

¿ES LA HOMOGENEIDAD MATERIAL CONDICIÓN INDISPENSABLE DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS?

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA UNIDAD DE OBJETO EN LAS NORMAS JURÍDICAS.—2. LA ADMISIBILIDAD DE ENMIENDAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EN TORNO A LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—3. LAS RESOLUCIONES ANTERIORES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—4. ANÁLISIS DE LA STC 119/2011, DE 5 DE JULIO.—5. ANÁLISIS DE LA STC 136/2011, DE 13 DE SEPTIEMBRE.—6. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN.—7. LAS LEYES DE CONTENIDO HETEROGÉNEO.—8. CONSIDERACIÓN CRÍTICA DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—9. CONCLUSIONES.—10. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

(*) Letrado de las Cortes Generales y Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá.

1. INTRODUCCIÓN: LA UNIDAD DE OBJETO EN LAS NORMAS JURÍDICAS

La directriz de técnica legislativa núm. 3 de las aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 dispone: *Único objeto.— En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él*(1).

Esta recomendación recoge algo tan evidente que apenas hace falta explicar: cada ley o norma jurídica debe contener una única regulación, recayendo sólo sobre una materia u objeto determinado(2). A su vez, cada tema o materia debe regularse en una sola norma. Esta homogeneidad legislativa no es un capricho o algo accidental, sino que está emparentada con uno de los principios esenciales del Estado de Derecho, como es la seguridad jurídica, según recuerda el artículo 9.3 de la Constitución española. Pues la seguridad jurídica deman-

(1) BOE de 29 de julio de 2005. Véase nuestro comentario sobre estas directrices en SANTAOLALLA, 2006, pp. 41-92. Recomendaciones como la presente se encuentran también en las directrices de otros países. Así la núm. 738 del *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* alemán, aun admitiendo las leyes de contenido variado (*Mantelgesetz*), afirma que son propias de modificaciones normativas pero que los cambios sustantivos deben tener en cualquier caso una conexión objetiva entre ellos. Más claramente todavía, el punto núm. 2 de la *circular del presidente de la Cámara de Diputados italiana, de reglas para formulación de textos legislativos*, señala que todo acto legislativo regula materias homogéneas. Por su parte, la *Guía práctica común de la Unión Europea* manifiesta que conviene velar por la homogeneidad del texto normativo. Los textos citados pueden consultarse en SANTAOLALLA, 2008, t. I, p. 295, y t. II, pp. 1089 y 1665.

(2) Sobre esta cuestión SÁNCHEZ MORÓN (1989, p. 115) habla de homogeneidad y complitud de cada texto normativo. Véase también GARCÍA-ESCUADERO, 2011, pp. 92-96.

da entre otras cosas transparencia en su legislación, de tal modo que los ciudadanos puedan conocer de modo seguro y fiable los derechos y obligaciones que les afectan. La situación opuesta —la heterogeneidad legislativa o presencia de disposiciones sobre materias distintas en un mismo cuerpo normativo o el fraccionamiento de una misma materia en dos o más normas jurídicas— es una situación que se aviene mal con ese Estado de Derecho, precisamente por la inseguridad jurídica que provoca, pues nuevas disposiciones pueden pasar inadvertidas para sus destinatarios y puede llegar a ser un problema localizar la norma que regula una concreta relación(3). Heterogeneidad legislativa es sinónimo de confusión y oscuridad, que son los determinantes de esa inseguridad jurídica proscrita constitucionalmente.

Si esto es así como principio, inmediatamente se desprende una consecuencia procedimental: durante todo el proceso de elaboración de una norma —ley o reglamento— debe evitarse la inclusión de cuestiones materialmente diversas. Por consiguiente, una vez fijado el objeto de una norma, su proceso elaboración exige excluir las propuestas que claramente lo desborden. Otra cosa es que la determinación del contorno de un objeto sea incierta, lo que puede suscitar dudas sobre si algo tiene relación o no con el objeto y si, por tanto, puede incorporarse en la norma en elaboración(4). Pero en sí mismo el principio es diáfano: solo pueden incorporarse a una norma los aspectos que directa o indirectamente estén relacionados con su objeto, y no los que claramente lo excedan. Lo que objetivamente resulte ajeno, como tal debe quedar, sin introducirse en la norma de que se trate.

De otra parte, la heterogeneidad legislativa, además de los problemas generales mencionados, suscita problemas adicionales en el plano parlamentario. Como tantas veces se ha señalado, la tramitación de iniciativas legislativas de contenido heterogéneo (leyes

(3) Sobre este punto puede verse LAPORTA, 2004, p. 62 y ss., y SAINZ MORENO, 2004, pp. 157 y ss.

(4) De hecho la directriz del Consejo de Ministros, reproducida, además de no ser vinculante formalmente, utiliza un lenguaje muy precavido: en la medida de lo posible (y no siempre y en todo caso) la norma deberá limitarse a un solo objeto.

ómnibus) provoca serias disfunciones en el trabajo de las Cámaras, alterando su función de foro político. Así, puede comprometer la presentación de enmiendas a la totalidad, pues no será raro que se acepte una o varias partes de la regulación propuesta y se rechace el resto, en cuyo caso la enmienda a la totalidad se hace contradictoria. Asimismo esa heterogeneidad obliga a pensar, redactar y presentar enmiendas de alcance material diverso en unos plazos, como son los españoles, bastante estrictos. También impide que las distintas partes de esa iniciativa se debatan y dictaminen por las comisiones materialmente competentes, obligando a centrar todo el trabajo en una sola, mermando así las ocasiones de participación y quebrando las exigencias de la especialización para el estudio de detalle. *Last but not least*, favorece unos debates confusos, donde la mezcla de temas dificulta obtener conclusiones claras.

Cierto que esa heterogeneidad legislativa puede ser políticamente útil, especialmente para el Gobierno y la mayoría que le apoya: se asegura una aprobación rápida de un conjunto de materias que normalmente habrían demandado más tiempo y se facilita que se cuelen de matute una serie de normas que en otras ocasiones habrían suscitado crítica u oposición. Seguramente esta circunstancia explica el recurso a este tipo de legislación. Pero que esta sea la cruda realidad no puede significar que la misma se dé por buena, al menos cuando se produzcan esos efectos negativos para el Estado de Derecho. Al contrario se impone la denuncia para intentar mitigar —ya que no erradicar— la erosión de este último.

Si lo anterior es correcto, la misma conclusión debe mantenerse para las enmiendas, que no son otra cosa que iniciativas legislativas derivadas, esto es, propuestas normativas no formuladas autónomamente, sino en relación con una iniciativa principal, proyecto de ley o proposición de ley (5). Si la futura ley debe tener un único objeto, no puede admitirse que vía enmiendas, en el curso del procedimiento parlamentario, se caiga en una diversidad de objetos o materias regulados. Por eso enmiendas y texto enmendados deben tener una mínima congruencia material.

(5) En este sentido la STC 119/2011, que luego será analizada, señala que las enmiendas por su propia naturaleza tiene carácter subsidiario respecto al texto enmendado.

Además, la falta de congruencia material entre las enmiendas y el texto principal genera unas consecuencias negativas particulares en el plano estrictamente parlamentario, que vienen a añadirse a las ya mentadas, con el consiguiente daño para el sistema constitucional. Por un lado, este tipo de enmiendas defraudan los requisitos establecidos para la presentación de proposiciones de ley, que es en definitiva lo que suponen, con la consecuencia de omitir una serie de trámites (toma en consideración, subsiguiente plazo de enmiendas, etcétera) (6). Por otro lado, dificultan el trabajo de los parlamentarios, especialmente de la oposición, en la misma medida que posibilitan a la mayoría la introducción tardía de cambios sustanciales nuevos, hurtando así las ocasiones de debate y análisis que proporciona su tramitación separada. Esto es lo que ocurrió en el caso resuelto por la STC 119/2011 que será luego comentada.

Pero la gran duda o pregunta es la de la consecuencia de un olvido de esta exigencia, esto es, si la carencia de identidad material de una norma debe ser sancionada en alguna forma y cuál sea ésta y si la ausencia de conexión material de una enmienda parlamentaria con un texto en tramitación merece algún reproche jurídico y, en su caso, cuál deba ser éste. En otras palabras ¿cabe adoptar alguna medida contra una ley con diversidad de objetos de regulación? ¿cabe alguna corrección contra una enmienda que sobrepasa el ámbito material de un proyecto o proposición de ley?

Como vimos, esta exigencia figura en una directriz de técnica legislativa, que no posee naturaleza vinculante. Y en sí misma está redactada en términos flexibles, lo que apunta a un margen de discrecionalidad. En cambio, las consecuencias negativas son innegables, como se acaba de exponer. Así pues ¿qué debe prevalecer? ¿se omiten las sanciones por insuficiencia de tipificación o, por el contrario, se opta por una postura más rigurosa, que evite los males denunciados?

