

**De nuevo sobre el derecho
de enmienda y sus límites.
La congruencia entre la
enmienda y el objeto del
proyecto o proposición de ley
a que se refiere y su deseable
proyección sobre las leyes de
*acompañamiento***

**(A propósito del Auto del Tribunal
Constitucional de 10 de mayo de 1999,
de la Sala 2ª, Sección 3ª, núm. 118/1999)**

Alberto Díaz-Romeral Gómez
Universidad San Pablo-CEU

SUMARIO: I. ANTECEDENTES.—II. LOS RAZONAMIENTOS DEL TRIBUNAL.—III. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL POSIBLE ALCANCE DE ESTA DECISIÓN.

Este Auto determina la inadmisión, por carecer manifiestamente de contenido constitucional¹, de la demanda de amparo formulada por un Diputado

¹ El artículo 50.1 c) LOTC establece que si hay unanimidad entre los magistrados de una Sección, podrá acordarse, mediante providencia, la inadmisión del recurso si concurre el supuesto siguiente «(...) que

de la Asamblea Regional de Cantabria y Portavoz del Grupo Popular, contra el Acuerdo de la Comisión de Hacienda, Comercio y Presupuesto, de 25 de noviembre de 1997, por el que decidió no admitir a trámite dos enmiendas al articulado del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

En sus Fundamentos Jurídicos, de una extensión considerable para tratarse de una inadmisión por carencia manifiesta de contenido constitucional, desarrolla ciertos razonamientos que presentan un interés indudable acerca de los límites que acotan el derecho de enmienda, sujetándolo a la existencia de una relación de congruencia con el objeto del proyecto o proposición de ley a que se refieran. El interés vendría, por un lado, porque, pese a que se encuentran recogidos en un Auto de inadmisión, por su claridad y contundencia es previsible, y deseable incluso, que estos razonamientos que ahora veremos sean tenidos en cuenta por los órganos legislativos y, por otro lado, porque hay distintos recursos de inconstitucionalidad pendientes de resolver en los que se ha alegado, entre otros motivos de posible inconstitucionalidad, un uso abusivo del derecho de enmienda. De manera especial, este razonamiento o criterio de la congruencia entre la enmienda y el objeto de la iniciativa legislativa en tramitación puede tener una particular relevancia en la elaboración parlamentaria de las leyes de objeto diverso, en especial de las llamadas leyes de *acompañamiento presupuestario*.

Pero antes de empezar a estudiar estos razonamientos, se impone hacer una breve referencia a los hechos y circunstancias que dieron lugar a este recurso de amparo.

I. ANTECEDENTES

La Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria, en sesión de 4 de noviembre de 1997, acordó publicar en el Boletín Oficial de la Cámara el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, remitirlo a la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto para su tramitación y abrir el plazo de presentación de enmiendas.

Los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, al amparo del artículo 106 del Reglamento, presentaron dos enmiendas al articulado del citado Proyecto de Ley, que a su vez pretendían introducir ciertas modificaciones en la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública de Cantabria.

Estas dos enmiendas no fueron admitidas a trámite por Acuerdo de la Mesa de la citada Comisión, de 20 de noviembre de 1997, confirmado por el Acuerdo de la Comisión de Hacienda, Comercio y Presupuesto, de 25 de noviembre de 1997, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del pri-

la demanda carezca de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del TC». Si no se da la unanimidad aludida, previa audiencia del solicitante de amparo y del Ministerio Fiscal, la Sección podrá acordar mediante auto la inadmisión del recurso. (Art. 50.3 LOTC).

mero y ello, por no guardar una relación de congruencia con el Proyecto de Ley que pretendían enmendar.

