

Notas en torno a las leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional

Alberto Díaz-Romeral Gómez
Área de Derecho Administrativo
Universidad San Pablo-CEU

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. *Las leyes de acompañamiento presupuestario y su aparición en el Ordenamiento español.* 2. *Una polémica recurrente. Breve referencia a su constitucionalidad.* 3. *Las leyes de objeto diverso en Derecho francés.*—II. LA EVOLUCIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL HACIA UNA POSICIÓN MÁS RESTRICTIVA RESPECTO AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ENMIENDA. 1. *Referencia al procedimiento legislativo en Derecho francés. El derecho de enmienda.* 2. *El control por el Consejo Constitucional del ejercicio del derecho de enmienda.* 3. *La decisión de 25 de junio de 1998.*—III. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La finalidad de estas líneas no es la de abordar la problemática global de las leyes de objeto diverso¹, como pueden ser las leyes de acompañamiento presupuestario españolas; simplemente trataré de poner en relación determinados elementos de estas leyes con sus equivalentes en Derecho francés (las leyes sobre diversas disposiciones de orden social, económico y financiero, por ejemplo), para seguidamente ver cómo ha resuelto el Consejo Constitucional alguna de las cuestiones que plantea su elaboración parlamentaria. En esta misión, el juez constitucional ha llegado a enjuiciar la constitucionalidad de

¹ Son muchos los apelativos con que la doctrina, tanto española como francesa, designa estas leyes. Sin ánimo exhaustivo se pueden enumerar los de leyes «escoba», «omnibus», «mosaico», «cajón de sastre», «cocktail», etc...

actos típicamente encuadrables en los llamados *interna corporis acta*, como la admisibilidad de enmiendas parlamentarias, adentrándose en «*un control del funcionamiento interno del Parlamento que ninguno de sus homólogos extranjeros ha acometido, pues éstos tienen la preocupación de salvaguardar la autonomía del Parlamento*»².

1. *Las leyes de acompañamiento presupuestario y su aparición en el Ordenamiento español*

Dentro de las leyes de objeto diverso, caracterizadas por la heterogeneidad de las materias que regulan, encontramos en nuestro Derecho las leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, las más conocidas como leyes de acompañamiento presupuestario. Es sabido que esta denominación hace referencia a las causas que motivaron su aparición y a la tramitación parlamentaria que siguen, que se acopla a la de la Ley anual de Presupuestos Generales³. Las leyes de acompañamiento surgieron como consecuencia de la jurisprudencia, gradualmente restrictiva, del Tribunal Constitucional sobre el artículo 134 de la Constitución y los límites materiales de las Leyes de Presupuestos Generales⁴. Desde la STC 27/1981, de 20 de julio, iniciadora de toda una serie de sentencias recaídas en la materia, hasta la STC 174/1998, de 23 de julio, pasando por la crucial STC 76/1992, de 14 de mayo, por no citar más que las dos más representativas y una más reciente, el T.C. fue restringiendo progresivamente las materias que podían tener cabida en las Leyes de Presupuestos Generales. De esta manera, el T.C. distinguió entre su contenido «*necesario, mínimo e indisponible*» (las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos del sector público estatal), y su contenido «*posible, no necesario, eventual*», a la vez que se reconocía el carácter instrumental de la Ley de Presupuestos en relación con la política económica que corresponde al Gobierno, de la que es «*vehículo de dirección y orientación*».

Sin duda, la actitud del legislador que, a instancias del Ejecutivo, seguía haciendo una generosa interpretación⁵ de lo que cabía en este conte-

² Louis FAVOREU y Loïc PHILIP. *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*. Dalloz, París, 1997, pág. 748.

³ Un detallado estudio sobre estas leyes, su denominación, surgimiento y constitucionalidad puede encontrarse en: Luis M.ª CAZORLA PRIETO. *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

⁴ Hasta tal punto que algún autor sostiene que las leyes de acompañamiento desempeñan, por su conexión causal y material con las Leyes de Presupuestos Generales, una función específica; la de completarlas y complementarias. *Vid.* CAZORLA PRIETO, op. cit., pág. 39 y ss.

⁵ El propio TC aludió en la STC 76/1992 al preámbulo de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1988, en el cual, apoyándose en la STC 65/1987, se justificaba, por considerar el legislador que cabía en el contenido eventual, la modificación del art. 130 de la Ley General Tributaria introducida por el art. 110 de la Ley 33/1987. «... los límites materiales de las leyes de Presupuestos que, ciertamente y como seguidamente veremos, no son tan amplios como se señala en el preámbulo de la Ley 33/1987...»

nido eventual, llevó al TC, en su Sentencia 76/1992, a reforzar sus límites, obligando a que existiera (F.J.4º) «*conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales*», ello por la incidencia que puede tener en el principio de seguridad jurídica y en el ejercicio de la función legislativa por las Cortes. Más adelante se añade que la «*incorporación de normas típicas del Derecho codificado*» desvirtúa el contenido propio y la función constitucional de las leyes de Presupuestos. A resultas de este endurecimiento jurisprudencial, el legislador optó por elaborar otra ley que, coincidiendo con la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales, albergara las materias que excedieran del contenido eventual admisible en ésta. Mediante este instrumento legislativo, que existe con distintas variantes en otros Ordenamientos, como el francés, el italiano o el alemán, se evitaba el control del TC sobre el contenido de las leyes de Presupuestos, al tiempo que se alumbraba una ley que, caracterizada por su falta de objeto preciso, cada final de año se presta a regular las más dispares materias. Así nacieron las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario; la Ley 22/1993, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de Protección por Desempleo; la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y bajo este mismo título cada año, salvo en 1995, hasta la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

2. *Una polémica recurrente. Breve referencia a su constitucionalidad*

Cada año, las leyes de acompañamiento son esperadas con interés y recelo por los juristas, dado el considerable número de modificaciones normativas que introducen en sectores muy diversos, muchas de las cuales pasan más bien desapercibidas. La mayoría de los autores reconoce que las leyes de acompañamiento son un instrumento útil (y de extraordinaria comodidad para el Ejecutivo) para adaptar el Ordenamiento a los cambios que, a un ritmo vertiginoso, se producen en la realidad social y económica en que han de incidir las normas, adaptaciones obligadas a menudo por el carácter social que imprime al Estado nuestra Constitución. Ello no impide que estos mismos autores se muestren muy críticos con ciertos aspectos referidos a su calidad técnico-jurídica, dando así lugar a una recurrente polémica cuya intensidad, me atrevo a afirmar, va en aumento.