Todo lo anterior viene a cuento de dos importantes sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los últimos tiempos: por

(6) En el mismo sentido GARCÍA-ESCUDERO, 2006, p. 277.

un lado, la STC 119/2011, de 5 de julio, y, por otro, la 136/2011, de 13 de septiembre. La primera se centra en la admisibilidad de las enmiendas desde un punto de vista material, mientras que la segunda toca este tema pero dentro de la temática más amplia de las leyes de contenido heterogéneo. Pasamos a examinarlas brevemente.

2. LA ADMISIBILIDAD DE ENMIENDAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EN TORNO A LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No hace faltar mucha imaginación para calibrar la importancia de la presentación de enmiendas en el procedimiento legislativo. Estas propuestas de modificación de un proyecto o proposición de ley permiten corregir su contenido, quitando o añadiendo preceptos o alterando su redacción original. Jurídicamente las enmiendas constituyen una de las vías más destacadas para que el Parlamento ejercite su función legislativa. Al fin y a la postre, toda enmienda implica una iniciativa legislativa, bien que se trate de una iniciativa derivada, presentada y pendiente de otra principal y previa. Si esto es así desde un punto de vista jurídico, su importancia desde otro político no le va a la zaga. Pues las enmiendas constituyen otras tantas oportunidades para que los parlamentarios y grupos parlamentarios, especialmente de la oposición, expresen su opinión y crítica sobre las diversas iniciativas legislativas. Y como las más importantes suelen provenir del Gobierno o del grupo que le apoya, estas enmiendas sirven de ocasión para que otros grupos realicen el papel de oposición que les es propio (7).

Hasta aquí nada nuevo, nada que no se supiese. Pero estas palabras introductorias sirven para explicar la importancia de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las condiciones de admisibilidad

(7) La STC 136/2011, que será analizada más tarde, dice en este sentido (fundamento 6): *Debe tenerse en cuenta que tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular del conjunto de los ciudadanos en el Estado democrático participando en los asuntos públicos a través de sus representantes.*

de estas enmiendas. Pues según estas sean más abiertas o restrictivas así también serán las oportunidades de participar en la legislación y de criticar o denunciar a la mayoría.

Al resolver recursos de amparo contra decisiones de las Mesas sobre admisión o inadmisión de estas enmiendas, el Tribunal Constitucional ha sentado una relevante doctrina sobre sus condiciones de admisibilidad. Tales recursos de amparo se han basado en alegadas infracciones del artículo 23.2 de la Constitución, en concreto del derecho del representante popular a ejercer su mandato en condiciones legales (*ius in officium*).

Esa doctrina del Tribunal Constitucional, lejos de ser unívoca, ha tenido hasta ahora oscilaciones importantes, según luego se comenta. Sin embargo, la reciente STC 119/2011, de 5 de julio, ha aparecido con un propósito de superar las vacilaciones anteriores, implantando una interpretación con visos de permanencia. Esto último se deduce del hecho de que es de los pocos casos que nos son conocidos en que el alto tribunal reconoce los vaivenes interpretativos y la necesidad de superarlos con una posición sólida y duradera. Hay un rasgo de sinceridad que le honra en este reconocimiento de una trayectoria con más vacilaciones de las que resultarían deseables. Y ese borrón y cuenta nueva se ha visto confirmado por la segunda sentencia, la 136/2011, de 13 de septiembre.

Los pronunciamientos habían versado precisamente sobre la cuestión ya apuntada de los requisitos materiales de la admisión de enmiendas, en concreto, sobre si las mismas tienen que guardar una relación material con el proyecto o proposición de ley que pretenden modificar. O, dicho con otras palabras, si tienen que incidir en el mismo ámbito de cuestiones regulados por estos últimos o si, por el contrario, pueden extenderse a materias diversas. El cumplimiento de los requisitos formales, como son los de presentación escrita, con las firmas de los diputados o senadores establecidas en los Reglamentos del Congreso y del Senado, dentro de los plazos establecidos (arts. 110 y 107 respectivamente), apenas han suscitado conflictos. Por eso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se centra en si, para resultar admisibles, las enmiendas deben guardar una relación temática con la iniciativa a la que afectan.

En el punto anterior ya hemos resumido las razones que demandan esa conexión material. Sin embargo, esta exigencia, por muy racional que sea, tiene también algunas contrapartidas: por un lado, la mayor complicación del procedimiento legislativo, pues obliga a una específica consideración sobre la admisibilidad de las enmiendas; por otro, una cierta restricción del debate parlamentario, que es eminentemente político, poco amigo de limitaciones formalistas (8), en cuanto puede privar a fuerzas parlamentarias de ocasiones para expresar sus críticas o alternativas.

Como se ve el tema no carece de importancia. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado, como decíamos, en varias ocasiones sobre esta tensión entre la racionalidad jurídica y el impulso político que se presenta en el procedimiento legislativo parlamentario.

Las líneas que siguen van destinadas a exponer y analizar el contenido de la reciente STC 119/2011 y de la 136/2011. Pero parece lógico —y a ello nos aplicamos— exponer previamente los pronunciamientos anteriores, de tal forma que pueda comprenderse ese resultado de clarificación de una doctrina no del todo homogénea.

Antes de entrar en el particular advertimos que no abordaremos una cuestión distinta, aunque también en el fondo implica la observancia de requisitos materiales, como la de las enmiendas que impliquen aumentos o disminución de los créditos presupuestarios, consecuencia de lo ordenado en el artículo 134, apartado 6, de la Constitución (*Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación*) (9).

(8) En este sentido el ATC 135/2004, de 20 de abril, afirmaba que el Parlamento es la sede natural del debate político.

(9) Un tratamiento general de la cuestión de la admisibilidad de las iniciativas parlamentarias se encuentra en ARCE JANARIZ, 1990, pp. 9 y ss. En relación a las iniciativas legislativas y, en particular, a la presentación de enmiendas puede verse el estudio actualizado de GARCÍA-ESCUDERO, 2006, pp. 258 y ss.

3. LAS RESOLUCIONES ANTERIORES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El primer pronunciamiento se produjo con la STC 99/1987, de 11 de junio. Se trató de un caso prácticamente idéntico al resuelto por la STC 119/2011, pero con conclusión diametralmente distinta. Entonces se impugnó la incorporación por enmiendas del Senado de una serie de disposiciones adicionales al proyecto de ley que luego resultaría ser la Ley 30/1984, de medidas urgentes de reforma de la función pública. Se adujo por los recurrentes que tales enmiendas, por su contenido, no eran propiamente tales, sino auténticas proposiciones de ley y que, por tanto, no podían haber sido admitidas como enmiendas en el curso del procedimiento legislativo.

La respuesta del Tribunal Constitucional fue una desestimación completa de esta pretensión, basándose en la inexistencia de una prohibición constitucional o reglamentaria al respecto. Lo cual equivalía a afirmar la inexistencia de límites materiales en la presentación de enmiendas. En concreto señaló:

Así precisado el argumento de los recurrentes, basta para desecharlo la muy simple consideración de que no ofrecen en su apoyo precepto reglamentario o constitucional alguno que haya sido quebrantado por esta calificación supuestamente errónea, pues, efectivamente, no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad.

La posterior STC 23/1990 llegó a una conclusión diferente, pero por la sencilla razón de que en este caso sí se apreció la existencia de una disposición expresa que limitaba materialmente la presentación de enmiendas: una enmienda a la totalidad presentada en las Cortes Valencianas respecto a un proyecto de reforma del estatuto de auto-

nomía, enmienda que no se contraía al concreto artículo propuesto en la reforma, sino que se extendía a otros nuevos, siendo así que uno de los requisitos del Reglamento parlamentario para estas enmiendas a la totalidad era que *versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley*. Esto permitió al Tribunal Constitucional concluir que, al no ser lo presentado por los recurrentes una auténtica enmienda, se había infringido el Reglamento, por lo que su inadmisión por la Mesa de la Cámara fue correcta.

Un caso muy parecido y con igual desenlace fue el resuelto por el ATC 275/1993, de 13 de septiembre. Se dio por buena la inadmisión de una serie de enmiendas que excedían del ámbito regulado en un proyecto de reforma del estatuto de autonomía, inadmisión que había sido acordada por la Mesa de la Junta del Principado de Asturias.

Nuevamente el ATC 118/1999, de 10 de mayo, afirmó que *esta correlación material entre la enmienda y el texto enmendado como condición de procedibilidad es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado*.

Mucha menor relevancia tiene a nuestros efectos la STC 27/2000, de 31 de enero, donde se declaró constitucional la no admisión de unas enmiendas presentadas en el Parlamento vasco al Proyecto de ley de aportaciones económicas de las diputaciones provinciales a la Hacienda general del País Vasco. En este caso lo que justificaba esta inadmisión no era que las enmiendas versasen sobre materias ajenas al contenido del proyecto, sino el carácter paccionado del mismo, que hacía lógica la exclusión de enmiendas:

La naturaleza negociada del Proyecto de Ley, a la que ya nos hemos referido, hace razonable que se pueda acudir para su tramitación parlamentaria al procedimiento de lectura única sin presentación de enmiendas.