Los recurrentes, no obstante, habían tratado de argumentar en su solicitud de reconsideración que las enmiendas eran congruentes con el Proyecto, desarrollando la lacónica justificación ofrecida en el trámite de presentación de las dos enmiendas en cuestión, que se reducía a manifestar «*es necesaria su inclusión*» y, en tal sentido, sostuvieron que en la Exposición de Motivos del Proyecto se señalaba expresamente que «*en lo referente al personal al servicio de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria se modifican determinados preceptos de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública, dirigidos a salvar las dificultades interpretativas puestas de manifiesto en la aplicación de los mismos*» (Apartado III, párrafo primero) y en el articulado se recogían las referidas modificaciones. Así, alegaban los recurrentes, las enmiendas presentadas tenían por objeto precisamente la modificación de la mencionada Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de Cantabria, con la finalidad también de solventar determinados problemas de aplicación de la Ley con relación al personal al servicio de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria ante el traspaso de personal a la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, sostenían que las enmiendas presentadas versaban sobre la materia a la que se refería el Proyecto de Ley que trataban de modificar.

Frente a los Acuerdos señalados, el recurrente interpuso recurso de inconstitucionalidad, por entender que vulneraban el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que impidieron al Grupo Parlamentario Popular y a los Diputados en él integrados el ejercicio de la facultad de enmienda que les reconoce el Reglamento de la Cámara (art. 106), la cual forma parte del *status* del cargo público que desempeñan.

II. LOS RAZONAMIENTOS DEL TRIBUNAL

El TC empieza evocando (FJ 2) su jurisprudencia² para recordar que «el derecho fundamental del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, como inequívocamente se expresa en el texto de este precepto, función de configuración en la que participan los Reglamentos Parlamentarios» y precisa, citando la STC 38/1999, que «no cualquier acto de los órganos parlamentarios que infrinja la legalidad del «*ius in officium*» resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, (...)»

Prosigue el Auto estudiando el estatuto del diputado, delimitado por el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria³, para concluir que «no

² (SSTC 161/1988, F. J. 4º; 181/1989, F. J. 4º; 36/1990, F. J. 2º y 205/1990, F. J. 5º).

³ En concreto su artículo 106, que, a imagen de lo que establecen los Reglamentos del Congreso y del Senado, reconoce a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios la facultad de presentar enmiendas a la

cabe duda alguna de que la facultad de presentar enmiendas parciales o al articulado de los Proyectos de Ley corresponde, con los requisitos reglamentariamente establecidos, a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados que en los mismos se integran y que dicha facultad (...) pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función legislativa y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del «ius in officium» del representante. STC 38/1999 F.J. 3º a.»

Ante las alegaciones del recurrente y del Ministerio Fiscal, acerca de la supuesta extralimitación de la Mesa de la Comisión en su función calificadora de los escritos y documentos parlamentarios que, según la doctrina contenida en la STC 124/1995, habría de ceñirse al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, requisitos que cumplirían las dos enmiendas inadmitidas a trámite, el Auto declara (F.J. 3) que, dadas las diferencias entre este recurso y los resueltos por las SSTC 124/1995⁴ y 38/1999, la doctrina en ellas contenida no le es trasladable sin más a este recurso. Fundamentalmente, por la distinta naturaleza de las iniciativas parlamentarias sobre las que ejercieron las funciones de calificación y admisión los órganos intraparlamentarios en los recursos resueltos por las SSTC 124/1995 y 38/1999 – se trataba de proposiciones de ley– y las enmiendas a que se refiere el ATC 118/1999, que eran enmiendas al articulado de un proyecto de ley, en concreto, de adición. La diferencia entre estos casos estriba pues, sobre todo y esto es lo más destacable, en *la distinta índole de las proposiciones y las enmiendas* y sobre esta distinción, el Tribunal va a seguir extrayendo distintas consecuencias de interés, entre otros extremos, acerca del alcance de las facultades de calificación y admisión de las Mesas de las Cámaras.