En general no se cuestiona tanto su existencia, aceptada como un mal menor, como «*la extensión que reciben estas leyes de acompañamiento*»⁶, que al modificar decenas de leyes sin responder a una línea directriz congruen-

⁶ Véase S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «De la simplificación de la Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pág. 14.

te, que no sea la voluntad de los distintos departamentos ministeriales, introducen reformas puntuales que pueden afectar a la coherencia interna de las leyes reformadas, propiciando su falta de rigor y de claridad. Se trata de una cuestión de técnica legislativa, derivada en buena medida de su tramitación parlamentaria, que al coincidir en el tiempo con el proyecto de ley de Presupuestos⁷ (que absorbe la mayor parte de la capacidad de trabajo de los parlamentarios), se limita a una especie de refrendo de las iniciativas presentadas por el Gobierno en el correspondiente proyecto de ley de acompañamiento, o mediante enmiendas de la mayoría parlamentaria que le sostiene, sin que las cuestiones sometidas a la consideración de las Cámaras sean siempre debidamente examinadas y debatidas.

Esta deficiente técnica legislativa, que por sí sola no tiene relevancia constitucional, puede adquirirla en la medida en que conduce a la formación de normas oscuras y poco claras, lo cual es difícilmente compatible con el principio de seguridad jurídica, comprensivo éste, además de las notas a que se refiere el art. 9.3 C.E., de las de certeza y claridad del Derecho aplicable para que los operadores jurídicos sepan a qué atenerse. Junto a este posible vicio de inconstitucionalidad interna, o sustantiva, por afectar a la seguridad jurídica, se alude con frecuencia a su inconstitucionalidad externa. Ésta derivaría de la tramitación parlamentaria de que son objeto, que no suele ser muy respetuosa con el espíritu y la finalidad a que obedece el procedimiento legislativo; proporcionar un cauce adecuado para el debate, «informado»⁸, de las distintas proposiciones políticas, para que, mediante su exposición y confrontación, los ciudadanos puedan tener conocimiento de las diferentes propuestas de sus representantes, cumpliéndose así la misión de publicidad y de integración de los distintos intereses presentes en una sociedad plural, todo ello en aras de la toma de la decisión más acertada. Ambos supuestos vicios de inconstitucionalidad se encuentran estrechamente relacionados, poniéndose una vez más de relieve la trascendencia que tiene el procedimiento como elemento de garantía en la consecución de un fin. En cualquier caso, el calado de estas cuestiones requiere un estudio mucho más profundo y voces más autorizadas⁹. En el prólogo del ya citado ensayo

⁷ Basta con remitirse al Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, serie A, núm. 140 (1-11) y núm. 142, (1-10) para comprobar el mimetismo de la tramitación en el Congreso del proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, respecto a la del proyecto de Ley de Presupuestos. Lo mismo es predicable de su tramitación en el Senado. Véanse sobre este extremo el B.O.CC.GG., Senado, VI Legislatura, serie II, núm. 112, (a-j) y núm 113, (a-h).

⁸ Por analogía, salvando las distancias, con el denominado consentimiento informado que ha de recabar el personal médico, antes de efectuar un tratamiento y que ha de ir precedido de una labor de información al paciente por parte del médico. En este sentido, el art. 88 C.E. obliga a que los proyectos de ley se sometan al Congreso «acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». Idéntica prescripción se contiene en los artículos 109 y 124 del Reglamento del Congreso, también de aplicación para las proposiciones de ley. En el mismo sentido, véase el art. 108.1 del Reglamento del Senado, para las proposiciones de ley de origen senatorial.

⁹ Como, por ejemplo, T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1998. CAZORLA PRIETO, op. cit.

del profesor CAZORLA, el antiguo presidente del Tribunal Constitucional, Sr. Rodríguez Bereijo, condensa en unas preguntas la problemática constitucional de estas leyes:

«¿En qué medida la "Ley de Acompañamiento" constituye un rodeo o un expediente técnico para eludir el impedimento constitucional del límite del art. 134 C.E. al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos, según ha quedado fijado por la interpretación del T.C.? ¿Acaso en una ley que se presenta y se tramita acompañando a la de Presupuestos Generales del Estado, porque se entiende que, funcionalmente, es complemento necesario de ella, cabe cualquier contenido normativo imaginable, por incongruente que sea con el programa económico financiero anual, sin menoscabo del principio de seguridad jurídica y de las competencias del poder legislativo? Pero, así las cosas, ¿dónde acaban los problemas de técnica jurídica, dentro de la libertad de configuración del legislador, para devenir en cuestión constitucional por afectar a la seguridad jurídica? ¿No se exige demasiado de la Constitución al convertir en constitucional todo problema de técnica jurídica?»

3. Las leyes de objeto diverso en Derecho francés

En el Derecho francés existen también leyes, cuyas características principales son la de regular materias heterogéneas y carecer de un objeto preciso, así como el fenómeno de dilatación que experimentan durante su tramitación parlamentaria, resultado de la introducción de numerosas enmiendas de adición. Estas leyes se dan al final de los períodos de sesiones parlamentarias bajo distintos títulos, como, por ejemplo, las leyes relativas a Diversas Disposiciones de Orden Económico y Financiero, o las leyes sobre Diversas Disposiciones de Orden Social. Las variadas materias de que se ocupan estas leyes, que según vimos, (y ello es predicable también en el caso francés), el legislador tiene tendencia a introducir en las leyes de Presupuestos de cada año (*loi de finances*), no tienen cabida en ella, dado que la *Ordonnance* núm. 59-2, de 2 de enero de 1959, que, en desarrollo del art. 34 de la Constitución francesa de 1958, aprueba la Ley Orgánica sobre las Leyes de Presupuestos, lo prohíbe en su art. 42:

«Ningún artículo adicional, ni ninguna enmienda puede presentarse al proyecto de ley de Presupuestos, salvo si tienden a suprimir o a reducir efectivamente un gasto, a crear o a aumentar un ingreso, o a asegurar el control del gasto público». Una restricción equivalente se prevé en la Ley Orgánica núm. 96-646, de 22 de julio de 1996, para las leyes de Financiación de la Seguridad Social, (*loi de financement*), cuyo objeto define en aplicación del art. 34 de la Constitución de 1958. Estas dos normas forman parte del bloque de constitucionalidad, en el que el Consejo Constitucional se ha fundado en repetidas ocasiones para declarar contraria a la Constitución toda enmienda o disposición que, incluida en una ley de Presupuestos, o en una ley de Fi-

nanciación de la Seguridad Social, no tenga un «*objetu materialmente financiero*», o no afecte al «*equilibrio financiero de los regímenes obligatorios de base o que mejore el control del Parlamento sobre la aplicación de las leyes de Financiación de la Seguridad Social*», respectivamente. Estas disposiciones extrañas al contenido propio de las referidas leyes son conocidas en la doctrina francesa como «*cavaliers budgétaires*», (caballeros presupuestarios), y «*cavaliers sociaux*», (caballeros sociales), y son objeto común de censura por el Consejo Constitucional ¹⁰.

