyecto que se está tramitando.

(6) *Vid.*, en este sentido, BIGLINO CAMPOS, P., *Los vicios en el Procedimiento legislativo*, Madrid, CEC, 1991, págs. 27 y sigs.

la mínima expresión como consecuencia del avanzado momento procedimental en el que se introducen.

En contraposición a estos argumentos, en la ST 23/1990, de 15 de febrero, y en los Autos 275/1993, de 13 de septiembre, y 118/1999, de 10 de mayo, resolviendo recursos de amparo por vulneración del artículo 23.2 CE, el TC cambia radicalmente su criterio y entiende que la congruencia es un requisito de tramitabilidad de las enmiendas derivado de su propia naturaleza y exigible incluso para las de totalidad de texto alternativo.

En la STC 23/1990, el TC analiza la decisión de la Mesa de las Cortes de Valencia de rechazar una enmienda a la totalidad de texto alternativo al Proyecto de Ley Orgánica de modificación del artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por carecer de congruencia con el texto de referencia al que iba dirigida (7). Los recurrentes entendían que la inadmisión de la enmienda de totalidad lesionaba su derecho a participar, en condiciones de igualdad, en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, pero el Alto Tribunal desestima el amparo argumentando que el artículo 195.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas define la enmienda a la totalidad como aquella que versa sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley, lo que implica, necesariamente, que las enmiendas traten sobre la materia objeto del Proyecto, puesto que este requisito se deduce del carácter «alternativo de estas propuestas» (FJ 5). En esta ocasión el TC interpreta de forma estricta el Reglamento parlamentario y hace derivar del artículo 195 del Reglamento de las Cortes Valencianas un requisito de congruencia material que debe ligar el contenido de la enmienda de totalidad con el objeto del proyecto al que va referida.

(7) La enmienda planteada por el Grupo Parlamentario de CDS con texto alternativo, RE, núm. 7.681, no fue admitida a trámite, dado que en ella se pretendía, aprovechando la iniciativa del Consell de reformar exclusivamente el artículo 12.1 del Estatuto, plantear una modificación de numerosos preceptos del estatuto como el artículo 13, la creación de un nuevo artículo 14-bis, la modificación del artículo 31, apartado 8, la del artículo 35, la del artículo 47.4 y la de la disposición transitoria séptima. La Resolución de la Mesa de la Comisión corroborada después por la de la Mesa de las Cortes, inadmitió la enmienda por entender que se trataba de una auténtica iniciativa de reforma estatutaria antirreglamentaria, dado que el Grupo Parlamentario de CDS con once Diputados por sí solo, no estaba legitimado para plantear la iniciativa de reforma, sino, sólo enmendar y participar en el debate de aquellas iniciativas planteadas por quienes sí estaban legitimados conforme lo establecido en el artículo 61.1 del Estatuto de Autonomía. De haberse aceptado la enmienda con texto alternativo del Grupo Parlamentario de CDS se habría abierto la posibilidad de que, incluso un solo Diputado pudiera plantear una reforma estatutaria, via enmienda, aprovechando un proyecto o proposición de reforma parcial del Estatuto.

En el ATC 275/1993, de 13 de septiembre, el TC inadmite la demanda por carecer manifiestamente de contenido la pretendida vulneración del derecho de representación del artículo 23.2 CE. El TC valora la decisión de la Mesa de la Cámara de inadmitir 23 enmiendas (8) presentadas a la Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Asturias, como razonable y ajustada a derecho y entiende que los recurrentes estaban sobrepasando la posibilidad de presentar enmiendas al articulado de las proposiciones de ley tal y como aparece regulado en el artículo 151.6 del Reglamento del Parlamento asturiano, cuando establece que las enmiendas a las proposiciones de ley sólo podrán referirse al articulado. Según esta interpretación, los recurrentes pretendían en realidad una enmienda a la totalidad con texto alternativo, ignorando con ello que la superación del debate de toma en consideración establecido para las proposiciones de ley, supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede, en consecuencia, ser reabierto» (FJ 2).

En estas resoluciones el TC pretende sin mucha fortuna, aquilatar los conceptos de iniciativa legislativa, enmienda a la totalidad y enmienda al articulado. El Alto Tribunal diferencia la iniciativa de la enmienda y apunta a la naturaleza jurídica subsidiaria de ésta con respecto de los proyectos y proposiciones de ley para calificarlas e identificarlas. Sin embargo, no precisa qué grado de conexión y afinidad material han de respetar las enmiendas a la totalidad de texto alternativo para distinguirlas así, tanto de la iniciativa como de las enmiendas parciales al articulado. En efecto, esta diferencia queda poco clara por cuanto, en la STC 23/1990 el Tribunal exige que la enmienda a la totalidad verse sobre la materia objeto de la iniciativa, en una interpretación restrictiva de los conceptos de oportunidad, principios y espíritu del proyecto de ley al que se dirige la enmienda de totalidad de texto alternativo; mientras en el ATC 275/1993, la introducción de 17 nuevos apartados como enmiendas parciales es objeto de reproche por cuanto el Tribunal entiende que el Grupo Parlamentario recurrente debía haberlas presentado como enmiendas de totalidad de texto alternativo en el debate de toma en consideración y no como enmiendas parciales (9). En

(8) En las que los parlamentarios recurrentes pretendían modificar la exposición de motivos, así como introducir 17 nuevos apartados, proponer una redacción alternativa a los cinco apartados que constituían la iniciativa y modificar la disposición derogatoria.

(9) Todos los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas, sin excepción, reproducen la diferencia entre enmiendas a la totalidad y enmiendas parciales que fija el RCD en el artículo 110, versando las de totalidad sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley, pudiendo solicitar la devolución del texto al Gobierno o bien proponer un texto completo alternativo. En este sentido se puede mantener que la congruencia en las enmiendas de totalidad se refiere a la oportunidad, espíritu y principios de la iniciativa y permite un margen de apreciación más abierto que propiciará un debate global en pleno no sólo sobre las concretas materias que se

coherencia jurídica con la interpretación dada en la STC 23/1990, las enmiendas parciales que introducen apartados completamente nuevos deberían ser objeto de una iniciativa diferente y no podrían admitirse ni siquiera como una enmienda de totalidad de texto alternativo.