Por un lado, porque *las proposiciones de ley* de origen parlamentario, según el TC, *tienen una doble misión*: poner en marcha el procedimiento legislativo y, al mismo tiempo, forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que adoptar una expresa posición sobre la oportunidad de regular mediante ley una determinada materia. Por este motivo, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión de las proposiciones de ley al exclusivo examen de los requisitos formales reglamentariamente exigidos y, prosigue razonando el Auto a partir de la propia doctrina constitucional, porque en caso contrario no sólo asumirían «bajo un pretendido juicio técnico

totalidad, con o sin texto alternativo o enmiendas al articulado, que pueden ser de supresión, modificación o adición.

⁴ Existía en el recurso decidido por la STC 124/1995 una previsión expresa en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (art. 31. 3), por la que las facultades que ostenta la Mesa en orden a la admisión a trámite de escritos y documentos de índole parlamentaria debían ceñirse a un «control de estricta legalidad formal», debiéndose limitar por tanto a verificar si el escrito o documento en cuestión reúne los requisitos reglamentarios. No obstante esta previsión reglamentaria expresa, el TC tiene declarado que en ocasiones la constatación de los requisitos parlamentarios requiere una previa calificación, para lo cual es imprescindible el examen material de sus contenidos. (STC 95/1994).

una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (STC 124/1995, fundamento jurídico 3º)⁵. En suma, los órganos intraparlamentarios deben interpretar y aplicar restrictivamente sus facultades de admisión y calificación con relación a las proposiciones de ley y ello, según puede colegirse, en atención al pluralismo político como valor superior de nuestro ordenamiento.

Después de referirse a las proposiciones de ley, el Auto se va a ocupar de las *enmiendas a la totalidad con texto alternativo* a un proyecto de ley, para señalar que el Tribunal Constitucional tiene establecida como necesaria condición para su procedibilidad (STC 23/1990), además de satisfacer los requisitos formales reglamentariamente previstos, que versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar⁶, ello en razón, y esta afirmación reviste una especial trascendencia, del «*carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado*» (F.J. 4º del Auto). Y a partir de aquí, profundiza el Auto en la necesaria correlación material entre la enmienda a la totalidad con texto alternativo y el texto enmendado, declarando que no bastará con que se inscriban en el mismo sector material, sino que «*es necesario que verse sobre el mismo objeto que el texto enmendado*, lo que no es sino consecuencia de que la enmienda a la totalidad propone un texto alternativo, pero no un objeto alternativo. Ha de existir, pues, entre la enmienda y el texto enmendado una necesaria conexión material o, en otras palabras, como viene caracterizando la doctrina aquel requisito, una relación de homogeneidad, que no de identidad, de objeto».

Y justo a continuación, el ATC comentado (F.J. 4º), a partir de los razonamientos contenidos en la STC 23/1990, da un paso más para referirse a las enmiendas al articulado: «*Esta conexión u homogeneidad de objeto con el texto enmendado resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las*

⁵ Ahondando en este razonamiento, el ATC comentado cita la STC 38/1999, cuyo F.J. 3º b) declara:

«Así pues, en tales supuestos, la Mesa debe interpretar y aplicar restrictivamente sus facultades de admisión y calificación para no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una determinada materia mediante el recurso a la iniciativa legislativa, ya que si no fuese así «dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que la iniciativa promovida por las minorías parlamentarias se sometiera al debate público en la Cámara».

⁶ Según explica el ATC 118/1999, F.J. 4º: «En el caso examinado, el Tribunal Constitucional consideró, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, que el órgano parlamentario había aplicado de un modo razonable las normas reglamentarias, ya que la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada no se limitaba al precepto estatutario objeto del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía, sino que se extendía a otros preceptos distintos con lo que «*se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte el escrito en el que se contiene en otro proyecto de modificación de otros preceptos estatutarios que no son objeto del Proyecto de Ley*» (STC 23/1990, FJ 5º).

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, los cuales únicamente pueden cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un Proyecto de Ley se trata, o en el debate de toma en consideración, en el caso de las Proposiciones de Ley, como así resulta, por otra parte, de las previsiones del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (arts. 106.3 y 116.4 y 5, respectivamente).»