II. LA EVOLUCIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL (C.C.) HACIA UNA POSICIÓN MÁS RESTRICTIVA RESPECTO AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ENMIENDA

1. Referencia al procedimiento legislativo en Derecho francés. *El derecho de enmienda*

La Constitución de la V República Francesa, de 4 de octubre de 1958, establece un sistema político-constitucional que no encaja plenamente ni en el modelo presidencialista, ni en el parlamentario. En lo que se refiere al procedimiento legislativo previsto en la Constitución, en algunas leyes orgánicas y en los Reglamentos de las Cámaras y completado por la jurisprudencia del Consejo Constitucional, resalta con claridad la voluntad del constituyente de 1958 de reforzar el Ejecutivo, dotando al Gobierno de un conjunto de prerrogativas, que se traducen en su papel director del procedimiento de elaboración de las leyes en detrimento de las Cámaras ¹¹. Para poder analizar las decisiones del Consejo que van a referirse más adelante, resulta conveniente remitirse a la Constitución, en concreto a los preceptos relativos a la iniciativa legislativa, al derecho de enmienda y al mecanismo llamado de *navette*, o de examen sucesivo de un texto por las Cámaras, seguido de la eventual intervención de la Comisión Mixta Paritaria, en caso de desacuerdo. En este sentido, el art. 39.1 de la Constitución ¹² declara que la iniciativa legislativa corresponde, con carácter concurrente, al primer mi-

¹⁰ Joël MEKHANTAR, *Droit politique et constitutionnel*, Ed. Eska, París, 1997, págs. 432-434. Este autor cita varias decisiones del Consejo Constitucional en que se declaraban contrarios a la Constitución distintos *cavaliers budgétaires*, como, por ejemplo, la 94-351, DC de 29 de diciembre de 1994, sobre la Ley de Presupuestos para 1995.

¹¹ Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, París, 14ª edición. 1995, págs. 717 y ss.

¹² Artículo 39 «*L'initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres du Parlement. Les projets de loi sont délibérés en conseil de ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale*».

nistro y a los miembros del Parlamento. El derecho de enmienda ¹³ se reconoce también al Gobierno y a los miembros del Parlamento en el artículo 44 de la Constitución francesa. El artículo 45 ¹⁴ establece que el procedimiento legislativo está orientado a la adopción de un texto idéntico por ambas Cámaras; si tras dos lecturas, (una en caso de urgencia), en cada Cámara, éstas no se pusieran de acuerdo sobre un texto, el primer ministro tiene la facultad de instar la formación de una Comisión Mixta Paritaria, encargada de proponer un texto sobre las disposiciones discutidas del proyecto o de la proposición de ley examinado. De esta manera el Gobierno puede poner fin al reenvío en que consiste la *navette*, que de otro modo podría prolongarse indefinidamente. Si, como resultado de los trabajos de la Comisión Mixta Paritaria (CMP), se pacta un texto, el Gobierno tiene una vez más la facultad de someterlo al Parlamento, no pudiéndose admitir enmiendas sin el acuerdo del Gobierno. Si de la CMP no resulta un texto común, o éste no es aprobado por las Cámaras, el Gobierno puede, tras una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, solicitar a la Asamblea Nacional que decida definitivamente, en perjuicio del criterio discrepante del Senado.

Una última referencia al derecho de enmienda, proclamado en el art. 44, (y del que es titular también el Gobierno); éste se percibe por la doctrina ¹⁵ como el corolario de la iniciativa legislativa, como una iniciativa indirecta o limitada, en el sentido de que sólo puede «ejercerse en el marco del proyecto o de la proposición que se discute. Su carácter accesorio o «derivado» corresponde a una diferencia conceptual, (la enmienda no puede hacer nacer una cuestión nueva), pero el vínculo con el texto debatido es una cuestión de admisibilidad que depende de la apreciación del legislador, a quien siempre le está permitido extender las cuestiones inicialmente seleccionadas». En el Derecho parlamentario francés, añade el profesor Pierre AVRIL, «la distinción entre la enmienda y la proposición o el proyecto de ley no es pues de naturaleza sustancial, sino procesal» Veremos a continuación cómo el C.C. ha encauzado el ejercicio del derecho de enmienda, introduciendo límites de origen jurisprudencial, apartándose así de la ortodoxia del Derecho parlamentario clásico, que

¹³ Artículo 44: «Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement».

¹⁴ Artículo 45: «Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sans accord du Gouvernement.

Si la CMP ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, ou ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat».

¹⁵ Pierre AVRIL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, París, 1996, 2ª ed., pág. 160.

quiere que el Parlamento, soberano, no se vea constreñido por la estricta observancia de un procedimiento legislativo. Los profesores FAVOREU y PHILIP¹⁶ nos dan una posible explicación de por qué el CC se ha aventurado a controlar el funcionamiento interno del Parlamento: «*El problema es que la Constitución no fija límite alguno al ejercicio del derecho de enmienda (mientras que es precisa e imperativa en todo lo relativo a la «racionalización del trabajo legislativo») y que el C.C. se ve obligado a recurrir, implícitamente, a la noción de desviación de procedimiento*¹⁷, para censurar la ley votada, mientras que en muchas otras circunstancias se niega a hacerlo»,

2. *El control por el Consejo Constitucional, (C.C.), del ejercicio del derecho de enmienda*

Son abundantes las decisiones del C.C. en torno al ejercicio del derecho de enmienda. Aquí sólo se mencionarán algunas de las que hayan podido representar un cambio en su evolución jurisprudencial. Los primeros pasos por esta senda los dio el C.C. con su decisión núm. 85-191 DC, de 10 de julio de 1985, considerando núm. 2 y en la posterior 85-198 DC, de 13 de diciembre de 1985, considerando núm. 4, conocida como decisión sobre el «*amendment Tour Eiffel*». En ellas, el C.C. estableció el principio según el cual sólo son admisibles las enmiendas «*que no estén desprovistas de todo vínculo con las otras disposiciones de la ley*» a la cual se refieren¹⁸.

Estas decisiones tendrán su continuación en la núm. 86-221 DC de 29 de diciembre de 1986¹⁹, sobre la Ley de Presupuestos para 1987. En ella se reconoce con gran amplitud el derecho de enmienda del Gobierno, que incluso puede alcanzar, mediante la introducción de artículos adicionales, a «*las disposiciones que ya han sido votadas en los mismos términos por las dos asambleas*» con anterioridad a la reunión de la CMP prevista en el art. 45 de la Constitución, en contra de lo que parece indicar su tenor literal. Más adelante, el C.C. precisa que, sin embargo, «*los añadidos o modificaciones así introducidos en el texto no podrían, sin desconocer los artículos 39.1 y 44.1 de la Constitución, ni carecer de vínculo con éste, ni sobrepasar, por su objeto y alcance, los límites inherentes al ejercicio del derecho de enmienda*». En este caso juzgó que dichos límites no se habían sobrepasado y por tanto consideró conformes a la Constitución las disposiciones examinadas. Poco

¹⁶ L. FAVOREU y L. PHILIP, op. cit., pág. 748.