Por tanto se trataba de un supuesto muy distinto al considerado en estas líneas: no la identidad material con el proyecto, sino la peculiarísima naturaleza de algunos proyectos, como son estos de simple aprobación parlamentaria.

Otro pronunciamiento, que rompió con los inmediatos anteriores para volver a la posición primera, fue el de la STC 194/2000, de 19 de julio. Se juzgó entonces la corrección de la introducción por el Senado de una enmienda en el Proyecto de ley de tasas y precios públicos, enmienda materialmente ajena a la regulación de este último, ya que, se refería a la comprobación de valores a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Pues bien, aquí el Tribunal Constitucional mantuvo que no hay limitación material para tales enmiendas:

La enmienda que dio origen a la disposición recurrida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los artículos 90.2 CE y 107 de su Reglamento de 26 de mayo de 1982 (en la actualidad, del Texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994), que no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados...

En definitiva, en esta trayectoria se han sucedido pronunciamientos a favor de la imposibilidad de controlar materialmente las enmiendas —STC 99/1987 y STC 194/2000— y otros que llegan a conclusión opuesta, bien que por motivos concretos que no parecían generalizables, esto es, por existir una previsión normativa específica que justificaba el control de admisibilidad: STC 23/1990, ATC 275/1993 y ATC 118/1999.

Esta falta de consistencia en la jurisprudencia es lo que determinó, como dijimos, el deseo de replantear la cuestión, buscando una posición más sólida y duradera. Por eso en la STC 119/2011, que pasamos a examinar, el caso fue avocado por el Pleno del Tribunal.

4. ANÁLISIS DE LA STC 119/2011, DE 5 DE JULIO

El caso resuelto por la STC 119/2011 obedeció a un recurso de amparo presentado por numerosos senadores, de diversos grupos parlamentarios, contra los acuerdos de la Mesa del Senado de 2 y 3 de diciembre de 2003 por los que se admitió a trámite sendas en-

miendas del grupo Popular respecto al proyecto de ley arbitraje. El conflicto surgió porque dicho proyecto de ley contenía un único artículo, de modificación de un concreto precepto de la LOPJ sobre competencia procesal en casos de arbitraje. En cambio las enmiendas —que acabaron aprobándose— suponían la introducción de nuevos tipos penales en el Código Penal. Por tanto afectaban a una materia claramente distinta.

Los recurrentes alegaron lesión de su *ius in officium*, pues al exceder con mucho las enmiendas del ámbito del proyecto de ley, se producía una restricción injustificada de sus derechos representativos de participación en la función legislativa.

La sentencia, tras hacer un resumen de sus pronunciamientos anteriores sobre la relación temática entre enmiendas y texto legislativo tramitado (fundamentos jurídicos 4 y 5), afirma (fundamento 6) que una *clarificación y revisión resultan especialmente convenientes al tratarse de resoluciones de distinta naturaleza*. Con ello vino a admitir la contradicción y confusión que habían dejado esos pronunciamientos. Este rasgo —no muy frecuente en los cambios de orientación— debe reconocerse en todo su valor, pues viene a suponer que la nueva doctrina sustituye enteramente a las anteriores, sin que las sentencias de signo contrario a la actual puedan invocarse en adelante. Es una forma de expulsar del acervo doctrinal criterios discrepantes o que pueden provocar problemas de aplicación.

En esta revisada doctrina, el Tribunal Constitucional viene a sentar dos exigencias sobre las enmiendas, una de carácter general, y otra particularizada en el Senado.

a) Exigencia general para las enmiendas

Con carácter general y sin paliativos se defiende la necesidad de identidad temática básica entre el proyecto o proposición de ley tramitado y las enmiendas presentadas al mismo. Con ello se da la espalda a las STC 99/1987 y STC 194/2000.

A tal efecto se utiliza una argumentación doble. Por un lado, una de tipo lógico y, por otro, una argumentación de derecho positivo. Así en cuanto a lo primero se afirma (fundamento 6):

Con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado...

La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa.

En definitiva, viene a decirse que la dependencia de la enmienda del texto enmendado impone por sí misma que incida en su ámbito material, pues si no se esfumaría esa dependencia. De admitir que la enmienda pudiese versar sobre cuestiones claramente alejadas del texto del proyecto o proposición de ley la misma perdería su condición subsidiaria, para convertirse en principal, lo que lógicamente demandaría su tramitación a través de otro cauce procedimental.

Junto a este argumento se acude también a otro de derecho positivo, en el que incluso parece hacerse más hincapié. Se viene a decir que las enmiendas extrañas al contenido de la iniciativa principal contradicen la regulación existente en el Reglamento de las cámaras. En concreto la STC afirma:

Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto...

Este pronunciamiento posee un alcance general, pues, como puede verse, no se ciñe al Congreso o al Senado, sino que habla de modo genérico de Cámara o Asamblea legislativa, por lo que obliga a las dos cámaras de las Cortes Generales y a los Parlamentos autonómicos.

En cualquier caso el punto central de este argumento implica que la exigencia de la correlación temática es consecuencia del debate de totalidad y de la toma en consideración. Por si esto no quedaba claro en el texto antes transcrito, la STC 119/2011 incide de modo persistente:

... a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma...

Aunque este segundo argumento de Derecho positivo viene a coincidir con el anterior y en sí mismo no es incorrecto, el énfasis que recibe podría interpretarse como argumento principal, de tal modo que se concluya que es el debate y votación de totalidad (o de toma en consideración de una proposición de ley) lo que cierra el ámbito material de una iniciativa legislativa y no el contenido de la misma.

Que esta segunda consideración es más débil que la primera se constata teniendo en cuenta la contingencia del Derecho positivo, en este caso de los reglamentos parlamentarios. Queremos decir que los mismos no necesariamente han de imponer esos trámites, como demuestra el Derecho de otros países. En ese caso, al no existir el debate y votación de totalidad, podría decaer esta exigencia de homogeneidad material mínima.

En efecto, ese primer debate de totalidad de los proyectos de ley es un creación del Reglamento del Congreso, bastante desafortunada por cierto (10), no una imposición constitucional, por lo que podría desaparecer con una reforma del primero (muy recomendable). En ese caso la exigencia de identidad material entre iniciativa y enmienda perdería su justificación de no contar con el primer argumento, a nuestro juicio el de más peso.

(10) Véase nuestra crítica en Fernando SANTAOLALLA, 1997, pp. 242 y ss. También en sentido crítico José F. MERINO MERCHÁN, 1980, p. 172.

Prueba de lo que decimos es que en muchos países rige la misma limitación para las enmiendas, pero sin que en ellos se produzca ese primer debate de totalidad tan usual en el Congreso (11). Así el artículo 97.1 del Reglamento del Senado italiano dispone que son impresentables los órdenes del día, enmiendas y propuestas que sean claramente extrañas al objeto de la discusión o formuladas en términos inconvenientes (*Sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti*) (12). Pero no existe un debate de totalidad sobre los proyectos de ley del Gobierno. Algo parecido ocurre en Francia. Los textos de iniciativa gubernamental son tramitados directamente por la comisión competente, sin debate de totalidad, pero eso no excluye la posibilidad de que el presidente no admita las enmiendas que se aparten de su ámbito material. En concreto, el artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Nacional declara que la admisibilidad de las enmiendas, contra proyectos y subenmiendas se aprecia por su presidente (*La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président de l'Assemblée*) (13).

En Alemania, el artículo 75.2 del Reglamento del Bundestag califica a las enmiendas entre las propuestas dependientes (*unselbständige Vorlagen*), de donde tácitamente se desprende la necesidad de su conexión material. Pero no siempre existe un primer debate

(11) Un tratamiento en extenso de esta materia en Ana M.^a REDONDO GARCÍA, 2001, pp. 125 y ss.

(12) El artículo 89.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados se manifiesta en sentido análogo: *Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano.*

(13) La misma idea se reitera en el apartado 5 de este artículo (*Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. L'existence de ce lien est appréciée par le Président*). Y en el artículo 48 del Reglamento del Senado francés: *Les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, en première lecture, s'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte en discussion.*

de totalidad y, sobre todo, la presentación de enmiendas es independiente de este último.

Por último, en el Parlamento británico las enmiendas tienen que ser siempre relevantes respecto al tema debatido (14).