A la vista de estos razonamientos, el TC va a considerar que la decisión de la Mesa, por la que se inadmitieron las dos enmiendas en cuestión por estimarlas carentes de homogeneidad y congruencia con el Proyecto de Ley, no restringió indebidamente el derecho fundamental del recurrente ni resultaba arbitraria ni discriminatoria. Dejando aparte la alegada quiebra del principio de igualdad en la admisión de enmiendas, que el Auto rechaza en su F. J. 6º, el Tribunal avala la apreciación estricta y rigurosa que de la congruencia de la enmienda con el objeto del Proyecto de Ley efectuó la Mesa. Y digo rigurosa y estricta porque las enmiendas inadmitidas, si bien pretendían modificar algunos preceptos de la Ley de Función Pública de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, el Tribunal consideró «que aquéllas afectaban a preceptos distintos de la mencionada Ley objeto del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, (...) y además, que no presentaban la necesaria correlación o conexión con la concreta materia objeto de regulación por los preceptos de la Ley de la Función Pública que se pretendían reformar mediante el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, sin que además se esgrimiese en la motivación de las enmiendas razonamiento alguno que permita al menos vislumbrar su conexión con la finalidad de dicho Proyecto de Ley, que no era otra, como se señalaba en la Exposición de Motivos, que la de «contribuir a la mejor y más efectiva consecución de los objetivos que se contienen en la Ley de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1998»

Y después de examinar con cierto detalle las cinco medidas contenidas en el Proyecto de Ley que se referían al personal al servicio de la Diputación Regional de Cantabria y que buscaban, más en concreto, modificar la Ley 4/1993, el ATC concluye, razonándolo, que las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista no afectaban a los preceptos objeto de reforma del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas ni a la concreta materia objeto de regulación por cada uno de ellos. Por todo lo cual, «a la vista de los preceptos objeto del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, así como de la finalidad con el mismo perseguida explicitada en su Exposición de Motivos, de una parte, y el texto de las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, de otra, no cabe tildar de irrazonada (...) la decisión de inadmisión de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto por

estimar incongruentes las enmiendas presentadas con el texto del Proyecto de Ley»⁷.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL POSIBLE ALCANCE DE ESTA DECISIÓN

Pese a que se trata de un Auto de inadmisión de un recurso de amparo, que trae causa de una interpretación del Reglamento de la Asamblea de Cantabria por uno de sus órganos de administración y gobierno, la claridad y coherencia de sus razonamientos permiten considerar que este Auto está llamado a desplegar una influencia mayor que la que correspondería normalmente a una resolución de estas características. Ello porque, como se acaba de exponer, recoge una síntesis de la doctrina constitucional acerca del derecho de enmienda y de sus límites, proclama *el carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado* (F.J 4º) y la necesidad, como requisito de procedibilidad, de que la enmienda verse sobre la materia a que se refiere la iniciativa legislativa que pretenda modificar, es decir, que exista una conexión u homogeneidad de objeto con el texto enmendado y en el caso de las enmiendas al articulado, que exista también una relación de congruencia con dicho objeto. Además, hay que notar que el Reglamento de la Asamblea cántabra contiene una regulación esencialmente idéntica a la que sobre las enmiendas, a la totalidad o al articulado, recoge el Reglamento del Congreso y a la relativa a las propuestas de veto o enmiendas plasmada en el Reglamento del Senado.

Por estas razones, puede sostenerse que estos criterios habrán de ser tenidos en cuenta por los órganos intraparlamentarios, a la hora de admitir o no a trámite una determinada enmienda y por el Tribunal Constitucional, si llegado el caso, hubiera de decidir un recurso de amparo frente a esa actuación de los órganos intraparlamentarios, admitiendo o inadmitiendo una enmienda *incongruente* y cabe preguntarse, también, si estos criterios serán tenidos en cuenta por el propio Tribunal Constitucional en la resolución de algún recurso de inconstitucionalidad que ante él pende, frente a leyes en cuya tramitación parlamentaria se han introducido enmiendas que no guardaban la mencionada relación de conexión material o congruencia con el entonces proyecto de ley enmendado⁸, con las consecuencias que ello puede tener y que ahora detallaré.