¹⁷ Desviación de procedimiento, porque al apreciar que una enmienda no tiene relación alguna con el texto debatido, es decir, con el contenido del proyecto o proposición de ley presentado a las Cámaras, el CC considera que su tramitación como tal enmienda y no como un proyecto, o proposición de ley, vicia de inconstitucionalidad la disposición, por insertarse en la ley siguiendo un procedimiento irregular.

¹⁸ J. MEKHANTAR, op. cit., pág. 447.

¹⁹ Vid. P. AVRIL y J. GICQUEL, «Chronique constitutionnelle française», en *Pouvoirs*, núm. 41, 1987, pág. 201 y 202.

tardó el C.C. en aplicar la teoría de los límites inherentes al ejercicio del derecho de enmienda. Lo hizo en su decisión núm. 86-225 DC, de 23 de enero de 1986²⁰, que anuló una disposición introducida mediante enmienda²¹, tras elaborar un texto la Comisión Mixta Paritaria, en una ley sobre Diversas Medidas de Orden Social, en concreto su art. 39, en el que se había reproducido el texto de una «*ordonnance*»²², (que contaba con veinte artículos), sobre la ordenación de la jornada laboral, que previamente se había negado a firmar el Presidente de la República por considerar que se debía regular mediante ley. El CC estimó que «*en razón tanto de su amplitud como de su importancia, las disposiciones que están en el origen del art. 39, exceden los límites inherentes al ejercicio del derecho de enmienda; por ello, no podían introducirse en el proyecto de ley (...) por vía de enmienda sin que se desconozca la distinción entre los proyectos y las proposiciones de ley contemplados en el art. 39 de la Constitución y las enmiendas de que éstos pueden ser objeto, en virtud del art. 44.1*». Esta decisión fue criticada duramente por los presidentes de las Cámaras, por considerar que atentaba contra su autonomía y sus prerrogativas. Por similares motivos, aunque con razonamientos opuestos, el profesor G. CARCASSONNE critica también las citadas dos últimas decisiones, especialmente la núm. 86-221. En su opinión, se confiere un privilegio al Ejecutivo sin base constitucional para ello, al permitir que puedan enmendarse, incluso mediante artículos adicionales introducidos por el Gobierno, las disposiciones que ya habían sido votadas en los mismos términos por ambas Cámaras. Ello tiene como consecuencia que el Gobierno podrá introducir cuestiones nuevas cuando, en virtud del art. 45.3 de la Constitución²³, someta a los parlamentarios el texto elaborado por la Comisión Mixta Paritaria, sin que éstos puedan hacer uso del derecho de enmienda sobre las nuevas cuestiones introducidas en esta enmienda de «última hora», o «sorpresa»²⁴, derecho que la Constitución les reconoce y los Reglamentos de la Asamblea y del Senado desarrollan. Precisamente de estas normas, el profesor CARCASSONNE²⁵ extrae que los parlamentarios, salvo en los supuestos restrictivos tasados en la Carta Magna, (en sus artículos 40, 41, 44.2), tienen derecho a presentar enmiendas siempre que se someta a su consideración una disposición nueva, con lo que esta jurisprudencia reduciría la iniciativa legislativa, indirecta, del Parlamento, en beneficio del Gobierno. Por ello, y

²⁰ Vid. P. AVRIL y J. GICQUEL, «Chronique constitutionnel française», en *Pouvoirs*, núm. 42, 1987, págs. 169 y 170.

²¹ Conocida como «*amendement Séguin*», por el nombre de su autor, el entonces ministro de trabajo, Philip Séguin.

²² La «*ordonnance*» es una forma de delegación legislativa a favor del Gobierno. Está prevista en el art. 38 de la Constitución de 1958.

²³ Reproducido en la nota núm. 14.

²⁴ La expresión es de François LUCHAIRE y de Bruno GENEVOIS, citados en Jean-Eric SCHOETTL, «*Décisions du Conseil constitutionnel*», *Actualité Juridique Droit Administratif*, septiembre de 1998, pág. 703.

²⁵ Guy CARCASSONNE. «A propos du droit d'amendement: Les errements du Conseil constitutionnel», en *Pouvoirs*, núm. 41, 1987, págs. 163-170.

refiriéndose a la decisión núm. 86-225, sostiene que el C.C. hubiera debido utilizar un criterio cronológico, de carácter objetivo, para enjuiciar la constitucionalidad de esta enmienda; en qué fase del *iter* legislativo se introduce y qué consecuencias se derivan de ello, (la imposibilidad de ejercer los parlamentarios su derecho de enmienda ante una disposición nueva), en lugar de acudir a un criterio subjetivo, el de los límites inherentes al ejercicio del derecho de enmienda, en función de la amplitud de la enmienda en cuestión.

En opinión de ciertos autores, el CC, (sobrio en la exposición de sus razonamientos al igual que el Conseil d'État), busca atajar las desviaciones de procedimiento que pueden producirse en cada etapa de discusión de un texto, derivadas de la calificación como enmienda, y no como proposición o proyecto de ley, de una disposición nueva que no tenga relación con las demás contenidas en el proyecto o proposición de ley inicialmente sometido a las Cámaras. Según el profesor GENEVOIS²⁶, dichas desviaciones procesales, «*al principio del procedimiento, podrían neutralizar las obligaciones ligadas a la determinación del orden del día prioritario, por la inobservancia de los límites inherentes al ejercicio del derecho de enmienda. Al final del procedimiento, cuando se debate el texto emanado de la comisión mixta paritaria y sólo son admisibles las enmiendas que tengan la conformidad del Gobierno, los riesgos de desviación del procedimiento no son menores, como se puso en evidencia con la decisión 225 DC, de 23 de enero de 1987.*» Las valoraciones doctrinales que suscita la incursión del juez constitucional en un campo que tradicionalmente ha sido inmune a todo control no son, (afortunadamente), unánimes; pero pese a ello, el CC mantiene y reafirma su jurisprudencia. En la decisión núm. 88-251 DC, de 12 de enero de 1989, censura dos disposiciones²⁷, introducidas por enmiendas del grupo parlamentario socialista de la Asamblea, al tiempo que reitera que el derecho de enmienda, «*corolario de la iniciativa legislativa... depende de un procedimiento específico*», por lo que no es lícito servirse del derecho de enmienda, (iniciativa legislativa indirecta), en lugar de presentar un proyecto o una proposición de ley, (iniciativa legislativa directa)²⁸. En este sentido, me parece difícil no coincidir con los

²⁶ Bruno GENEVOIS, *Annuaire international de justice constitutionnel*, 1989, vol. V, pág. 492, citado en L. FAVOREU y L. PHILIP, *Les grandes...*, op. cit., págs. 747-748.