Por último, el ATC 118/1999, de 10 de mayo, inadmite un recurso de amparo por vulneración del artículo 23.2 CE. El Tribunal entiende que la decisión de la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria, al rechazar dos enmiendas parciales presentadas al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas por carecer de congruencia con respecto al texto de la iniciativa, se ajusta a derecho. En esta ocasión, el TC extiende a las enmiendas parciales la jurisprudencia establecida en la STC 23/1990 sobre la necesaria congruencia que deben respetar las enmiendas a la totalidad de texto alternativo (10), alejándose de aquella interpretación formal basada en la literalidad de los preceptos reglamentarios.

Tras este repaso a la jurisprudencia anterior en materia de enmienda, el TC en la Sentencia 119/2011, trata de unificar doctrina en torno a este elemento nuclear de la fase central del procedimiento legislativo llegando a las conclusiones siguientes:

En primer lugar, que el derecho de enmienda no es un mero derecho reglamentario sino que forma parte del núcleo esencial del derecho a la representación (art. 23.2) que se conecta esencialmente con el principio democrático «del que es una de sus manifestaciones más evidentes y constitucionalmente relevantes» (FJ 9). La limitación de este derecho a través de un procedimiento que impide la presentación de alternativas y su defensa lesiona la Constitución.

Como segunda conclusión, el TC destaca que el carácter subsidiario y la necesidad de conexión material entre enmienda e iniciativa legislativa se deriva de la propia naturaleza jurídica de la enmienda (ya sea de totalidad, ya sea al articulado) y por tanto, se entiende que es condición de admisibilidad la conexión material de la enmienda con respecto al texto del proyecto o proposición al que

fijan en el proyecto sino también sobre la conveniencia de su regulación, el alcance de la misma y los principios que la inspiran. Una limitación excesiva de estos conceptos puede encorsetar el debate de totalidad que es esencialmente político y general, desvirtuando su finalidad de presentar las alternativas posibles a la propuesta de la mayoría.

(10) «... esta conexión u homogeneidad de objeto con el texto enmendado resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquél, en cuanto que, superado por un Proyecto de Ley el debate de totalidad o por una Proposición de Ley el debate de toma en consideración, la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado...» (FJ 4).

va referida. A pesar de que los Reglamentos parlamentarios guarden silencio acerca de los límites materiales al derecho de enmienda que tienen reconocido diputados y senadores.

En tercer lugar, el TC entiende que la congruencia material deriva de la propia lógica de la tramitación legislativa ya que, una vez superado el trámite de toma en consideración de las proposiciones de ley o el debate de totalidad de los proyectos, se entiende que el objeto de debate queda fijado y sólo caben modificaciones parciales referidas al contenido de la futura ley que la Cámara ya ha considerado oportuno. De otro modo se produciría una re-apertura permanente del debate sobre la introducción de contenidos exógenos que propiciarían nuevas propuestas y sucesivas contestaciones por los grupos parlamentarios.

En cuarto lugar, por lo que se refiere a las enmiendas presentadas en el Senado y puesto que la Constitución diseña un modelo de bicameralismo imperfecto parece adecuado, en buena lógica constitucional, interpretar que la facultad de enmienda que tiene el Senado está limitada «a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa en el Senado y el procedimiento legislativo en general» (FJ 6).

Como quinta conclusión, el TC reconoce a los órganos competentes de la Cámara un amplio margen de apreciación de la congruencia material, de tal manera que se garantice un procedimiento fluido en el que «el representante de la voluntad popular... debe contar con un margen de actuación amplio y flexible precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone... sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa» (FJ 7).

El Tribunal a partir de la Sentencia 119/2011, supera la interpretación literal del derecho de enmienda que había mantenido en sentencias anteriores y confirma como constitucionalmente adecuada, una interpretación sistemática del derecho de enmienda, nuclear del *ius in officium* en el que se conjugan, por un lado, la naturaleza jurídica de este instrumento de participación democrática, por otro, el lugar que ocupa la fase de enmienda como momento de integración de la voluntad política dentro del procedimiento parlamentario y, en tercer lugar, con la interpretación conjunta de los preceptos constitucionales y reglamentarios sobre el proceso de elaboración de la ley y la posición que en él ocupan el Congreso y el Senado.

El TC va aún más lejos y advierte a las mayorías de que no es constitucionalmente legítimo el abuso de la enmienda como instrumento para legislar en circunstancias políticas que requieran una actuación legislativa urgente o inmediata, puesto que existen otros mecanismos, desde el Decreto-ley hasta el procedimiento legislativo de urgencia o incluso de lectura única que aceleran la aprobación de una determinada iniciativa legislativa sin violentar los límites constitucionales (11).

III. INICIATIVA LEGISLATIVA VS ENMIENDA

El Tribunal Constitucional en la ST 119/2011, interpreta la naturaleza jurídica de la enmienda diferenciándola de la iniciativa legislativa que tienen atribuida el Gobierno, el Congreso y el Senado conforme al artículo 87 CE. La enmienda es una propuesta subsidiaria que se formula ligada y necesariamente vinculada al texto de la iniciativa al que va referida.

En este sentido a través de enmiendas los grupos parlamentarios formulan, bien sus alternativas, bien sus propuestas complementarias circunscritas a un concreto asunto que previamente ha fijado el Gobierno en el Proyecto de Ley, o la Cámara correspondiente en la toma en consideración de la Proposición.

Es cierto que la presentación de una enmienda de totalidad de texto alternativo compite en relación con la oportunidad, los principios o el espíritu del texto de iniciativa y no exclusivamente en cuanto al objeto de la misma, de ahí que, cuando los reglamentos parlamentarios se refieren a la propuesta de un «texto completo alternativo» hay que interpretar —en sentido más laxo—, que el contenido de la enmienda puede abarcar aspectos no incorporados al proyecto o proposición de ley, que pueden responder al interés del grupo enmendante por incorporar algún contenido novedoso en aras de la oportunidad política, pero que, en todo caso, deben estar íntimamente conectados con el objeto de la propuesta inicial a la que se refieren (12). En buena lógica parlamentaria, el debate

(11) «Desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional, por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente» (FJ 7).