Por tanto, no es el debate de totalidad (o de toma en consideración) lo que debe provocar la inadmisibilidad de las enmiendas extrañas, sino razones estrictamente lógicas o, si se quiere, funcionales. Como para Francia ha señalado Bruno Baufumé, es la claridad de los debates la que demanda la correlación material e intelectual entre la enmienda y el texto en discusión (15).

b) Exigencias para las enmiendas del Senado

Una consideración particular hace la STC 119/2001 sobre las enmiendas aprobadas por el Senado. No sólo tiene interés desde el punto de vista de la admisibilidad de las enmiendas, sino porque realiza una interpretación de los artículos de la Constitución sobre el procedimiento legislativo de las Cortes Generales y, en particular, sobre el artículo 90.2 (*El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple*).

En concreto afirma el fundamento 6:

... el artículo 66 CE establece un sistema representativo bicameral que se concreta en un procedimiento legislativo compartido descrito someramente en los artículos 88 a 91 CE que configura al Senado como una Cámara de segunda lectura que delibera en un plazo

(14) Así se afirma en MAY, 1997, pp. 346 y ss.

(15) Véase BAUFUMÉ, 1993, pp. 249 y ss.

cerrado de dos meses sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso. En ese tiempo el Senado, conforme a las disposiciones constitucionales, puede oponer su veto o introducir enmiendas al texto que se le presenta. Las modificaciones que incluya el Senado deberán, no obstante, ser ratificadas por el Congreso para poder ser promulgadas y entrar en vigor. Parece claro, entonces, que la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso. Prueba de ello es que, si bien tanto el Congreso como el Senado disponen de iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), las proposiciones de Ley admitidas en el Senado han de remitirse al Congreso para que éste inicie su tramitación (art. 89.2 CE). En este orden de cosas, parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el artículo 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general.

En definitiva, viene a decirse, el Senado es cámara de segunda lectura y, por tanto, se refuerza la necesidad de continuidad temática de sus enmiendas y el texto legislativo recibido del Congreso. Con ello no se hace otra cosa que reiterar lo que ya se había dicho con carácter general.

Sin embargo, aunque el Tribunal no extrae de lo anterior todas las consecuencias posibles, sí que hay alguna referencia indirecta a que lo mismo implica una intervención subordinada del Senado, no sólo por su condición de segunda lectura, sino por su capacidad más reducida. En efecto, en el fundamento 7 se afirma:

... Por tanto, la aplicación de esta doctrina en cada caso no puede hacerse sin valorar que el Congreso y el Senado no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley.

En definitiva de este *ober dicta* podría concluirse que el Senado no puede plantear en el ecuador del procedimiento legislativo una

cuestión enteramente nueva, que no se hubiese debatido en el Congreso de los Diputados. Pues siendo esta la primera cámara política y jurídica, parece demandar que todas las reformas legales de calado hayan tenido la oportunidad de examinarse en la misma. Otra cosa sería hurtar al debate político la introducción de medidas legislativas sustanciales. Pues —y esto sí se expresa en la sentencia— el Senado está constreñido por unos plazos que no afectan al Congreso. Y sobre todo —esto en cambio no se dice— esta última es el principal foro político del país, donde toman asiento los dirigentes más destacados de las distintas fuerzas políticas, lo que en buena lógica democrática demandaría su implicación en el debate de esas medidas.

Lo anterior es una consecuencia del desafortunado procedimiento legislativo establecido en la Constitución, donde la comprensible consideración del Senado como cámara de segunda lectura se ve acompañada de otras limitaciones que no lo son tanto (16). Tal es el caso de la ausencia de toda *navette* que permitiese en la primera Cámara una consideración profunda de las enmiendas introducidas por el Senado, abriendo así un debate político sin restricciones para las fuerzas políticas existentes en la misma. En el mismo sentido opera la carencia de una comisión mixta o conciliadora para superar los textos discrepantes entre Congreso y Senado. Como es sabido, el artículo 90.2 de la Constitución supone que el Congreso tiene que decidir sobre las enmiendas senatoriales en un trámite sumarisimo y sin posibilidad de soluciones alternativas.

En cualquier caso, lo importante es que el Tribunal Constitucional reconoce que este segundo argumento opera en el mismo sentido que el primero, esto es, la necesidad de continuidad temática entre la iniciativa principal y la subsidiaria.

c) Sobre los inconvenientes del control de conexión material y sus remedios

La exigencia de conexión material entre proyecto o proposición de ley, por un lado, y enmiendas, por otro, tiene unas ventajas in-

(16) Sobre el tema nos remitimos a nuestro estudio 1998, pp. 387-417.

dudables, por lo que no puede dejarse de reconocer el aporte que realiza la STC 119/2011: transparencia y coherencia en los debates, al forzar que se centren en una materia más o menos homogénea, y mayor seguridad jurídica, poniendo un cierto dique a una de las plagas de la legislación actual, como es la de las leyes ómnibus, de contenido heterogéneo, que tanto desconcierto provocan en sus destinatarios.

Pero también tiene sus inconvenientes, como el modo de fijar dónde empieza la desconexión material que debería llevar a la inadmisión de las enmiendas. Pues frente a casos donde esta circunstancia se presenta de modo palmario, como fue en el que originó esta sentencia, en otros no lo es tanto. Puede darse una variada gama de notas en la sintonía entre el texto en tramitación y las enmiendas formuladas. De tal modo que en algunos supuestos pueden surgir dudas para el encargado de vigilar sobre su admisibilidad. Y con ello se corre el peligro de que apelando abusivamente a la falta de coincidencia material se restrinja más allá de lo razonable la presentación de enmiendas que, como dijimos al principio, son otras tantas ocasiones para suscitar un debate político sobre las necesidades y soluciones legislativas.

Sobre estas cuestiones es decisivo lo que consta en el fundamento 7:

... para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración. ... El representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (art. 1.1 CE), debe contar con un margen de actuación amplio y flexible precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone. Por ello, en éstas, como en otras muchas decisiones, los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate. Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión

injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa.

En definitiva, muy juiciosamente, el Tribunal Constitucional marca tres directrices: primera, admitir un margen significativo de apreciación en los órganos parlamentarios encargados de esta tarea; segunda, recomendar una actitud prudente en la valoración, de tal modo que sólo en casos muy patentes de extrañamiento se declare la inadmisión, y, tercero, en todo caso, exigir que la decisión esté mínimamente motivada.

d) Conclusión de la STC 119/2011

Tras las consideraciones anteriores el Tribunal concluye afirmando que *la decisión de la Mesa del Senado, negándose a realizar el juicio de homogeneidad de las enmiendas con el texto a enmendar solicitado por los Senadores recurrentes, supuso una infracción de la legalidad parlamentaria.*

Esta omisión supondría una vulneración del *ius in officium* de los senadores recurrentes y por tanto una vulneración del derecho de participación política del artículo 23.2 de la Constitución, conduciendo así a la estimación del recurso de amparo:

... el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, en este caso a los Senadores, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE. En efecto, el derecho de participación, el ius in officium afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legis-

lativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto. Lo que no cabe es articular un debate de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa.

En realidad el caso enjuiciado no consistía en una supuesta cortapisa contra el derecho a presentar enmiendas, sino justamente lo contrario, la admisión de una enmienda que se estimaba improcedente. Tampoco afectaba al derecho de voto, pues los recurrentes tuvieron ocasión de votar contra la enmienda admitida. La cuestión central era la admisión de una enmienda que excedía del ámbito de un proyecto de ley, posibilitando, como así ocurrió, su incorporación al texto de la ley resultante. De este modo, se restringían las opciones procedimentales de los demás parlamentarios, especialmente de la oposición, pues no se les dejaba otra opción que esa de votar en contra de la enmienda en cuestión. Según expresamos al principio, lo que impone la lógica jurídica y parlamentaria es que una materia claramente heterogénea se tramite separadamente, para así poder preparar la correspondiente respuesta política y jurídica. Una iniciativa sustantiva es lo que posibilita una tramitación apropiada, con todas las fases para su examen y debate.

Más riguroso y preciso es el argumento siguiente:

... los recurrentes vieron restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate sobre la Ley de arbitraje, frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto. Es más, al violentar la posición institucional del Senado, entendida como conjunto de competencias y facultades, se ha lesionado también el derecho de los Senadores recurrentes a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución.

De este modo, el problema general no es el de una restricción generalizada a la presentación de enmiendas, sino el opuesto de una

laxitud en su admisión. La lesión al derecho fundamental del representante venía producida por una circunstancia distinta como es la deformación del debate parlamentario, hurtando ocasiones para el examen apropiado de una propuesta legislativa. En este sentido, y salvadas ciertas objeciones, el recurso de amparo podría haberse planteado también por miembros del Congreso de los Diputados, pues el cambio resultante les dejaba en una situación de clara limitación jurídica y política. Téngase en cuenta que por mor del artículo 90.2 de la Constitución, no les quedaba otra alternativa que su aceptación o rechazo en una última lectura en pleno, sin posibilidad de profundizar en su examen o de buscar alternativas.

e) Una nulidad contradictoria

Por todo lo anterior, la STC concluye otorgando el amparo y anulando los acuerdos de la Mesa del Senado que admitieron a trámite la enmienda en cuestión.