⁷ Pese a la invocación expresa del art. 50.1 c) de la LOTC (*vid.* nota núm. 1), esta declaración se parece bastante a una resolución sobre el fondo del asunto, al igual que la contenida en el F. J. 6º del Auto, donde después de algún razonamiento, se declara que *«ha de decaer, en consecuencia, la queja de la parte recurrente en amparo de que la Mesa de la Comisión ha empleado un criterio selectivo de admisión de las enmiendas arbitrario y desigual»*.

⁸ Sirva como ejemplo la cita de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que ha sido objeto de, al menos, dos recursos de inconstitucionalidad, que fueron admitidos a trámite; uno presentado por la Generalitat de Catalunya y el otro por 89 Diputados del Grupo Parlamentario

Suele suceder en la tramitación parlamentaria de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, las conocidas como leyes de *acompañamiento presupuestario*, que experimenten un proceso de *dilatación*⁹, resultado de la sucesiva llegada de enmiendas de última hora, enmiendas que no siempre guardan conexión material con el proyecto de ley ni la coherencia con su objeto. Siendo conscientes de la distinta naturaleza y finalidad del recurso de amparo —básicamente, la tutela de los derechos fundamentales— y del recurso de inconstitucionalidad —la depuración del ordenamiento de las normas contrarias a la Constitución— y que, por tanto, ambas variantes de recursos se proyectan sobre esferas diferentes, los razonamientos que desarrolla el ATC 118/1999 parecen estar llamados a tener su reflejo en ambos.

Para el caso de un recurso de amparo, en la medida en que el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, según tiene declarado el TC, engloba la facultad de presentar enmiendas en los términos previstos en el correspondiente reglamento parlamentario, la inadmisión irrazonada de una enmienda lo vulneraría. Pero, como señala el Auto comentado, la falta de congruencia con el texto justificaría su inadmisión. Si, por el contrario, el órgano intraparlamentario admitiera a trámite una enmienda incongruente, los demás parlamentarios verían vulnerado su derecho (art. 23.2 CE), dado que la admisión de esta enmienda incongruente implicaría la introducción de un nuevo objeto en el proyecto o proposición de ley en cuestión y con relación a este nuevo objeto, los demás parlamentarios no podrían ejercitar su facultad de presentar enmiendas.

Para el caso de un recurso de inconstitucionalidad, a partir de los razonamientos comentados del ATC 118/1999, podría sostenerse que una ley, aprobada por las Cortes Generales, en cuya tramitación parlamentaria se hubieran incorporado enmiendas *incongruentes*, como de hecho acontece a menudo en las llamadas leyes de *acompañamiento presupuestario*, podría incurrir en un vicio de inconstitucionalidad *externa*; es decir, su contenido podría ser de una constitucionalidad material intachable, sin perjuicio de que el no haber respetado determinados requisitos procedimentales de carácter esencial pudiera determinar su inconstitucionalidad.

Estos requisitos formales tienen que ver con el procedimiento legislativo y en concreto con la facultad de presentar enmiendas y la finalidad a que su exis-

Socialista (BOE nº 106, de 6 de mayo de 1999). Según el diario *El País*, del martes 4 de mayo de 1999 (p. 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 en lo que aquí interesa, por la introducción mediante enmienda en el Senado de ciertas disposiciones que no guardaban relación con el Proyecto de Ley presentado inicialmente a las Cámaras. Este último argumento se ha reiterado en otros recursos frente a leyes de *acompañamiento posteriores*.