(12) Incluso cuando la enmienda a la totalidad presentada frente a un Proyecto de ley ha sido aprobada, entendemos, con base en la naturaleza subsidiaria de la enmienda y el criterio político que rige las relaciones Ejecutivo-Parlamento, que el Gobierno pueda retirar su proyecto de ley hasta el momento de su aprobación final por la Cámara. Para una mayor explicación de este asunto puede verse A. M.^a REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, colección monografías, núm. 48, Madrid 2001, págs. 237 y sigs.

de totalidad es el momento procedimental en el que se produce un debate político más amplio y libre, donde prima el principio discursivo que permite dar a conocer las propuestas alternativas planteadas por los grupos parlamentarios. A lo largo de las fases posteriores el principio de economía procesal encorseta los debates y obliga a una depuración del texto que permita la aprobación de la ley en un tiempo razonable. Por lo expuesto, a mi entender, los órganos de dirección de la Cámara deben aplicar una mayor flexibilidad al interpretar la necesaria congruencia entre enmienda a la totalidad e iniciativa legislativa y mostrarse más exigentes al valorar la ligazón entre iniciativa y enmiendas parciales, pues la introducción de contenidos novedosos en fases avanzadas del procedimiento legislativo impide su debate suficiente al no contemplar los reglamentos la posibilidad de que se reabra el debate y se retrotraiga a su fase inicial.

La interpretación de que la enmienda es una propuesta subsidiaria, conectada ineludiblemente con el texto principal de la iniciativa es mayoritaria en el derecho extranjero. Los Reglamentos de los Parlamentos próximos al nuestro contemplan estrictas reglas con el fin de cerrar el paso a propuestas incoherentes o extrañas, la justificación de esta regulación abarca desde la necesidad de incorporar la correcta técnica legislativa como uno de los ingredientes del principio de seguridad jurídica, hasta el peligro que, para el equilibrio mayoría/minorías supone la desnaturalización de la enmienda y su conversión en auténtica iniciativa.

El Consejo Constitucional francés ha tenido ocasión de pronunciarse en repetidas ocasiones sobre la necesaria ligazón (*lien*) entre las enmiendas presentadas y el texto principal en discusión. Con base en esta consideración el Consejo declaró inconstitucionales aquellas enmiendas que no se ajustaban a los límites derivados de su naturaleza constitucional (13), una naturaleza que exige una conexión no sólo con el contenido del articulado al que van referidas, sino también con el título de la ley y la exposición de motivos que acompaña.

Los reglamentos parlamentarios italianos impiden de igual modo la infiltración, vía enmienda, de argumentos extraños a la cuestión concreta que está puesta en discusión, facultando al Presidente de la Cámara para decidir que no se incluyan en el orden del día aquellas enmiendas y artículos adicionales no conectados o referidos a la materia que se debate (arts. 89.1 RCD y 97.1 y 3 RS), sin que quepa apelar el juicio discrecional del Presidente. De la lectura de

(13) En este sentido pueden confrontarse las *DCC*, núms. 85-98, de 23 de diciembre de 1985; 86-225, de 23 de enero de 1987; 88-251, de 12 de enero de 1989. Sobre esta cuestión, *vid.* B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, París, 1993.

los autores italianos se infiere la conclusión de que, además de ser la conexión material un requisito de presentación y tramitación de la enmienda, es un elemento definidor de su naturaleza jurídica (14).

El ordenamiento parlamentario y la doctrina alemana consideran las enmiendas como propuestas no independientes que han de estar referidas al objeto del debate y las contraponen a las propuestas independientes —todo tipo de iniciativas— en las que el proponente selecciona el contenido que se somete al debate con base en la oportunidad política de tratar una determinada cuestión. En este sentido la doctrina alemana no considera admisibles aquellos textos parlamentarios que, bajo la apariencia de enmiendas y aprovechando la mayor facilidad con la que éstas suelen tramitarse, encubren auténticas iniciativas legislativas (15). En todo caso, el procedimiento de tres lecturas del Bundestag resuelve los problemas que pudieran surgir como consecuencia de la introducción, en Comisión, de enmiendas novedosas no incorporadas en los debates previos con una solución acorde con la esencia del parlamentarismo y el respeto al principio democrático: más debate (16). De tal suerte que el principio de economía procesal cede ante el principio democrático ponderándose proporcionalmente el principio de pluralismo político y la soberanía del Parlamento.

Llegados a este punto, todo parece indicar que la iniciativa legislativa y la enmienda son instrumentos parlamentarios diferentes. La enmienda es un texto materialmente ligado y subordinado al del proyecto o proposición de ley. Esta característica es precisamente lo que define la naturaleza jurídica de la enmienda, lo que constituye su esencia. De este modo, el sujeto que toma la

(14) V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura palamentare*, Milano, Giuffrè, 1982, págs. 141 y sigs.; S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, N.E., Giuffrè, 1993, pág. 310; T. MARTINES y otros, *Diritto Parlamentare*, Roma, Maggioli Ed., 1993, pág. 350; por otro lado, también resulta muy ilustrativa la recopilación que GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., hace de experiencias normativas de otros ordenamientos jurídicos latinoamericanos a propósito de las denominadas «normas intrusas» que se introducen vía enmienda y ponen en cuestión la homogeneidad de la ley y la propia seguridad jurídica. «Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las Leyes?», Madrid, Civitas, 2010, págs. 57 y sigs.

(15) Vid. R. KABEL, «Die Behandlung der Anträge im Bundestag. Rechte, Formen und Verfahren», en H. P. SCHNEIDER y W. ZEH (eds.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik*, Berlin-NY, 1998, págs. 902 y sigs.