²⁷ Las enmiendas en cuestión fueron censuradas por carecer de relación evidente con el objeto de la ley, referido a la función pública territorial, mientras que aquéllas pretendían la modificación del régimen electoral de los municipios cuya población oscilara entre 2500 y 3500 habitantes y la supresión del régimen especial de control de los gastos corrientes del Consejo de París. J. MEKHANTAR, op. cit., pág. 447. El considerando núm. 4 de la decisión, núm. 88-251, de 12 de enero de 1989, recoge una cláusula de estilo, presente en las decisiones del CC en esta materia:

«*Considerando que resulta del conjunto de las disposiciones que el derecho de enmienda, que es el corolario de la iniciativa legislativa, puede, excepción hecha de las limitaciones previstas en los apartados tercero y cuarto del art. 45, ejercerse en cualquier estadio del procedimiento; que, sin embargo, los añadidos o modificaciones así introducidos en el texto objeto de debate no podrían, sin desconocer los artículos 39.1 y 44.1 de la Constitución, ni carecer de vínculo con este último, ni sobrepasar, por su objeto y alcance, los límites inherentes al ejercicio del derecho de enmienda.*»

profesores FAVOREU y PHILIP²⁹, cuando, señalan que si la aprobación de un proyecto de ley exige el cumplimiento de una serie de formalidades, resulta anormal que una enmienda, sobre todo si es de origen gubernamental, permita evitarlas. Tampoco se les escapa que esta afirmación pierde fuerza cuando se trata de proposiciones de ley y de enmiendas parlamentarias.

Otra decisión que merece ser aludida es la núm. 90-287 DC de 16 de enero de 1991, en relación con la Ley sobre Disposiciones relativas a la Sanidad Pública y a los Seguros Sociales³⁰; en ella se siguen los criterios elaborados en sus decisiones de 1985 y 1986, según los cuales «...los añadidos o modificaciones introducidos en el texto objeto de discusión no podrían, sin desconocer los artículos 39.1 y 44.1 de la Constitución, carecer de vínculo con este último...» En consecuencia, declara no conformes a la Constitución determinadas disposiciones muy heterogéneas, «por haber sido adoptadas siguiendo un procedimiento irregular». El interés de esta decisión no estriba únicamente en que el CC haya declarado no conforme una disposición introducida mediante enmienda, por carecer de relación con el objeto de la ley³¹ en que se inserta, sino porque la ley en cuestión podría encuadrarse dentro de las conocidas como leyes *omnibus* o *cajón de sastre*, en las que resulta difícil determinar cuál pueda ser su objeto. A este respecto, el C.C. proporciona un criterio, no muy preciso quizá, pero de agradecer, dadas las circunstancias; remitiéndose al título de la ley, sobre disposiciones relativas a Sanidad Pública y Seguros Sociales, añade en el cuarto considerando que en «el marco así definido le estaba permitido, tanto al Gobierno como al Parlamento, introducir en el texto enmiendas vinculadas a la sanidad pública, a los seguros sociales y especialmente al régimen de las pensiones de jubilación, así como a la función pública hospitalaria». De todas maneras, es preciso señalar que el CC acostumbra mostrarse más proclive a detectar algún tipo de relación³² entre la enmienda y lo que pueda ser el objeto de la ley, que a censurarla por no existir dicha relación.

3. La decisión 98-402 DC, de 25 de junio de 1998

Esta decisión se refiere a una ley sobre Diversas Disposiciones de Orden Económico y Financiero. Supone un endurecimiento de los requisitos exigidos por el CC para aceptar la introducción de enmiendas, después de la intervención de la Comisión Mixta Paritaria y ha sido acogida favorable-

²⁹ Op. cit., pág. 748.

³⁰ L. FAVOREU, T. RENOUX y A. ROUX, «Jurisprudence du Conseil constitutionnel», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 6-1991, págs. 294 y ss.

³¹ Para consultar otras decisiones del CC en que, por este mismo motivo, se hayan censurado disposiciones votadas por las Cámaras, *vid.* L. FAVOREU y L. PHILIP, *Les grandes...*, op. cit., págs. 749 y ss. y J. MEKHANTAR, op. cit., pág. 447.

³² En la utilísima obra, ya citada de Louis FAVOREU y Loïc PHILIP, (págs. 749 y 750), se da cuenta de un buen número de decisiones en este sentido.

mente por la doctrina³³ por ser más acorde con la lógica del art. 45 de la Constitución francesa³⁴. En sus decisiones anteriores, sobre todo en la núm. 86-221, de 29 de diciembre, el CC había permitido que el Gobierno pudiera introducir enmiendas, incluso de adición, que afectaran al propio texto acordado por la Comisión Mixta Paritaria o a las disposiciones que, con carácter previo a la reunión de la CMP, hubieran sido votadas por las dos Cámaras en los mismos términos. Aunque, como vimos, se introdujeron dos elementos correctores de tal prerrogativa gubernamental; que las enmiendas no carecieran de todo vínculo con el texto y que no excedieran por su objeto, ni por su amplitud, los límites inherentes al derecho de enmienda. (DC 86-225, «*amendement Séguin*»).

El CC comienza estudiando los motivos de inconstitucionalidad alegados en relación con el procedimiento legislativo; tras recordar que de los artículos 39, 44 y 45 de la Constitución resulta que el derecho de enmienda, corolario de la iniciativa legislativa, puede ejercerse en todas las fases del procedimiento legislativo, con las limitaciones derivadas del art. 45.3 y 4, prosigue en sus razonamientos: «*Considerando que, no obstante, de la buena administración del art. 45 se desprende que no pueden introducirse, en principio, añadidos al texto sometido a la deliberación de las asambleas después de la reunión de la CMP*»; (se puede apreciar el cambio de orientación sustancial, ya que el CC establece un principio de prohibición, cambio que justifica seguidamente); «*que en efecto, si así fuera, podrían adoptarse medidas nuevas, resultantes de tales añadidos, sin haber sido objeto de examen en las lecturas anteriores a la reunión de la CMP y en caso de desacuerdo entre las asambleas, sin ser sometidas al procedimiento de conciliación confiado por el art. 45 de la Constitución a esta Comisión*». Para flexibilizar este principio de prohibición, relativa, introduce dos excepciones no acumulativas. «*Considerando que, a la luz de este principio, las únicas enmiendas susceptibles de ser introducidas en este estadio del procedimiento deben, bien estar en relación directa con una disposición del texto en discusión, —no se habla ya de que carezca de todo vínculo—, o bien ser dictadas por la necesidad de asegurar su coordinación con otros textos que estén siendo examinados por el Parlamento; que, en consecuencia, deben considerarse como adoptadas siguiendo un procedimiento irregular las disposiciones que resulten de enmiendas introducidas después de la reunión de la CMP que no cumplan uno u otro de estos requisitos*».