Este es uno de los aspectos más negativos de esta sentencia, donde se condensan las contradicciones de un amparo tardío y probablemente inapropiado. Por un lado, y en su tónica habitual, el Tribunal Constitucional ha tardado nada menos que siete años largos en resolver un caso que tampoco tenía una complicación excesiva. Con ello la declaración de inconstitucionalidad se queda desgraciadamente en algo casi retórico, sin consecuencias prácticas. En puridad —dada la vulneración producida en un derecho fundamental— habría sido necesario retrotraer las actuaciones al momento en que se cometió el vicio, lo que supondría reiniciar el procedimiento en el Senado pero sin inclusión de la enmienda. O cuando menos dar por bueno el procedimiento (conservación de los actos) pero teniendo por no incorporado el nuevo tipo penal al Código Penal.

Mas el Tribunal ni siquiera se plantea esta segunda opción más moderada. Seguramente no quiso adoptar una resolución que aunque sin repercusiones prácticas en el presente supuesto bien podía sentar un precedente difícil de administrar en el futuro. En efecto, cabe imaginar la devastación jurídica que supondría la anulación al cabo de tantos años de un precepto sancionador susceptible de aplicación reiterada. Se suscitarían las eternas dudas sobre la eficacia

ex tunc o *ex nunc* de una sentencia anulatoria como la comentada. Si resultase lo primero habría que anular un número indeterminado de sanciones impuestas, pues las mismas se habrían basado en una norma inexistente por nula en el momento de su imposición. Y si resultase lo segundo resultaría también dudoso dejar vigentes unas condenas basadas en un precepto que se reconoce inconstitucional y nulo de futuro.

Con ello se llega al punto central donde se comprueba la difícil viabilidad de un control de constitucionalidad por vicios procedimentales como el analizado. Muy graves tienen que ser las infracciones del procedimiento legislativo para concluir en la inconstitucionalidad de una ley. De hecho, la STC 99/1987 y la STC 103/2008 ya reconocieron que tal consecuencia se produciría cuando *esa infracción altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras*. De este modo, si no tal hay tal infracción grave y sustancial sino una de rango menor no cabe disponer su inconstitucionalidad.

Ciertamente, como en el caso examinado, se puede dictar una sentencia de inconstitucionalidad sin nulidad. Pero la misma se queda en pura retórica y puede ser hasta una invitación para repetir males como los descritos: el autor de la norma comprueba que ninguna consecuencia grave se deriva de su proceder incorrecto. Una suerte de amonestación tardía no parece muy efectiva para corregir algo que se valora inconstitucional por vulnerar el derecho fundamental de participación política.

Y es que el precepto introducido en un momento procesal incorrecto, aunque sea con infracción de los reglamentos parlamentarios, puede ser en sí mismo constitucional. Esto es, cabe perfectamente que un tipo penal introducido por una ley no penal sea respetuoso con las distintas normas constitucionales, de tal modo que ninguna objeción se habría suscitado contra él de haberse tramitado en un proyecto específico de reforma del Código Penal.

En este supuesto caben tres opciones. La primera, ya comentada, es la de la Sentencia: declarar una inconstitucionalidad sin nulidad, que es tanto como validar este tipo de actuaciones. Esto es, se comete una

rigurosa incongruencia cuando se declara vulnerado un derecho fundamental, pero no se adopta medida alguna reactiva o sancionadora.

La segunda opción es declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto aprobado indebidamente, como rigurosamente defieren algunos. Aquí ciertamente hay sanción y por tanto coherencia. Pero se yerra gravemente en el punto de mira. Pues el sancionado no es el legislador que indebidamente aprobó lo que no podía aprobar sino una norma jurídica que en sí misma puede ser constitucional y hasta beneficiosa socialmente. Con lo cual podría causarse un grave daño social por un prurito de corrección constitucional, máxime si como en España las sentencias llegan con tantísimo retraso, después de que a lo mejor ese precepto se ha aplicado miles de veces y se encuentra consolidado.

La tercera opción es reconocer que este tipo de cuestiones, por importantes que sean, no encuentran su solución en el control por el Tribunal Constitucional. Sin duda prácticas como la denunciada merecen corregirse, pero todo lo anterior lleva a la conclusión de que han de buscarse otras vías al efecto. Dejamos apuntada aquí esta posibilidad, que luego será examinada al tratar de las leyes de acompañamiento.

5. ANÁLISIS DE LA STC 136/2011, DE 13 DE SEPTIEMBRE

La STC 136/2011 resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, esto es, contra lo que se ha venido en llamar una ley de acompañamiento (la ley anual de presupuestos generales del Estado). La impugnación de la ley se debió a la supuesta vulneración de diversos preceptos constitucionales, entre ellos el de seguridad jurídica, en la medida que contenía una regulación absolutamente heterogénea, que excedía de lo propio de una ley complementaria de la de presupuestos. Más también se impugnó por que dicha ley había sufrido diversas incorporaciones vía enmienda, ajenas al contenido del proyecto, aspecto éste que coincide con el resuelto en la STC 199/2011. Desde un punto de vista doctrinal, esta segunda sentencia es pura continuación de la anterior. Se reitera

(fundamento 8) que *no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma*. Se declara también que *un vicio de esta naturaleza podría alcanzar relevancia constitucional si alterase de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras*. De hecho se invoca la STC 119/2011.

En cambio, si las premisas son las mismas el resultado es muy diferente. Aquí no se aprecia ninguna incorrección en la admisión a trámite de unas enmiendas en el Congreso y en el Senado. A tal efecto se razona que *los Diputados recurrentes sólo aluden sin identificar los preceptos a que dieron lugar dos supuestos que podrían estar afectados por el vicio analizado, (...) sin que sea función de este Tribunal Constitucional investigar el contenido de la Ley 50/1998 a la búsqueda de los concretos preceptos respecto a los cuales se haya podido producir la situación denunciada en la demanda*.

Se trata pues de un fundamento excesivamente sucinto, sobre todo si se compara con los pormenores de la anterior STC. De hecho en el antecedente 1.b se alude a los números de las enmiendas, tanto del Congreso como del Senado, respecto a las cuales se alegó la indebida utilización del derecho de enmienda, por lo que no habría resultado muy arduo localizar los preceptos resultantes. Podría haber merecido mayor atención, como denuncia el voto particular del magistrado Aragón Reyes.

En honor a la verdad también hay que decir que entrar a valorar la posible desconexión material de unas enmiendas con un proyecto de ley, como el que originó la Ley 50/1998, que era en sí mismo un monumento a la desconexión material, se revela una tarea ardua. Pues si el texto en tramitación consagra la heterogeneidad material, se requeriría mucha sutileza para precisar el momento en que la misma se hace incorrecta.

6. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN

La nueva y sensata conclusión del Tribunal Constitucional, en el sentido de que tiene que darse un examen de la admisibilidad no

solo formal sino también material, plantea la cuestión de su instrumentación, esto es, la forma de aplicar esta exigencia en el seno de las Cámaras.

Hasta ahora los reglamentos de las mismas sólo cuentan con unas previsiones genéricas sobre la calificación y admisión de escritos parlamentarios en favor de las Mesas respectivas (art.31.1.4 del Reglamento del Congreso(17) y 36.1.c del Senado(18)), lo que suscita la cuestión de su posible inadecuación a unas iniciativas, como son las enmiendas, que se presentan en número elevadísimo y cuyo admisibilidad material demanda su confrontación con el correspondiente proyecto o proposición de ley. En definitiva, se trata de algo que por su volumen y especialización dificulta su examen por un órgano único, de competencia general, y más bien postula su atribución a un órgano más especializado.

Esta posible insuficiencia normativa ha sido detectada por la STC 119/2011 al afirmar:

Los Reglamentos parlamentarios, de acuerdo con la Constitución, deben articular los procedimientos pero siempre respetando el ejercicio del ius in officium en todas sus fases.

No obstante, en el Senado, ante la persistencia de enmiendas que excedían claramente del ámbito material de un texto legislativo, la nueva doctrina de la STC 119/2011 obligó a aplicarla inmediatamente. Faltos de mayores previsiones normativas, ha sido su Mesa la que ha tenido que decidir sobre la inadmisión de algunas enmiendas apelando a la norma general citada del Reglamento y a la propia sentencia (19).