(16) El artículo 85 del Reglamento establece requisitos más exigentes para la presentación de enmiendas en la tercera lectura que se circunscribe al texto previamente aprobado. No obstante, si en Comisión se introducen modificaciones que difieren de lo aprobado en el segundo debate, esto es, cuestiones novedosas, éstas volverán de nuevo a ser valoradas en la segunda lectura, de tal manera que los grupos parlamentarios tienen otra oportunidad de fijar criterio y voto reabriendo el debate público sobre aquellos aspectos que no estaban incorporados en los documentos e informes previos.

iniciativa selecciona el ámbito de realidad a regular, establece el objeto y sus límites, decide el momento más oportuno para que se debata la propuesta y fija los principios y fundamentos de la misma en un texto que debe ser razonable y coherente. Por el contrario, quien formula enmiendas está limitado por cuanto ha de presentar una alternativa congruente con la materia y el contenido que es objeto del proyecto.

Sin embargo, como ya se ha señalado el ordenamiento jurídico español no introduce este tipo de preceptos que encuentran su justificación en la propia naturaleza subsidiaria de la enmienda pero que, *lege ferenda*, no estaría de más añadir para reforzar el concepto material de enmienda ya que el vacío normativo ha propiciado que a menudo el Gobierno, a través de su mayoría parlamentaria aproveche la técnica de los *cavaliers legislatifs*, para abarcar la regulación de un nuevo espectro de materias aprovechando una única iniciativa. Este modo de actuar es indudablemente ventajoso para el Ejecutivo, puesto que logra introducir en la ley, regulaciones que tendrían que pasar por los rigurosos trámites que para las proposiciones exigen las normas reglamentarias y para los proyectos del Ejecutivo además, la Ley 50/1997 del Gobierno (17). Pero sobre todo limita el debate público de los asuntos que afectan al interés general y con ello vulnera el principio democrático en el proceso de formación de la ley ya que, a diferencia de lo que ocurre en otros Parlamentos de nuestro entorno, la introducción de nuevos contenidos no reabre el debate.

El hecho de que el grupo mayoritario presente enmiendas inconexas en el Senado, además de afectar a la correcta técnica legislativa y suponer un menoscabo del principio de seguridad jurídica, exacerba el protagonismo casi absoluto del Ejecutivo en el impulso político, afectando al principio representativo y al pluralismo político en el proceso de elaboración de la ley, su campo de juego más sublime, convirtiendo el trámite parlamentario en un mero formalismo que permite al Gobierno exhibir una Ley sin suficiente debate previo lo que en ocasiones, conduce a la oposición a continuar la contienda política ante el Tribunal Constitucional.

(17) Los requisitos documentales que incorpora el artículo 22 (Exposición de motivos, Memoria explicativa, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, impacto de género de las medidas, según la Ley 30/2003, de 13 de octubre, y memoria económica que contenga la estimación del coste de las medidas incorporadas al Proyecto), implican una caución de legalidad, corrección técnica y viabilidad económica que garantizan tanto la Secretaría General Técnica como los órganos cuyos informes son preceptivos, en su caso Consejo de Estado (Consejos consultivos de las CCAA) y Consejo Económico y Social (y sus homólogos autonómicos) que valoran el articulado y los antecedentes necesarios contribuyendo de manera muy importante a facilitar el debate parlamentario y aproximar el interés general.

Por ello, sin privar al legislador democrático de la capacidad de creación normativa que tiene reconocida constitucionalmente, es necesario, no obstante, reivindicar los límites que incorpora el principio democrático a la capacidad de iniciativa del Ejecutivo especialmente en los procedimientos de elaboración de la ley. En este sentido caben diferentes opciones, desde la reforma reglamentaria para excluir la posibilidad de que se introduzcan enmiendas incongruentes a lo largo del procedimiento, estableciendo que las propuestas de modificación guarden relación con el título, la exposición de motivos y el articulado de la iniciativa, hasta favorecer una mayor flexibilidad en relación con el contenido de las enmiendas presentadas pero a cambio establecer que se debatan completamente las nuevas propuestas, retrotrayendo el procedimiento al inicio de la tramitación y permitiendo a los grupos un debate pleno de las enmiendas novedosas.

IV. UN PASO ATRÁS: LA STC 136/2011, DE 13 DE SEPTIEMBRE

A falta de respuesta normativa expresa en los Reglamentos parlamentarios, bien podía el TC haber zanjado la cuestión con una solución jurisprudencial desde la defensa del principio democrático y el pluralismo político, lo que era relativamente sencillo a la luz de la ST 119/2011.

Sin embargo no fue ésta la línea interpretativa que guió al Tribunal en la resolución del recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999, interpuesto por 89 diputados del GPSOE, contra el grueso de los artículos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Los recurrentes fundamentaban su pretensión en la vulneración del principio de pluralismo político del artículo 1.1 CE, en la lesión de los principios contenidos en el artículo 9.3 CE, en especial de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, en la infracción del derecho al ejercicio de la representación política, del artículo 23.2, en la inobservancia de la diferenciación de funciones que corresponden al Parlamento y al Gobierno, en cuanto a la iniciativa legislativa (arts. 66 y 88 CE), así como en la violación de los límites materiales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que contempla la Constitución en el artículo 134.2 y 7.

La Ley que acompañó a los Presupuestos Generales del Estado (18) para el ejercicio 1998 introducía todo tipo de contenidos y modificaciones referidas a

(18) Sabido es que, a partir de la ST 76/1992, el TC limita el contenido de las leyes de presupuestos —por las especialidades procedimentales que impone el art. 134 CE, que suponen una

los más variados ámbitos normativos, con el agravante de que buena parte de dichas regulaciones variopintas y de gran calado tenían su origen en enmiendas novedosas presentadas por primera vez en el Senado, donde el Gobierno contaba con mayoría absoluta.