⁹ Valga como muestra de esta práctica la cita de algunos ejemplos; la introducción mediante enmienda, incorporada a una ley de *acompañamiento presupuestario*, de la *Ley de la radiodifusión sonora digital terrenal y de la televisión digital terrenal* (D. A. 44ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre), de la figura de las scrivumbres acústicas aeronáuticas o de las fundaciones públicas sanitarias y de la disposición que permitía la *titulización* por las compañías eléctricas de los costes de transición a la competencia (Ley 50/1998, de 30 de diciembre).

tencia responde, que no consiste sólo en ser un haz del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE), sino que es también una clara concreción del pluralismo político como valor superior de nuestro ordenamiento en el ámbito parlamentario, ámbito medular en todo sistema democrático. En este sentido, la tramitación parlamentaria que siguen estas leyes de objeto diverso que son las de *acompañamiento presupuestario* (y probablemente también la de las que en el futuro puedan sustituirlas) 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*¹⁰ 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 y socialmente eficaz. Se pondría así, una vez más, de relieve la trascendencia que tiene el procedimiento como elemento de garantía en la consecución de un fin.

En este sentido, 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 CE, que exige la conformidad del Gobierno para las enmiendas con relevancia presupuestaria y en el artículo 84 CE, que faculta al Gobierno a oponerse a la tramitación de enmiendas que contradigan una delegación legislativa en vigor, al tiempo que el artículo 90.2 y 3 CE alude a las enmiendas y al veto introducidos en el Senado y el artículo 134.1 CE al examen y enmienda de los Presupuestos Generales. Además, está regulado en los Reglamentos de las Cámaras y el propio Tribunal Constitucional, como se ha visto más arriba, 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 reconocido en el 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 (disposiciones *nuevas* o sometidas por vez primera a su consideración), 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 Congreso¹¹; enmiendas o propuestas de veto, en el Senado¹²,

¹⁰ Por analogía, salvando las distancias, con el denominado consentimiento informado (Ley General de Sanidad, art. 10.5), 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.

¹¹ Artículo 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹² Artículo 107 del Reglamento del Senado.

(con las únicas limitaciones derivadas de los artículos 134.6 y 84 CE), así como su envío a la Comisión parlamentaria correspondiente. Y según declara el ATC 118/1999, una vez *«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»*, convirtiéndose por tanto en el canon de congruencia de las enmiendas que a su texto se pretenda formular.

Dicho esto, conviene preguntarse *qué consecuencias se siguen de la introducción por enmienda de una disposición nueva o incongruente*¹³, 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 simple¹⁴. Por tanto, *la introducción de enmiendas incongruentes debe considerarse como un ejercicio abusivo del derecho de enmienda que, al impedir o limitar el ejercicio de ese mismo derecho por otros parlamentarios, reduce las facultades de examen y enmienda que corresponden a las Cortes Generales, menoscabando así su potestad legislativa*.

Otra consecuencia que se seguiría de esta desviación de procedimiento es que la disposición *nueva*, 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 artículo 88 CE para los proyectos de ley, exigencia que el artículo 124 del Reglamento del Congreso extiende a las proposiciones de ley presentadas por los Diputados. Paralelamente, el Reglamento del Senado, artículo 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 las iniciativas legislativas sometidas a su consideración y que puedan hacerlo con cierto conocimiento de causa; en suma, que tenga lugar un debate *informado*. Y una tercera consecuencia de la desviación procedimental estudiada puede ser la quiebra del principio de especialidad y de división del trabajo parlamentario¹⁵, principio derivado del artículo 75 CE. De esta manera, una

¹³ La incongruencia, según el ya citado criterio que ofrece el ATC 118/1999, se apreciaría en función del objeto de la iniciativa parlamentaria a que se refiera la enmienda, viniendo dicho objeto determinado por la superación del debate de totalidad o de toma de consideración, según se trate de un proyecto o de una proposición de ley. (F. J. 4º).

¹⁴ Artículo 123 del Reglamento del Congreso.