(17) Que atribuye a la Mesa *Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.*

(18) Que repite casi la misma fórmula en favor de su Mesa: *c) Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación.*

(19) Véase por ejemplo las enmiendas no admitidas *por carecer de manera evidente y manifiesta de conexión* con el Proyecto de Ley por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad

De todas formas, aunque como solución de urgencia puede aceptarse la anterior, creemos que, por su importancia, el control de la congruencia material requiere una cobertura normativa específica (20). Al igual que los Reglamentos detallan los requisitos formales de las enmiendas (presentación escrita, por un Diputado con firma de su portavoz o de un senador, dentro de un plazo determinado) lo mismo debería hacerse con exigencias materiales como la comentada, de tal modo que los parlamentarios y los grupos parlamentarios tengan siempre una referencia segura sobre cómo ejercer su *ius emendandi*. Como vimos, esta es también la fórmula implantada en otros países cercanos.

De este modo, los Reglamentos parlamentarios deberían añadir a los requisitos actuales de presentación de enmiendas la exigencia de que las mismas «*tengan una relación material mínima*» con el proyecto o proposición de ley al que afecten.

Asimismo debe determinarse el órgano encargado de valorar el cumplimiento de la nueva exigencia. A nuestro juicio, lo ideal sería atribuir esta función a las mesas de las Comisiones o, por delegación, a sus presidentes. Razones de desconcentración y especialización del trabajo legislativo abonan esta solución. Ante el elevado número de enmiendas que suelen presentarse solo el reparto de esta tarea entre diversos órganos calificadores asegura la adecuada satisfacción de esta necesidad. Asimismo su atribución a las mesas competentes por razón de la materia proporciona una mayor inmediatividad para ponderar la cercanía o lejanía de una enmienda respecto a un texto legislativo. Especialmente clara es esta circunstancia en el Senado que cuenta con unos plazos muy exigentes.

En todo caso el asesoramiento por parte de los letrados adscritos a las distintas comisiones proporcionará siempre una referencia objetiva sobre si las enmiendas exceden o no del ámbito del texto

Social (BOCG, SENADO, núm. 108, de 8 de septiembre de 2011) y las enmiendas con la misma circunstancia respecto al proyecto de Ley Concursal (BOCG, SENADO, núm. 111 de 14 septiembre de 2011).

(20) En parecido sentido se manifestaron hace tiempo MERINO MERCHÁN y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, 1991, pp. 145 y ss. Igualmente GARCÍA-ESCUDERO, 2006, p. 261.

legislativo en tramitación. Esto, unido a que la inadmisión solo sería procedente en caso de una falta clara de conexión mínima, garantizarían un uso comedido y prudente de esta potestad de calificación.

Además, contra estas calificaciones de las mesas de las comisiones podría implantarse un recurso ante una instancia superior, en concreto la mesa o, en su defecto, el presidente de la cámara correspondiente, asegurando así toda una garantía efectiva frente a una posible inadmisión excesivamente rigurosa.

La vía jurídica debía concluir ahí. Una posible discrepancia sobre la resolución última de la mesa o presidencia de la cámara no debería tener una prolongación en el recurso de amparo, pues como creemos haber demostrado no se ventila ahí una vulneración constitucional ni una lesión de un derecho fundamental. De todas formas, y dados los precedentes, no es descartable que se presenten recursos de amparo contra las calificaciones sobre la congruencia material. Pero en ese caso tendría que demostrarse, por aplicación del artículo 49.1 de la LOTC, la especial trascendencia constitucional del recurso, lo que dadas las STC 118 y 136/2011, parece advocated al fracaso. Lo cual vendría a confirmar la inutilidad de dicha vía.

7. LAS LEYES DE CONTENIDO HETEROGÉNEO

Corresponde ahora comentar lo establecido por la STC 136/2011 respecto las leyes de contenido heterogéneo. Como ya dijimos, la misma dio respuesta a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo socialista contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, esto es, contra lo que se ha venido en llamar una ley de acompañamiento (de la ley anual de presupuestos generales del Estado). Recordemos que estas leyes surgieron a raíz de la STC 76/1992, que restringió severamente el contenido posible de la ley anual de presupuestos, vistos los abusos cometidos con las mismas. Se optó entonces por elaborar un proyecto de ley que se tramitaba de facto en paralelo con el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado y en el que se incluía todo lo

que a partir de ese momento no se pudo introducir en este último e incluso más (21).

Los diputados recurrentes impugnaron la Ley 50/1998 por supuesta infracción de diversos preceptos constitucionales y, entre ellos, los artículos 9.3, 23.2, 66, 88 y 134 de la Constitución, así como otros varios de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. En general, las quejas subyacentes consistían en la restricción que este tipo de leyes implicaba para las minorías parlamentarias, la deformación de los procedimientos parlamentarios y la imposibilidad general de este tipo de leyes en nuestro ordenamiento.

Haremos un repaso de la importante doctrina que establece el Tribunal Constitucional y después expresaremos nuestra opinión. El interés de esta doctrina obedece a que no solo resulta aplicable a las llamadas leyes de acompañamiento, sino a todas las que puedan incluirse bajo la rúbrica de leyes de contenido heterogéneo, esto es, leyes que contradiciendo la directriz que recogíamos al principio de este comentario regulan muy diversas materias, distintas y sin conexión entre sí.

De entrada rechaza el Tribunal (fundamento 3) que estas leyes sean inconstitucionales:

... la reprobación que hacen los recurrentes en punto al uso de este tipo de leyes es un juicio de evidente valor político, pero no convierte per se a la norma, desde el punto de vista jurídico-constitucional, en contraria a la Constitución al no haber sobrepasado ninguno de sus límites explícitos o implícitos.

Y más en concreto se añade:

El dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto

(21) Un estudio en profundidad de estas leyes se encuentra en CAZORLA, 1998, especialmente pp. 37 y ss., y MORENO GONZÁLEZ, 2004, pp. 289 y ss.

alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo... aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de técnica legislativa».

En definitiva, parece decir el Tribunal Constitucional, un vicio de técnica legislativa no es lo mismo que un vicio de inconstitucionalidad. Por tanto, si sólo se ha cometido lo primero no procede una declaración de inconstitucionalidad. Y se remacha afirmando la inobjetable constitucional de las leyes ómnibus o de contenido heterogéneo:

... ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo.

En el aspecto específico de las leyes de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado, la STC parte del principio de reserva constitucional material de la ley anual de presupuestos, de tal modo que sólo ella y no una ley cualquiera podrá regular esa materia. Y concluye con la afirmación de que la ley impugnada no incurre en ese vicio:

Pues bien, ninguna de las disposiciones impugnadas de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, reviste una naturaleza presupuestaria que deba integrar necesariamente el contenido esencial o propio de las leyes de presupuestos por lo que, desde este punto de vista, no merece reproche alguno de constitucionalidad.

El fundamento 9 analiza la acusación de que este tipo de leyes vulneran el principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de la Constitución. Y lo rechaza de modo contundente por los siguientes motivos:

En primer término, porque se ha cumplido con los requisitos de publicidad exigibles, en la medida que la disposición impugnada,

como es común requisito de toda norma legal, ha sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (concretamente en el «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1998), habiéndose respetado, entonces, el principio de publicidad que consagra el artículo 9.3 CE,... En segundo término, porque... desde la estricta perspectiva constitucional que nos ocupa, tampoco es posible imputar a la norma impugnada una quiebra del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 CE. Y es que, la incertidumbre que los Diputados le imputan, no deriva tanto de la falta de claridad de sus mandatos o contenidos como de una eventual confusión, según señalan, sobre sus posibles destinatarios. Ahora bien, tal reproche no deja de constituir una imputación genérica que, falta de una mayor concreción, no constituye base bastante para la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal que, como tantas veces hemos dicho, goza de una «presunción de constitucionalidad» que «no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente»....

Y en este sentido vuelve a insistirse en que la regulación de temas distintos podrá ser una expresión de mala técnica legislativa, pero sin que de la misma quepa inferir una infracción del mencionado principio constitucional, invocándose al efecto la STC 225/1998.

Hasta aquí un resumen de la STC sobre las leyes de acompañamiento y en general leyes de contenido heterogéneo. Luego siguen una serie de fundamentos sobre otras objeciones planteadas por los recurrentes que no vienen al caso.

Sí que merece la pena reseñar la postura totalmente contraria a la mayoría del magistrado Aragón Reyes. En su voto particular califica a estas leyes de acompañamiento de repudiable práctica legislativa, surgidas para evadirse de la propia doctrina del Tribunal Constitucional sobre las limitaciones materiales de las leyes de presupuestos. Las mismas supondrían una vulneración de la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución, del principio democrático del artículo 1.1 y de la potestad legislativa de las Cortes Generales según el artículo 66.2. Al tiempo en la tramitación de la Ley 50/1998 se habrían admitido diversas enmiendas encubridoras de verdaderas iniciativas legislativas, lo que resultaría inconstitucional por impedir la participación efec-

tiva de mayoría y minoría parlamentarias. Por ello concluye que dicha ley debió declararse inconstitucional, bien que sin efectos anulatorios, dado el vacío normativo que se produciría en caso contrario.