Como afirma en el voto particular el Magistrado discrepante D. M. Aragón Reyes, el recurso ofrecía al TC la oportunidad de poner coto a una «repudiable práctica legislativa» (19) que comenzó a generalizarse a raíz de la STC 76/1992,

disminución de las facultades de examen y enmienda de los parlamentarios—, a aquellas materias que tengan una relación directa con la previsión de ingresos y el estado de gastos. La resolución ponía freno a una práctica consistente en convertir la ley de presupuestos en una ley *ómnibus*, una ley saco en la que se daba un repaso a todo tipo de legislación de coyuntura, ya estuviera o no relacionada con el presupuesto, aprovechando la anualidad y la agilidad de tramitación. La reprobación constitucional de la ley *ómnibus* de presupuestos dio pie a la generación de la ley *ómnibus* de medidas fiscales y financieras, más conocida como ley de acompañamiento que, en teoría sin las limitaciones constitucionales que afectan al procedimiento de aprobación del presupuesto, ha servido a la mayoría de turno para legislar sobre un número cada vez mayor de cuestiones que poco o nada tenían que ver con materias instrumentales necesarias para hacer efectivo el presupuesto y sí mucho con la oportunidad política. La doctrina ha sido unánime a la hora de criticar esta práctica abusiva por entender que era la causa principal de la dispersión normativa, suponía un atentado contra el principio de seguridad jurídica y fundamentalmente lesionaba el derecho de participación de las minorías en el procedimiento legislativo puesto que, de hecho, su tramitación en paralelo a la aprobación del proyecto de ley de presupuestos, limitaba el debate parlamentario de enmiendas y alternativas, así como su difusión pública. Ya fuera por influencia del reproche doctrinal, ya por efecto de los críticos informes del Consejo de Estado o por puro convencimiento, lo cierto es que el Gobierno de J. L. Rodríguez Zapatero abandona la práctica patológica de las leyes de acompañamiento y los PGE para el año 2005 se presentan sin la tradicional compañía de la Ley de Medidas Fiscales y Financieras. No obstante, esta práctica continuó existiendo aunque en buena medida atemperada, en leyes estatales como la Ley 4/2004, de 29 de diciembre, y con todo su esplendor en las Comunidades Autónomas. Entre otros muchos estudios sobre las leyes de acompañamiento, cfr. CAZORLA PRIETO, L. M.^a, *Las llamadas Leyes de Acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, Marcial Pons, 1998; MARTÍNEZ LAGO, M. A., «Leyes de Presupuestos y Leyes “de Acompañamiento”»: Aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del Estado y abuso de las formas jurídicas por el Gobierno», *REDC*, núm. 104, 1999, págs. 780 y sigs.; MORENO GONZÁLEZ, S., *Constitución y Leyes de Acompañamiento Presupuestario*, Pamplona, Aranzadi, 2004; GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., «Las leyes de Acompañamiento y el problema de las “Leyes ómnibus”», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, págs. 525 y sigs.

(19) Es prácticamente unánime la opinión doctrinal que rechaza las leyes de acompañamiento por el abuso que implica la regulación de cada vez un mayor número de materias desconectadas con el estado de gastos y la previsión de los ingresos, aprovechando la anualidad y agilidad de su tramitación en paralelo al procedimiento de aprobación tanto de la LPGE como de las leyes de presupuestos autonómicas. Mediante la primera Ley de Medidas Fiscales y Financieras, Ley 21/1993, de 29 de diciembre, se modificaron 13 leyes, un decreto-ley y 2 decretos legislativos. La última ley de estas características, la Ley 3/2012, de 29 de junio, modifica 36 leyes relacionadas con la educación, la sanidad, la dependencia y la función pública, además de modificaciones fiscales importantes y ello, a pesar de que en plena crisis económica el Gobierno ha tenido ocasión

en la que el Tribunal consideró constitucionalmente reprochable la introducción, en la ley anual de presupuestos, de materias que no estuviesen directamente conectadas con la previsión de ingresos y el estado de gastos (20).

El recurso de inconstitucionalidad brindaba al Tribunal la oportunidad no sólo de restringir el abuso que, por parte de la mayoría, supone el hecho de recurrir, cada año, a estas «leyes de contenido prácticamente universal» (21) para transformar, en un solo procedimiento legislativo, heterogéneos sectores del ordenamiento, sino también de limitar la vulneración del principio democrático que se produce por la introducción —vía enmiendas parciales en el Senado—, de contenidos inconexos, incongruentes y sin relación alguna con el título, la exposición del motivos, el objeto y el articulado del proyecto inicial, lo que empezaba a ser una práctica abusiva recurrente.

La clave de esta decisión que rompe con la jurisprudencia sentada en la previa ST 119/2011, la ofrece el FJ 3. El TC, apelando a las STC 11/1981, de 8 de abril, diferencia el plano de las decisiones políticas —y el juicio político que tales decisiones merezcan—, de la calificación de inconstitucionalidad que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos. Tal diferenciación lleva a concluir que, el hecho de que las leyes de acompañamiento tengan un contenido muy heterogéneo, se tramiten por el procedimiento de urgencia, en paralelo y a la sombra de la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y con abuso, por parte de la mayoría, del derecho de enmienda en el Senado, responde a la forma en la que las Cortes Generales optan por desarrollar su competencia legislativa, sin que se haya producido una afectación sustancial del ejercicio de la representación política de las minorías. Por lo tanto, *«aunque la opción elegida por el legislador pueda ser criticable desde el punto de vista de la técnica legislativa, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional»*.

Esta afirmación implica una interpretación parcial y aislada de cada uno de los elementos de la patología que afectó a la tramitación de la Ley 50/1998, en la consideración de que cada uno de ellos, por separado, puede afectar a la

de aprobar 21 decretos-leyes en nueve meses de Gobierno. Pues bien, la ley de acompañamiento impugnada modificó 76 leyes, 6 decretos-leyes y 7 decretos legislativos, lo que demuestra la tendencia expansiva de este tipo de normas y la dificultad evidente de que se pueda celebrar un debate público suficiente sobre un conjunto tan extenso y variado de materias, lo que va en detrimento de la seguridad jurídica además de afectar de modo sustancial al principio democrático en el proceso de elaboración de la ley.

(20) Materias de profundo calado se introducen de forma novedosa a través de enmiendas sin que el proyecto de ley incorporara referencia alguna a estos contenidos. Es el caso de la participación de los entes locales en los tributos del Estado y el endeudamiento local.

(21) En palabras del profesor L. M. CAZORLA PRIETO, *op. cit.*, pág. 43.

correcta técnica legislativa, sin consecuencias constitucionales de más calado. Resulta como si a un enfermo con una patología importante, el médico le analizara cada uno de los síntomas que aisladamente no revierten gravedad.