¹⁵ Principio que se quiebra sistemáticamente en la tramitación de las leyes de *acompañamiento*, que como leyes de objeto diverso deberían ser examinadas por las distintas Comisiones competentes en razón de la materia.

disposición *nueva* contenida en una enmienda y ajena al objeto del proyecto o proposición de ley¹⁶ 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 y cuyo objeto ha quedado fijado en los términos expuestos en el ATC 118/1999, trasciende 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, empobreciéndolo, en el procedimiento de elaboración de las leyes. No parece 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 manifestación 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, lo que en el concreto ámbito parlamentario ha de traducirse en la adopción del criterio mayoritario, mas en el respeto de las minorías parlamentarias, que han de poder intervenir en el proceso de formación de la voluntad del legislativo y adoptar posiciones políticas respecto al objeto del debate parlamentario. Es decir, el pluralismo político exige el respeto del espíritu y la letra del procedimiento legislativo que busca que no se obstaculice, mediante desviaciones procedimentales —como sería la introducción mediante enmienda de un objeto *nuevo* que debería dar lugar a una iniciativa diferenciada, proposición o proyecto de ley—, el ejercicio del derecho de enmienda que nace de la presentación a las Cámaras de toda disposición nueva. De la mencionada trascendencia del procedimiento legislativo y de su conexión con el pluralismo político, se puede inferir además que toda limitación del derecho de enmienda, derivada en su caso de la introducción por enmienda de una disposición *nueva* o incongruente, habrá de contar con una justificación objetiva, so pena de incurrir en la arbitrariedad prohibida por el artículo 9.3 CE que, como se ha encargado de poner de manifiesto el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ¹⁷, también es oponible al legislador. Se justificará probablemente alegando que determinadas modificaciones normativas requieren rapidez para adaptarse a la realidad cambiante, o 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 de lo

¹⁶ Que desde su recepción en la Cámara es enviado a la Comisión que corresponda en función de la materia. Art. 109 R.C.DD. y art. 104.2 R.S.

¹⁷ T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1998.

contrario¹⁸. 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.

Queda por ver si el Tribunal Constitucional seguirá avanzando por la vía marcada por el ATC 118/1999 en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad planteados frente a varias leyes de *acompañamiento presupuestario*, que son leyes de objeto diverso, pero no leyes de objeto indeterminado ya que, según declara el tan citado ATC, su objeto quedó determinado al superar el proyecto de ley el debate de totalidad, quedando su texto desde ese momento erigido en el canon en función del cual apreciar la congruencia de las enmiendas al articulado presentadas, admitidas e incorporadas finalmente al texto de la ley. Queda por ver, pues, si el TC acogerá las alegaciones de los recurrentes en este sentido o si, en su caso, efectuará incluso un control de oficio¹⁹ de la observancia de los aludidos requisitos esenciales del procedimiento legislativo, ello en aras de salvaguardarlo frente a algunas prácticas que podrían calificarse de abusivas, pese a venir avaladas —*sanadas*, según se ha venido considerando— por el voto final mayoritario de las Cámaras.

Quizá nos encontremos en una situación que permita que el Tribunal Constitucional se aparte de su jurisprudencia anterior²⁰ y comience a acotar de algún modo esta discutible práctica del legislador, quien instado por un ejecutivo que cuenta habitualmente con una cómoda mayoría parlamentaria, tiende a admitir casi sin limitaciones cualesquiera enmiendas en el curso de la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley y especialmente en el curso de la tramitación parlamentaria de las leyes de *acompañamiento*.

¹⁸ 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 modificó determinadas disposiciones de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, tan sólo unos meses después de su aprobación.

¹⁹ Tal como viene haciendo el Consejo Constitucional francés, que se ha destacado por su voluntad de salvaguardia del procedimiento legislativo frente a la propia voluntad del Parlamento. Así, éste 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 Consejo Constitucional, 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. Véase, al respecto, Alberto DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, «Notas en torno a las leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, INAP, 1999, pp. 139 a 156.

²⁰ La STC 99/1987, de 11 de junio, resolvió un recurso de inconstitucionalidad presentado por 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 y se refería a 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.