8. CONSIDERACIÓN CRÍTICA DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procede ahora que nos manifestemos sobre la doctrina de esta importante STC. Debe advertirse que en lo que sigue nos limitaremos a enjuiciar las leyes de contenido heterogéneo en cuanto tales, sin adentrarnos en otros aspectos que también fueron tratados en la misma, como la vulneración de las normas del procedimiento parlamentario o la supuesta conculcación de los derechos de las minorías parlamentarias. No es que esto último no tenga interés, sino que no forma el objeto de este comentario.

Pues bien, ya hemos expresado al principio las consecuencias tan negativas que se derivan para el Parlamento y, en general, para el ordenamiento de las leyes ómnibus o de contenido heterogéneo, y en concreto de las llamadas leyes de acompañamiento. No es necesario repetir nuestra postura crítica sobre las mismas.

Y sin embargo el Tribunal Constitucional actúa correctamente a nuestro juicio cuando no las declara inconstitucionales. Esto puede parecer contradictorio con lo que se acaba de afirmar, pero no lo es.

Por un lado, el Tribunal Constitucional lleva razón en que la Constitución no dispone nada al efecto, esto es, sobre que las leyes tengan que limitarse a un solo objeto o que estén prohibidas las que mezclen temas diversos. Como vimos, sólo una directriz del Consejo de Ministros, sin fuerza vinculante, es la que se manifiesta en este sentido. Ciertamente hay leyes de contenido variopinto que constituyen una violación flagrante de la misma(22). Pero como esa di-

(22) Un ejemplo reciente podría ser la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. En efecto en ella se agolpan disposiciones sobre organismos reguladores, sobre

rectriz no es norma positiva ni menos norma constitucional, ninguna consecuencia negativa puede derivarse en términos de legalidad o ilegalidad.

Por otro lado, también tiene razón al destacar la presunción de constitucionalidad que cubre a todas las leyes, de tal modo que sólo cabe declararlas inconstitucionales cuando se constate una vulneración directa y tangible de uno o varios preceptos constitucionales (23).

La afectación a la seguridad jurídica de las leyes ómnibus sería en este sentido una consecuencia indirecta, indeterminada, insuficiente para concluir en sanción tan grave como la inconstitucionalidad (24). Es muy difícil medir la inseguridad jurídica y determinar el momento a partir del cual se produce esta consecuencia contra la ley fundamental (en cuyo caso sí que procedería su declaración de inconstitucional). Pero mientras esto no sea palmario y directo, entendemos que no procede semejante resultado.

En relación a lo anterior, debe tenerse en cuenta que las diversas disposiciones que integran una ley de acompañamiento o, en general, de contenido heterogéneo pueden ser en sí mismas perfectamente constitucionales. Incluso pueden ser positivas, de consecuencias beneficiosas para la sociedad. En este caso su inconstitucionalidad solo vendría determinada por su yuxtaposición, por aparecer juntas.

Resulta entonces abiertamente desproporcionado defender la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad (art. 39.1 de la LOTC) de una ley así. Lo accesorio —locus— se convertiría en lo principal, y lo principal —el contenido— se convertiría en accesorio. El resultado sería la expulsión del ordenamiento jurídico de un número indeterminado de disposiciones legales, en sí mismas plenamente

mercados financieros, contratación pública, reformas administrativas y tributarias, ciencia e investigación, medio y ambiente y un largo etcétera.

(23) Sobre esta cuestión puede verse BIGLINO CAMPOS, 1988, pp. 224 y ss.

(24) JIMÉNEZ DÍAZ, 2001, p. 648 afirma en este sentido que las leyes de acompañamiento están amparadas por la potestad legislativa general de las Cortes al amparo del artículo 66.2 de la Constitución.

conformes con los mandatos constitucionales y hasta útiles desde una perspectiva social.

Si lo que se castiga es la mezcolanza normativa probablemente esta circunstancia afectaría en su integridad o de modo mayoritario a la ley ómnibus. En ese caso la amputación tendría que aplicarse al conjunto de la ley, con lo que se muestra la desproporción de la solución para afrontar el mal causado (25).

Es cierto que estas leyes incorporan innumerables disposiciones de las que sus destinatarios no pueden deducir su existencia del título oficial de la ley y que ello comporta una merma de la seguridad jurídica. Pero, a pesar de este defecto, tales disposiciones cumplen con el requisito básico de publicación en el BOE, siendo entonces difícil defender su inconstitucionalidad. Desde luego, si hubiese que concluir en la inconstitucionalidad de las normas cuya existencia no se colige del título de la ley que las incorpora, los efectos serían devastadores, pues esta heterogeneidad se presenta en muchos más casos que los que podemos llamar leyes ómnibus. En efecto, es corrientísimo que las leyes conlleven disposiciones adicionales en las que se modifican otras leyes escasamente relacionadas con ellas.

Claro está que podría defenderse una declaración de inconstitucionalidad sin nulidad, dados los precedentes que existen en este sentido. Pero esta declaración —opuesta al artículo 39.1 de la LOTC— volvería a ser un reconocimiento de la impotencia de esta vía: la inconstitucionalidad se quedaría en retórica vacía. Un incumplimiento de la Constitución sin sanción alguna equivale a admitir la medida de que se trate. Esto es, sería inconstitucional, pero se comportaría como constitucional.

Y sin embargo las dichas leyes son muy negativas, como hemos reiterado. La pregunta que surge entonces es la de la solución o soluciones frente las mismas. Esto es, visto que su control de constitu-

(25) MORENO GONZÁLEZ, 2004, p. 494, reconoce lo difícil que es apreciar un fraude de la Constitución en las leyes de acompañamiento.

cionalidad no es el remedio adecuado, se impone buscar un remedio alternativo, total o parcial.

Desde nuestro punto de vista, se impone la misma solución que defendimos para las enmiendas: el control parlamentario interno de la congruencia material. De este modo, la calificación de una iniciativa legislativa (proyecto o proposición de ley) debería implicar la comprobación de una homogeneidad material mínima.

Lo sostenido por la STC 119/2011 para las enmiendas, en el sentido de remitir su regulación a los Reglamentos de las cámaras (26), es perfectamente trasladable a un proyecto o proposición de ley. Y también la referencia a que la mesa del Senado debió realizar el juicio de homogeneidad entre las enmiendas y el texto tramitado.

Como vimos, y admite el propio Tribunal Constitucional, las enmiendas son iniciativas legislativas subsidiarias. Como tales participan de la misma naturaleza de las iniciativas legislativas en sentido estricto. Por tanto, si se exige homogeneidad o congruencia material a las iniciativas subsidiarias, con el mismo o más motivo habrá que exigirles a las principales.

Sería de todo punto arbitrario demandar esta congruencia para las enmiendas y no hacerlo así para los proyectos y proposiciones de ley. No se olvide: aquellas y estos pueden traducirse en normas de Derecho positivo, por lo que los requisitos tienen que ser los mismos. Los trastornos que para el funcionamiento parlamentario y para el ordenamiento jurídico se desprenden de la falta de coherencia material son los mismos o mayores cuando se da en el conjunto de un texto legislativo que con una enmienda aislada.

Si se nos apura, resulta más lógico demandar esta homogeneidad o congruencia a las iniciativas legislativas principales que a las subsidiarias, pues de no ser así se hace muy difícil oponerse a las en-

(26) Recuérdese, fundamento 8: *Los Reglamentos parlamentarios, de acuerdo con la Constitución, deben articular los procedimientos.*

miendas inconexas. Esto es, a la vista de un proyecto o proposición de ley de contenido heterogéneo se hace muy cuesta arriba oponer a una enmienda su falta de homogeneidad, pues precisamente lo que caracteriza al texto enmendado es lo contrario, la heterogeneidad. No habría una referencia segura para invocar esta desconexión.

Además una diferencia de trato a este respecto entre las iniciativas legislativas principales y las subsidiarias, en el sentido de limitar a las segundas la exigencia de correlación material, tendría unas consecuencias políticas no muy congruentes con una democracia parlamentaria sólida. A nadie se le escapa que la mayoría de las iniciativas legislativas principales y, desde luego, las más importantes proceden del Gobierno.

De este modo, si sólo se implantase el requisito en cuestión para las enmiendas, el Gobierno podría seguir usando y abusando de esta práctica de las leyes ómnibus, con claro detrimento de diputados y senadores que —no se olvide— según el artículo 66.2 de la Constitución son los titulares de la potestad legislativa. Una vez más, estos quedarían de paganos. A la parte más débil de la vida parlamentaria se le exigiría más que a la parte más fuerte y dotada. Lo cual es inaceptable.

Todo lo anterior nos lleva a defender la inclusión en los Reglamentos parlamentarios de una referencia sobre el contenido mínimamente homogéneo que deben guardar los proyectos y proposiciones de ley. Así, a título de ejemplo, el artículo 109 pasaría a decir (en cursiva nuestro añadido): «Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno se referirán a un mismo objeto o materia, irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente» (27). Otro tanto habría que hacer con los artículos que regulan las otras iniciativas legislativas.