La ausencia de un examen sistemático de todos los elementos anómalos que coincidieron en la tramitación de la Ley 50/1998 (la diversidad de contenidos de la ley de acompañamiento, su tramitación por el procedimiento de urgencia, en paralelo al proyecto de presupuestos y la introducción de enmiendas incongruentes en el Senado sin posibilidad de un completo debate en el Congreso), lleva al Tribunal a no apreciar vicio de inconstitucionalidad lo que resulta formalmente inatacable pero materialmente un ardid, ya que cada una de estas vulneraciones a la llamada correcta técnica legislativa no suponen, por sí solas, lesión de la literalidad del reglamento parlamentario pero contempladas conjuntamente constituyen un ataque frontal al principio democrático en sede parlamentaria.

Efectivamente no existe disposición reglamentaria que impida al legislador aprobar una ley *onnibus*, ni consta en el Reglamento norma alguna que impida declarar la urgencia en el transcurso de un procedimiento legislativo, ni las restricciones que afectan a la ley de presupuestos pueden extenderse, por analogía, a la ley de acompañamiento. Tampoco se recoge expresamente una norma reglamentaria que prohíba la introducción de enmiendas incongruentes en el Senado, pero resulta evidente que el conjunto de abusos que se producen compendiados en el mismo procedimiento legislativo, vulnera el espíritu de las reglas que ordenan la relación entre las dos cámaras, así como de aquellas que garantizan el debate plural y suficiente de las diferentes opciones en sede parlamentaria. Es el conjunto de abusos lo que afecta de inconstitucionalidad a aquellos concretos artículos en los que se produce la acumulación de irregularidades. La superposición de disfunciones impide el recto ejercicio de la función legislativa y desencadena una vulneración flagrante del principio democrático, ya que reprime el debate público suficiente sobre las diferentes opciones, distorsiona la posición del Senado en la tramitación legislativa y rompe el equilibrio de fuerzas, de frenos y contrapesos que constituye la esencia del juego democrático. Siguiendo con el símil que se proponía anteriormente, cuando en una célula se produce la mutación de un solo gen, de ordinario no tiene trascendencia, es la acumulación de mutaciones genéticas lo que transforma la célula normal en cancerígena. Del mismo modo, en el caso que nos ocupa, los artículos de la ley que han sido introducidos, vía enmienda incongruente en el Senado, en el transcurso de la tramitación de una Ley saco que se formula con el objeto de driblar la jurisprudencia constitucional en torno a los límites materiales de la ley

de presupuestos, en paralelo a ésta y por el procedimiento de urgencia, deberían haber sido declarados inconstitucionales por el TC.

El voto particular, con el que coincidimos, incide en el hecho de que, en la tramitación de la Ley 50/1998, se produjo una desnaturalización de la función legislativa como consecuencia de la afectación de los principios de contradicción, publicidad y libre deliberación que constituyen la esencia del procedimiento de elaboración de la ley.

Precisamente la única restricción constitucional a la libre discusión de las distintas opciones y enmiendas se contempla en el artículo 134 CE, en relación con el procedimiento presupuestario, que incorpora limitaciones a la capacidad de enmienda derivadas del contenido de la ley anual. Por tanto, si la ley de acompañamiento es una ley ordinaria (22) han de poder desplegarse las facultades de enmienda y debate en toda su extensión y parece evidente que la acumulación de interpretaciones reglamentarias en el transcurso del procedimiento, favorables a la mayoría, provocaron una limitación desproporcionada de la capacidad de las minorías de enmienda, debate y votación de las alternativas, consustancial al procedimiento de elaboración de la ley (23). A mayor abundamiento, el principio democrático como principio jurídico constitucional que adquiere su relevancia máxima en el transcurso del procedimiento legislativo, obliga a la interpretación de las reglas parlamentarias no como enuncia-

(22) Ley ordinaria no sujeta al procedimiento especial establecido en el artículo 134 CE, para la ley de presupuestos, caracterizado por el monopolio de la iniciativa que tiene el Ejecutivo, los contenidos tasados, la anualidad, temporalidad y limitación de enmiendas. Sin embargo, en la práctica y salvo las restricciones a su contenido todas las demás propiedades de la ley de presupuestos le son de aplicación, lo que provoca un desequilibrio desproporcionado a favor del Gobierno en el ejercicio de la función legislativa.

(23) Como afirma en el voto particular, fundamento tercero, el Magistrado D. M. ARAGÓN, «la función legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2) se identifica con un determinado procedimiento parlamentario: el procedimiento legislativo, en el que se expresa la voluntad popular que las Cortes están llamadas a representar (art. 66.1). De este modo la ley no es sólo decisión de la mayoría, sino que, a través del procedimiento legislativo permite la efectiva participación de las minorías, debatiendo el proyecto de la mayoría y formulando sus propias propuestas a través de enmiendas, todo ello de acuerdo con las exigencias indeclinables del principio del pluralismo democrático (art. 1.1 CE). Para profundizar en este aspecto *vid.* M. ARAGÓN REYES, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 98 y sigs., ordinaria no sujeta al procedimiento especial establecido en el artículo 134 CE, para la ley de presupuestos, caracterizado por el monopolio de la iniciativa que tiene el Ejecutivo, los contenidos tasados, la anualidad, temporalidad y limitación de enmiendas. Sin embargo, en la práctica y salvo las restricciones a su contenido todas las demás propiedades de la ley de presupuestos le son de aplicación, lo que provoca un desequilibrio desproporcionado a favor del Gobierno en el ejercicio de la función legislativa llegando, en casos extremos, como el que nos ocupa a lesionar el principio democrático en el transcurso del procedimiento.