«*Considerando que el art. 61, que crea un impuesto local sobre las actividades comerciales de temporada, el art. 69, que crea una contribución que grava a*

³³ Véanse en este sentido, Jean-Pierre CAMBY, «L'article 45 et le droit d'amendement après réunion de la CMP: Une "audace salutaire" de la part du Conseil Constitutionnel», *Revue du Droit Public et de la Science Politique...*, núm. 1-1999, págs. 19 a 26. Dominique ROUSSEAU, «Chronique de jurisprudence constitutionnelle», *Revue du Droit Public...*, núm. 1-1.999, págs. 65 a 67. Jean-Eric SCHOETTL, «Décisions du Conseil constitutionnel», *AJDA*, septiembre de 1998, págs. 701 a 705. En la página 735 y ss. se encuentra reproducida esta decisión.

³⁴ Se encuentra transcrito en la nota núm. 14.

las empresas que explotan remontes mecánicos, el art 72, que valida los convenios firmados por el establecimiento público para el acondicionamiento del área de la Défense y el art. 114, que valida distintas medidas relativas a tasas aeroportuarias, provienen todos de enmiendas adoptadas tras el fracaso de la CMP; que estos artículos han sido insertados en el texto debatido a través de enmiendas sin relación directa con ninguna de las disposiciones de ese texto; que su adopción no está tampoco justificada por la necesidad de coordinarlo con otros textos que estuvieran siendo examinados en el Parlamento; que procede, en consecuencia, declararlos contrarios a la Constitución por haber sido adoptados mediante un procedimiento irregular».

Las facultades de examen y enmienda de los parlamentarios, y en consecuencia del Parlamento, se ven reforzadas por esta decisión, que restringe correlativamente la facultad de enmienda del Gobierno en esta concreta fase del procedimiento legislativo, la que sigue a la reunión de la CMP. Se trasluce en esta decisión, y en general en las referidas al ejercicio del derecho de enmienda, una voluntad de salvaguardia del procedimiento legislativo frente a una desnaturalización del concepto de enmienda (que el CC costosamente trata de distinguir del proyecto y de la proposición de ley³⁵) y frente a un uso abusivo de este derecho, sobre todo en las leyes que, como la que motivó la decisión comentada, no tienen un objeto determinado y se prestan a convertirse en «receptáculos llamados a colmarse a lo largo del procedimiento (legislativo) y sobre todo al final»³⁶ con artículos introducidos mediante enmiendas tardías, mal redactadas y que contienen a menudo disposiciones validatorias. En suma, voluntad de salvaguardar el procedimiento legislativo frente a la propia voluntad del Parlamento, lo que lleva al CC hasta el punto de censurar³⁷, por vicios de procedimiento, una ley votada por aquél³⁸. Dicha voluntad se vuelve a manifestar en la decisión núm. 98-403 DC³⁹, de 29 de julio de 1998, sobre la Ley de orientación relativa a la lucha contra la exclusión. Aquí el CC aplica los principios enunciados en su decisión anterior y, a instancia de los demandantes, declara contrario a la Constitución un artículo⁴⁰ introducido mediante enmienda del Gobierno después de la reunión de la CMP.

³⁵ Sobre los poco exitosos esfuerzos del CC por distinguir la enmienda de la proposición de ley, véase L. FAVOREU y L. PHILIP, *Les grandes décisions...*, op. cit., págs. 751-2.

³⁶ J.-E. SCHOETTL, «Décisions du conseil constitutionnel», *AJDA*, 1998, pág. 704.

³⁷ Obviamente, las disposiciones contenidas en los artículos censurados por estos vicios de procedimiento legislativo pueden ser introducidas en posteriores proyectos o proposiciones de ley, ya que su contenido no queda en modo alguno prejuzgado.

³⁸ Lo que tiene una significación especial en Francia, cuyo sistema jurídico se ha asentado tradicionalmente desde la Revolución en el valor supremo de la ley, por ser «expresión de la voluntad general» según proclama el art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que recoge las tesis de ROUSSEAU.

³⁹ Está publicada en la revista *Actualité Juridique Droit Administratif*; septiembre de 1998, pág. 739 y en las páginas 705 y ss. es comentada por el Consejero de Estado J. E. SCHOETTL.

⁴⁰ Dicha enmienda, que perseguía el restablecimiento del Consejo del Empleo, de las Rentas y de la Cohesión Social, no satisfacía el requisito de vinculación directa con las otras disposiciones del texto, ni el de coordinación con otros trabajos parlamentarios.

Pero lo más importante de esta última decisión es que el CC, de oficio, establece que otros dos artículos ⁴¹ de esta ley, por las mismas razones que el anterior, son «*contrarios a la Constitución por haber sido adoptados siguiendo un procedimiento irregular*».

III. CONSIDERACIONES FINALES

Unas líneas más arriba se ha aludido a la voluntad de salvaguardia del procedimiento legislativo que se deduce de la jurisprudencia del Consejo Constitucional; salvaguardia del procedimiento frente a la propia voluntad del Parlamento, que quedaría sometido a la observancia de ciertas reglas procedimentales previstas en la Constitución de 1958 y de otras de creación jurisprudencial. La delimitación del derecho de enmienda efectuada por el CC, según la cual la admisión de una enmienda por las Cámaras es susceptible de ser revisada por éste, incluso de oficio, supone un internamiento del juez constitucional en un territorio que, tradicionalmente ha estado exento de control, el de los denominados *interna corporis acta*, por haberse considerado que concernía a la potestad organizativa del funcionamiento interno del Parlamento, que, por su condición de soberano, subsanaba por su sola voluntad cualquier irregularidad que hubiera podido existir durante la tramitación de una ley. Pero esta concepción clásica del carácter soberano del legislador se ha visto socavada en los últimos tiempos; como señala el profesor MODERNE ⁴², «*el legislador ya no es jurídicamente soberano*».

Cuando el Consejo Constitucional, en un ejercicio de voluntarismo, establece los límites ⁴³ que hemos visto al ejercicio del derecho de enmienda, no lo hace por un vacuo culto a la forma, sino porque estima que las en-

⁴¹ Preveían la inclusión de un objetivo de inserción profesional en los contratos de obras públicas y un descanso compensatorio para los trabajadores agrícolas.