dos aislados y asépticos, sino como un sistema de reglas que canalizan dicho principio tanto en un sentido material (expresión del derecho de participación política del art. 23 CE), como estructural (posición institucional de Congreso y Senado en el procedimiento legislativo, tramitación de la Ley de acompañamiento, reglas que diferencian la iniciativa de la enmienda...) y cuya interpretación, constitucionalmente adecuada, ha de dirigirse a posibilitar la expresión del principio democrático en toda su extensión. Principio democrático que se concreta en la regla de la mayoría como regla de toma de decisiones pero que implica esencialmente, la máxima participación de las minorías en los procesos previos a la votación. Cuando en el procedimiento de elaboración de la ley, el principio democrático se resuelve en la regla de la mayoría, se pervierte el valor de la ley como expresión de la voluntad popular configurada desde el pluralismo, la discusión parlamentaria y el debate público. Así las cosas, es difícil diferenciar, con estos mimbres, una ley de un decreto-ley. Precisamente el criterio interpretativo que permite diferenciar una mala técnica legislativa de una praxis parlamentaria contraria a la Constitución es la valoración de que se haya producido o no la lesión del principio democrático ordenado a través de las reglas de procedimiento y que consiste en favorecer la más amplia participación plural de los representantes y grupos parlamentarios en la conformación de la ley. En nuestra opinión, el conjunto de disfunciones acumuladas en el procedimiento de aprobación de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales y Financieras, lesiona el principio democrático al limitar, de forma sustancial, la participación de las minorías en el proceso de fijación del contenido de aquellos preceptos que acaparan el conjunto de irregularidades. Dichos preceptos deberían haber sido declarados inconstitucionales por el TC.

V. ABUNDANDO EN LAS CONTRADICCIONES: LA STC 204/2011, DE 15 DE DICIEMBRE

No concluyen aquí las decisiones evacuadas en 2011 por el TC sobre esta materia. Una tercera sentencia, la 204/2011, de 15 de diciembre, viene a incidir, aunque de manera tangencial, en este aspecto del procedimiento legislativo. En concreto en la utilización de enmiendas transaccionales en el Senado para introducir en el proyecto de ley remitido por el Congreso nuevos preceptos una vez que ha concluido el plazo reglamentariamente previsto para la presentación de enmiendas. En esta ocasión y resolviendo un recurso de inconstitucionalidad, el TC examina varias enmiendas transaccionales cuya finalidad no era llegar al acuerdo sobre un texto consensuado sino introducir en la tramitación de la ley

en el Senado, nuevos contenidos, una vez finalizado el plazo para la presentación de enmiendas.

El Recurso de Inconstitucionalidad fue promovido por 63 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, contra diversos apartados de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulaban las medidas fiscales y administrativas del sistema de financiación de las Comunidades y Ciudades autónomas y cuyo objetivo principal era establecer un sistema de financiación único para las competencias autonómicas comunes, incluyendo las sanitarias.

En el primer motivo del recurso, el que aquí interesa, los recurrentes afirman que se habría infringido la finalidad del artículo 115 RS (24), al admitir el Presidente de la Comisión como transaccionales, una serie de enmiendas que, en lo sustancial, no lo eran. Concretamente, el motivo de inconstitucionalidad radicaría en que las enmiendas pretendidamente transaccionales se defendieron sobre la base de enmiendas previas, presentadas por el Grupo Parlamentario Popular, mayoritario en el Senado, y por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, que tenían idéntica redacción, por lo que sería imposible que su finalidad fuera alcanzar un acuerdo entre las distintas enmiendas presentadas, en los términos en que entienden los recurrentes, debe ser interpretado el artículo 115 RS. En particular, estarían afectados por este motivo de inconstitucionalidad los artículos 6,j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y disposición final segunda, apartado 2. Disposiciones, todas ellas, objeto de enmiendas transaccionales que fueron debatidas durante la sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, celebrada el 10 de diciembre de 2001.

Como consecuencia de la enmienda transaccional, se otorgó una nueva redacción a los preceptos indicados lo que a juicio de los recurrentes es indicativo de que las enmiendas pretendidamente transaccionales «no tenían nada que transar», siendo su único objetivo el de introducir una nueva redacción a dicho apartado, cuyas consecuencias eran de un intenso calado para el cálculo del Fondo de suficiencia del modelo de financiación en proceso de reforma (25). En definitiva, las falsas enmiendas transaccionales pretendían incorporar una

(24) Artículo 115 RS: «Durante la discusión de un artículo, el Presidente podrá admitir a trámite enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo. También se admitirán a trámite enmiendas que, cumplidos los mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales.»

(25) La consecuencia del cambio de redacción fue suprimir la posibilidad de calcular el fondo de suficiencia en función de que las Comunidades Autónomas tuvieran o no asumida la competencia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, pues aceptadas las enmiendas, el sistema sólo es de aplicación a las que sí hubieran asumido dicha competencia.

redacción novedosa en un momento procedimental en el que ya no era posible una enmienda de adición o sustitución puesto que el plazo de presentación de enmiendas de este tipo había concluido, burlándose de este modo el artículo 115 RS. Este precepto, a juicio de los demandantes, debe ser interpretado en el sentido de que sólo caben enmiendas cuya finalidad sea armonizar diversas propuestas presentadas en tiempo y forma de tal manera que se acuerde una síntesis de las distintas redacciones presentadas al artículo del proyecto.

El Tribunal, en el FJ 3, tras recordar que los Reglamentos de las Cámaras constituyen parámetros de constitucionalidad cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley cuando su inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de la Cámara (26), afirma una vez más que cualquier infracción de los Reglamentos parlamentarios no implica, *per se*, la inconstitucionalidad del precepto de la ley, sino que es necesario «examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora» (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2). Desde esta perspectiva, el TC recupera la doctrina en materia de enmienda que le ha servido a lo largo del año para decidir una cosa y la contraria, y afirma que si bien la enmienda integra la potestad legislativa atribuida constitucionalmente a las Cortes Generales, no está exenta de límites, siendo uno esencial el referido a la correlación material entre la enmienda y el texto enmendado (27). En esta ocasión es la congruencia de contenido o, si se quiere, el concepto material de enmienda, el criterio clave que guía al TC para validar los preceptos legislativos cuestionados. Se aleja de este modo, de la aplicación literal de los preceptos reglamentarios en materia de enmienda, que guió la precedente STC 136/2011, ya que de haber seguido esta interpretación el TC hubiera tenido, al menos, que considerar que las enmiendas impugnadas podían no acomodarse a la definición reglamentaria de transaccionales (28).