⁴² Franck MODERNE, «Sur l'arbitraire législatif. À propos de l'ouvrage de T.R. FERNÁNDEZ, De la arbitrariedad del legislador; una crítica de la jurisprudencia constitucional», *Revue Française de Droit Administratif*, 1999, núm. 15-1, pág. 184. Al hilo de unas reflexiones sobre la obra citada del profesor T.R. FERNÁNDEZ quien también se refiere en su obra citada al «mito del legislador soberano», F. MODERNE escribe: «*El legislador ya no es jurídicamente soberano, como pudo creerlo cuando los conceptos de democracia roussoniana y de representación política se combinaron para apartar, al mismo tiempo, la idea de un control jurisdiccional de la ley, expresión de la voluntad general, y la de la gestión directa por el pueblo de sus propios asuntos. La institución de una justicia constitucional, la promoción de los derechos fundamentales, la constatación histórica de los efectos de un legalismo positivista y de su utilización sin reparos por las dictaduras de todo signo han acabado con el viejo dogma del Estado legal.*»

⁴³ La Constitución francesa nada dice respecto a la necesaria vinculación de la enmienda con el texto debatido. En el Reglamento del Senado se introdujo este límite mediante una reforma de 1990, para adaptarlo a la jurisprudencia del CC. Para que una enmienda presentada bajo la forma de un artículo adicional sea admisible, ha de ser propuesta en el marco del proyecto o de la proposición de ley debatida y no ha de estar «*desprovista de todo vínculo con el objeto del texto en discusión*». (Artículo 48.3 del Reglamento del Senado). En cualquier caso, el CC funda las decisiones comentadas únicamente en la propia Constitución, en sus artículos 39, 44 y 45, sin aludir en ningún momento a los Reglamentos de las Cámaras. *Vid.* Pierre AVRIL, *Droit parlementaire*, op. cit., pág. 166.

miendas han de seguir una tramitación específica, diferente de la de los proyectos y proposiciones de ley. Esto conduce a la difícil cuestión de hallar un criterio que permita diferenciar estas formas de iniciativa legislativa, cuestión que por el momento no tiene una respuesta clara. No obstante, la relación con el texto debatido, como requisito jurisprudencial exigido para la admisión de una enmienda, obligaría a la tramitación como proyecto o proposición de ley diferenciado, de toda disposición que careciera de relación con el texto inicial en cuyo articulado se pretendía insertar. Determinar qué tiene o no relación con el texto es como se ha visto un asunto delicado, sobre todo cuando se está ante leyes de objeto diverso, que corresponde apreciar en primer término al legislador, aunque esta apreciación es susceptible de ser revisada posteriormente por el CC.

En cualquier caso, la voluntad de preservar el procedimiento legislativo frente a la voluntad expresa del Parlamento, que con frecuencia se ve tentado, *motu proprio* o a instancias del Gobierno, de tomar «atajos» que, injustificadamente, eviten determinadas fases del procedimiento parlamentario, aparece con claridad en las dos decisiones del CC de junio de 1998. Haciendo abstracción de la especialidad procedimental prevista en el art. 45 de la Constitución francesa, referida a la Comisión Mixta Paritaria, el CC declara contrarias a la Constitución las enmiendas introducidas después de la reunión de la CMP, porque, de admitirlas⁴⁴, se podrían adoptar medidas o disposiciones nuevas sin que hubieran sido objeto de examen y debate, ni de enmiendas en las lecturas anteriores y sin que, de haber existido desacuerdo en esas lecturas anteriores, hubieran podido ser sometidas al mecanismo de conciliación en que consiste la CMP. En definitiva, porque mediante una desviación de procedimiento éste resultaría burlado y no podría servir al objetivo último a que responde: el de proporcionar un cauce para que las propuestas sometidas al Parlamento puedan verse enriquecidas, corregidas o completadas, además de difundidas, como resultado de los trabajos parlamentarios.

Este último razonamiento de fondo es, a mi juicio, trasladable a nuestro Derecho, hechas todas las salvedades necesarias en torno a las importantes diferencias existentes entre los ordenamientos español y francés, especialmente en lo referido al procedimiento legislativo, en el que en Derecho francés, el Gobierno desempeña un papel preponderante. En relación con la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social⁴⁵, ley de objeto diverso donde las haya, ciertos aspectos de

⁴⁴ Pese a que ésta sea la voluntad del legislador expresada en el voto final sobre el texto enmendado.

⁴⁵ Ley que ha sido objeto de, al menos, dos recursos de inconstitucionalidad, que han sido admitidos a trámite; uno presentado por la Generalitat de Catalunya y el otro por 89 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, (*B.O.E.* núm. 106, de 6 de mayo de 1999). Según el diario *El País*, del martes 4 de mayo de 1999 (pág. 57), los motivos alegados en el último de los recursos mencionados son de tres órdenes: el contenido mismo de algunas de sus disposiciones; la modificación de unas noventa leyes, sin relación con materias presupuestarias y la introducción mediante emmienda en el Senado de ciertas disposiciones.

su tramitación parlamentaria pueden mover a la reflexión. Me refiero a un aspecto concreto; a la introducción mediante enmienda en el Senado de disposiciones nuevas, carentes de relación con las contenidas en el proyecto de ley inicialmente presentado al Congreso, introducción cuyas consecuencias varían en función de la fase del procedimiento en que intervengan.

Resulta evidente que de la Constitución se deduce la existencia del derecho de enmienda, ya que ésta lo limita en los supuestos tasados del artículo 134.6, que exige la conformidad del Gobierno para las enmiendas con relevancia presupuestaria y el art. 84, que faculta al Gobierno a oponerse a la tramitación de enmiendas que contradigan una delegación legislativa en vigor, al tiempo que el art. 90.2 y 3 alude a las enmiendas y al veto introducidos en el Senado y el art. 134.1 al examen y enmienda de los Presupuestos Generales. Además, está regulado en los Reglamentos de las Cámaras y el propio Tribunal Constitucional ha amparado en varias ocasiones su ejercicio frente a alguna resolución de las asambleas de las Comunidades Autónomas, apoyándose en la vulneración del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 CE.), lo que, por tratarse de un derecho fundamental, quiebra, según el T.C., la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*. (STC 118/1995, de 17 de julio). Así pues, de la Constitución y de los Reglamentos del Congreso y del Senado se desprende que la presentación de disposiciones por vez primera a las Cámaras, ya estén contenidas en un proyecto o en una proposición de ley, determina la apertura del plazo de presentación de enmiendas, de totalidad o al articulado en el caso del Congreso ⁴⁶, enmiendas o propuestas de veto, en el Senado ⁴⁷ (con las únicas limitaciones derivadas de los artículos 134.6 y 84 CE), así como su envío a la Comisión parlamentaria correspondiente. Dicho esto, conviene plantearse qué consecuencias se siguen de la introducción de una disposición «nueva» ⁴⁸, en lugar de hacerse mediante un proyecto o proposición de ley. Si la disposición «nueva» se introduce mediante enmienda en la Cámara Baja, los Diputados podrán debatir la nueva disposición, en Comisión y en Pleno, pero no podrán proponer enmiendas que tengan por objeto la «nueva» disposición introducida mediante enmienda, que sí podrá ser enmendada cuando llegue al Senado. Si la disposición «nueva» se introduce por enmienda en el Senado, la situación se agrava porque el nuevo elemento introducido podrá ser debatido, pero no podrá ser enmendado ni por la Cámara Alta, ni por la Baja, ya que ésta, al debatir sobre las enmiendas propuestas por el Senado, las incorpora o rechaza por mayoría simple ⁴⁹.

⁴⁶ Artículo 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁴⁷ Artículo 107 del Reglamento del Senado.

⁴⁸ La «novedad» se podría apreciar, siguiendo el criterio utilizado por el Conseil Constitutionnel, en función de la relación lógica que le una al proyecto o proposición a que se quiera incorporar mediante enmienda.

⁴⁹ Artículo 123 del Reglamento del Congreso.

Otra consecuencia que se seguiría de esta desviación de procedimiento es que la nueva disposición, introducida por enmienda, no vendría acompañada de la exposición de motivos y los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley, según exige el art. 88 CE para los proyectos de ley, exigencia que el art. 124 del Reglamento del Congreso extiende a las proposiciones de ley presentadas por los Diputados. El Reglamento del Senado, art. 108, establece que las proposiciones de ley de origen senatorial se formularán en texto articulado, junto con una exposición justificativa y, en su caso, una Memoria económica. Toda esta labor previa de documentación persigue que los parlamentarios puedan examinar, enmendar y debatir con cierto conocimiento de causa; que tenga lugar un debate «informado»⁵⁰. Y una tercera consecuencia de la desviación procedimental estudiada puede ser la quiebra del principio de especialidad y de división del trabajo parlamentario⁵¹, principio derivado del art. 75 CE. De esta manera, una disposición contenida en una enmienda y ajena al objeto del proyecto o proposición de ley⁵² a que se refiere, no sería objeto del estudio especializado o técnico que ha de efectuarse en las Comisiones.

De cuanto antecede se desprende que la introducción de una disposición «nueva» en un texto, cuya tramitación parlamentaria ya ha comenzado, trastoca la racionalidad interna del procedimiento legislativo y que las consecuencias perniciosas de dicha introducción se pueden ver agravadas en función del estadio del procedimiento en que tenga lugar. En cualquier caso, parece claro que incide negativamente en el procedimiento de elaboración de las leyes. No creo que resulte necesario insistir en la trascendencia del procedimiento legislativo; sólo mencionaré su carácter instrumental respecto al pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico, que en el ámbito parlamentario tiene una clara representación en el derecho de enmienda. El pluralismo político, en un Estado social y democrático de Derecho como España, impone el respeto de las minorías por el gobierno de las mayorías; en el concreto ámbito parlamentario ha de traducirse en la adopción del criterio mayoritario y en el respeto de las minorías parlamentarias, es decir, en el respeto del espíritu y la letra del procedimiento legislativo y en la posibilidad de ejercer su derecho de enmienda. De dicha trascendencia y de su conexión con el pluralismo político, se puede inferir que toda limitación del derecho de enmienda habrá de contar con una justificación objetiva, so pena de incurrir en la arbitrariedad prohibida por el art. 9.3 CE, que, como muy oportunamente se ha encargado de poner de manifiesto el profesor T.R. FERNÁNDEZ, también es predicable del legislador. Se justificará probablemente alegando que determinadas modificaciones normativas requieren rapidez para adaptarse a la realidad cambiante, o

⁵⁰ Véase la nota a pie de página núm. 8.

⁵¹ Principio que se quiebra sistemáticamente en la tramitación de las leyes de acompañamiento.

⁵² Que desde su recepción en la Cámara es enviado a la Comisión que corresponda en función de la materia. Art. 109 RCDD y art. 104.2 RS.

para dotar a la Administración de instrumentos legales que le confieran mayor eficacia en el servicio de los intereses generales a que está consagrada y que, para ello, la ley de acompañamiento de cada año es un útil idóneo porque permite la tramitación conjunta y rápida de múltiples y dispares disposiciones. Pero la celeridad en la tramitación parlamentaria no es garantía de calidad, sino más bien lo contrario⁵³. Ni tampoco ha de prevalecer sistemáticamente el objetivo de eficacia de la Administración, impulsado por el Gobierno y la mayoría parlamentaria que le sustenta, sobre otros valores o principios de tanto calado como el pluralismo político o la seguridad jurídica. Las leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, las leyes de acompañamiento, la estatal y las de las Comunidades Autónomas seguramente, también, plantean muchas cuestiones de interés; en este artículo se ha tratado una de ellas, la relativa a su tramitación parlamentaria y al ejercicio del derecho de enmienda. En la Ley 50/1998 han sido varias las disposiciones «nuevas» introducidas por enmiendas de Senadores; sin prejuzgar su contenido, parece deseable que se ponga límite a lo que puede considerarse un ejercicio abusivo del derecho de enmienda, que, al introducir así una disposición «nueva», priva de ese mismo derecho de enmienda a la Cámara Baja y a los demás Senadores. Quizá nos encontremos en la situación propicia que permita que el Tribunal Constitucional se aparte de su jurisprudencia anterior⁵⁴ y comience a limitar de alguna manera esta discutible práctica del legislador en que consiste la ley de acompañamiento. ¿Qué mejor forma de empezar a hacerlo que a través del control de aspectos procedimentales como ha hecho su homólogo francés?

⁵³ Sirva como muestra de esta afirmación el Real Decreto-Ley 5/1999, de 9 de abril, *BOE* núm. 86, de 10 de abril de 1999, que modifica determinadas disposiciones de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

⁵⁴ La STC 99/1987, de 11 de junio, resolvió un recurso de inconstitucionalidad presentado por 53 Diputados de Coalición Popular, contra ciertas disposiciones de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. El primero de los motivos alegados y que fue rechazado por el TC era de carácter formal; la introducción mediante enmienda en el Senado de tres disposiciones adicionales que reorganizaban distintos cuerpos funcionariales. Los demandantes argumentaban que las enmiendas senatoriales sólo pueden ser parciales y que, consiguientemente, las enmiendas en cuestión debieron calificarse no como enmiendas, sino como proposiciones y ser tramitadas como tales.