(26) Como ha venido manifestando en reiteradas ocasiones SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1.a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6.

(27) Tal y como quedó fijado en la anterior STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6.

(28) El propio TC reconoce que el motivo de las presuntas enmiendas transaccionales no era acercar y transaccionar las enmiendas al texto del proyecto sino modificarlo: «Pues bien, tal y como se ha hecho constar en los antecedentes, la finalidad de las enmiendas controvertidas, presentadas durante la sesión de 10 de diciembre de 2001 en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, era proponer una redacción diversa de los tres preceptos. Así sucedió, en primer lugar, con el artículo 6.j), modificado a consecuencia de una enmienda transaccional sobre la base de las enmiendas núm. 148, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y 70 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria. En segundo lugar, el artículo 16 del proyecto

En consecuencia, las diferencias entre el supuesto que dio lugar a la STC 136/2011 y el caso que propició la STC 204/2011, tendrían que haber conducido al TC a conclusiones diversas, en aplicación del criterio de interpretación literal del Reglamento parlamentario.

Sin embargo, y como hemos mantenido a lo largo del presente análisis, no consideramos que aquél sea el criterio más adecuado para identificar los vicios de inconstitucionalidad que afectan a la fase de enmienda. Una interpretación sistemática de los preceptos reglamentarios desde el principio democrático, atendiendo a que se respeten los derechos y facultades de participación, propuesta y debate de alternativas que tienen reconocidas los sujetos parlamentarios es la interpretación constitucionalmente adecuada. Por tanto, además de la letra de la norma y del contenido concreto de las enmiendas, lo que es preciso valorar es si la maniobra parlamentaria vulneró de forma sustancial la participación de los representantes en el proceso de formación de la ley y si, como consecuencia de ello, se hurtó al debate parlamentario y público alguna cuestión de interés general.

Como se ha indicado, el conjunto de disfunciones acumuladas en la tramitación de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales y Financieras, con la introducción vía enmienda en el Senado, de preceptos novedosos e incongruentes, lesionó el principio democrático al impedir un debate parlamentario y público suficiente de cuestiones ajenas al proyecto de ley inicial, que no pudieron ser enmendadas, ni discutidas de forma razonable. En aquella ocasión, la mayoría desvirtuó el trámite de enmienda convirtiendo estas propuestas subsidiarias en auténticas iniciativas con el objeto de evitar un debate público y pormenorizado de las propuestas vulnerando de este modo el principio democrático y el derecho de participación política.

fue a su vez objeto de las enmiendas 161 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y 83 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, sobre cuya base se presentó una transaccional. Finalmente, el mismo procedimiento condujo a la modificación de la disposición final segunda del proyecto de ley, a partir de las enmiendas núm. 200 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, y 114 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, que fueron objeto posteriormente de una enmienda transaccional que condujo a una diferente redacción del precepto» (FJ 3). Y continúa el TC «siendo cierto que las mismas tenían por objeto modificar la redacción de los preceptos objeto de impugnación, ello no puede automáticamente conducir a la conclusión de que se introdujera por ello una cuestión nueva, pues no toda nueva redacción ha de implicar necesariamente que se esté planteando un asunto nuevo. A ese respecto, debe convenirse con el Abogado del Estado, en que las enmiendas controvertidas no estaban en absoluto desconectadas de la finalidad central del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera incorporado al proyecto de ley...».

Por otro lado, el Proyecto de Ley de reforma del modelo de financiación autonómico que fue recurrido y dio lugar a la STC 204/2011, provenía del acuerdo unánime del Consejo de Política Fiscal y Financiera y las enmiendas cuestionadas no implicaban la introducción de contenido novedoso alguno. Y si bien es cierto que las falsas enmiendas transaccionales suponían una modificación del cálculo del fondo de suficiencia que afectaba a la financiación de las Comunidades Autónomas, el asunto había sido debatido de manera suficiente en las diferentes fases del procedimiento legislativo. Así pues, en este último supuesto, las irregularidades afectaban a la calificación de enmiendas pero no al principio democrático que se respetó razonablemente en los debates tanto en el Congreso como en el Senado.

Podemos afirmar que en este caso, si bien la mayoría de la Mesa de la comisión interpretó el reglamento de manera discrecional a favor del grupo mayoritario, no produjo una vulneración flagrante del principio democrático y del derecho de participación de las minorías en sede parlamentaria que quedó salvaguardado por la discusión previa en el Congreso, la defensa de los votos particulares en Comisión y el debate en Pleno.

En conclusión, y partiendo de que «la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente» (29), la valoración de los vicios de procedimiento en general y especialmente, en materia de tramitación de enmiendas, debe tener como eje el respeto del principio democrático en los procesos de elaboración de la ley. Principio democrático que no se resuelve en la regla de la mayoría sino que implica esencialmente la participación de las minorías en los debates a través de la presentación y debate público suficiente de propuestas y alternativas. Las normas reglamentarias que orientan el procedimiento legislativo organizan los debates para que se desarrollen en un tiempo razonable, pero más allá de su literalidad deben interpretarse con el objetivo primordial de garantizar el principio democrático y los derechos de representación política de todos los sujetos parlamentarios. Por tanto, se altera de modo sustancial el proceso de formación de la ley cuando se impide a los parlamentarios y grupos una participación razonable y suficiente en el debate parlamentario, lo que a todas luces se produjo en la tramitación de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, «desvirtuándose lo previsto en el artículo 66.2 CE que atribuye a las Cortes Generales, la potestad legislativa del Estado, en cuanto que desnaturaliza la función legislativa de las Cortes, así como la concepción constitucional

(29) Por todas, STC 100/2005, de 19 de abril, FJ 3.

de la ley (ínsita en los arts. 1.1 y 2 y 66.1 y 2 CE) como expresión de la voluntad popular» (30).

Lástima que en su Sentencia 236/2011, el TC desaprovechara la ocasión para defender el principio democrático y zanjar los abusos de la mayoría en el transcurso del procedimiento legislativo y en concreto en el trámite de presentación de enmiendas.

(30) Como indica el Magistrado D. M. Aragón Reyes en su voto particular a la STC 136/2011, fundamento 3.