(27) Otra alternativa: «Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. No podrán contener regulaciones que claramente afecten a ámbitos materiales distintos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente». Por supuesto

Esta alternativa no es sólo en si misma válida, sino que cuenta con el aval del propio Tribunal Constitucional. En efecto, en el ATC 85/2006 se señaló que el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer incluso que la Mesa extienda su examen más allá de la estricta verificación de los requisitos formales, excluyéndose únicamente que dicho examen implique un control de constitucionalidad liminar de la iniciativa parlamentaria.

En el mismo sentido debe tenerse en cuenta que este requisito ya viene impuesto para las proposiciones de ley de origen popular por de la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. En concreto su artículo 5.2.c) habilita a la Mesa del Congreso para inadmitir cuando *el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí*. Por tanto, no se trataría de una innovación radical sino de generalizar una exigencia técnica que ahora se limita a estas iniciativas populares.

Correspondería a la Mesa de la cámara afectada el juicio sobre cumplimiento de este requisito al amparo de sus facultades ordinarias de calificación y admisión de escritos y documentos (art.31.1.5.º del Reglamento del Congreso y art. 36.1.c) del Reglamento del Senado). En este sentido no se requeriría ninguna innovación.

Ciertamente puede plantearse la duda sobre el momento en que la diversidad de contenido se convierte en heterogeneidad proscrita.

Pero también aquí será aplicable lo que ha sentado la STC 119/2011, en el sentido de que *el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración... (que) debe contar con un margen de actuación amplio y flexible*. En definitiva sólo procederá la inadmisión cuando lo que se presenta padece *una falta absoluta de conexión*.

Alternativamente a la inadmisión, que permitirá al proponente la reformulación de la iniciativa en otra u otras nuevas, las mesas podrían por sí mismas en casos simples operar la división de un proyecto o

adiciones semejantes habría que introducir en las regulaciones de las distintas iniciativas legislativas o bien introducir una cláusula general válida para todas.

proposición de ley en dos o más, según lo demande su contenido (28). Los precedentes de la Mesa del Congreso cuando constata que un proyecto de ley ordinaria con regulaciones afectadas por la reserva de ley orgánica procede a dividir ese texto en dos, de tal modo que uno se tramita como proyecto de ley ordinaria y otro como proyecto de ley orgánica, podrían servir en este sentido (29).

Algunos objetarán que este control interno puede resultar insuficiente. Y ciertamente está lejos de ser la solución ideal. La solución ideal se alcanzaría cuando los titulares de la iniciativa legislativa, en particular el Gobierno y las minorías parlamentarias, comprendan la importancia de este tema, actuando con responsabilidad y sentido de Estado. Lo que les llevaría a buscar una homogeneidad legislativa básica en todas sus iniciativas y a procurar no deformar los procedimientos parlamentarios.

Pero en tanto se llega a tan deseable solución, el control parlamentario interno es la medida que mejor puede contribuir sino a erradicar sí al menos a rebajar los males detectados. Es una medida relativamente fácil de implantar y aplicar, sin coste sustancial para los promotores de nueva legislación. Pues no consiste en prohibir o excluir sino esencialmente en conducir o reconducir, esto es, en procurar que cada iniciativa se tramite por el procedimiento parlamentario, haciendo así de la vida parlamentaria una realidad más transparente y de las leyes un conjunto normativo más coherente y seguro. Ciertamente, por la flexibilidad y contención que debe observarse en el trámite de calificación de congruencia, no podrán eliminarse todos los defectos de técnica legislativa. Pero puede contribuirse a una sensible mejoría respecto a la situación actual.

(28) Esto es también lo que defiende CAZORLA PRIETO para las leyes de acompañamiento. Véase, 1998, pp. 131 y ss.

(29) Otros autores proponen soluciones distintas. Por ejemplo PENDÁS GARCÍA, 1990, p. 103, se muestra a favor de un coordinador parlamentario; CAZORLA PRIETO, 1999, p. 105, de un ponente relator. A nuestro juicio los inconvenientes de estas propuestas son que supondrían un mayor cambio respecto a la situación actual, en que las mesas comprueban el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, y que tendrían que operar ya muy avanzado el procedimiento legislativo, tras el debate de totalidad o el de toma en consideración. Lo lógico es que si hay que fraccionar un proyecto de ley en dos o más que esto se haga desde el primer momento para que cada uno pueda sufrir la tramitación que por razón de la materia le corresponda.

Lo que desde luego no es solución es su control por el Tribunal Constitucional (salvo que la infracción implique una vulneración grave de los requisitos constitucionales en cuyo caso lo más probable es que haya algo muy distinto a la incongruencia material). La STC 136/2011 así lo viene a confirmar al dictaminar que este tipo de carencias no suponen infracciones constitucionales.

Por eso no debería recurrirse al recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad o al recurso de amparo para impugnar la carencia de congruencia material de una ley. El Tribunal Constitucional podría en todo caso utilizar el requisito de especial trascendencia constitucional (art. 49.1 de la LOTC) para no admitir los recursos de amparo. Lo mismo podría hacer con las cuestiones de inconstitucionalidad (art. 37.1 de la LOTC) pues las consideraciones expuestas permiten prever una dificultad extrema para justificar el requisito del artículo 35.2 (*concretar el precepto constitucional que se supone infringido y especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión*). Y en el caso de los recursos de inconstitucionalidad, aunque la LOTC no cuenta con una previsión de inadmisión como la del artículo 37.1, podría jugarse con el incumplimiento del requisito del artículo 33.1 en el sentido de *precisar el precepto constitucional que se entiende infringido*. La STC 136/2011 ha dejado claro —repetimos— que no hay ningún precepto constitucional que prohíba las leyes multisectoriales o de contenido heterogéneo.

9. CONCLUSIONES

A título de resumen de todo lo anterior podemos presentar las siguientes conclusiones.

Primera. La homogeneidad legislativa, o limitación de cada ley a regular un objeto, evitando la mezcla de materias netamente distintas en un mismo texto, es algo enteramente exigible en el Estado de Derecho. Lo contrario produce serias disfunciones en el quehacer parlamentario y desorientación e inseguridad en los destinatarios de las leyes.

Segunda. Tal exigencia afecta al procedimiento completo de elaboración de las normas. Ni en el momento inicial ni en los posteriores debe admitirse adiciones que rompan esta regla de un modo claro.

Tercera. Como consecuencia de lo anterior, las enmiendas a un texto legislativo deben ser congruentes con el ámbito material del texto principal al que se refieran.

Cuarta. Igualmente las iniciativas legislativas (proyectos y proposiciones de ley) deben ser mínimamente coherentes desde el punto de vista de su ámbito material. Sería de todo punto incongruente y políticamente injusto eximir a las iniciativas sustantivas de lo que en cambio se reclama a las subsidiarias (enmiendas). Pues el mismo trastorno o más en el plano parlamentario y en el general jurídico produce una de estas iniciativas que una enmienda a las mismas.

Quinta. Es harto difícil que el incumplimiento de la congruencia material se traduzca en una vulneración constitucional. La inconstitucionalidad de una norma se produce esencialmente cuando la misma lesiona un mandato constitucional y no por su ubicación sistemática. Sería una enorme desproporción declarar inconstitucional (y nula) una norma en sí misma ajustada a la Constitución simplemente por su deficiente ubicación legislativa.

Sexta. Por lo mismo, no debía ser el Tribunal Constitucional el llamado a garantizar el principio de congruencia material de las leyes.

Séptima. Lo deseable es que el control de ese principio se haga internamente, en el seno de las cámaras. A tal efecto los Reglamentos parlamentarios deberían incorporar una exigencia en este sentido, esto es, que las iniciativas legislativas tienen que guardar una coherencia material mínima y que las enmiendas tienen que ceñirse al ámbito material del texto afectado.

Octava. Igualmente los Reglamentos parlamentarios deberían precisar los órganos internos que desde una posición de independencia estarían encargados de velar por esa exigencia material, lo que permitiría declarar su inadmisión o reformulación en caso de incumplimiento.

Novena. Lo anterior debe administrarse con prudencia, de tal modo que sólo una incongruencia ostensible pueda merecer una corrección.

10. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALONSO, Jose Antonio, *El Senado en el procedimiento legislativo ordinario*, Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya, Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, Valencia, 2000.

- ARCE JANARIZ, Alberto, «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 29, 1990.
- «Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión? Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Jornadas», *Parlamento y justicia constitucional: IV jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc PAU I VALL (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1997.
- BAUFUME, Bruno, *Ledroit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1993.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, «Los vicios en el procedimiento legislativo: La postura del Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/87», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, 1988.
- CHICO DE LA CÁMARA, Pablo, «Las leyes anuales de presupuestos y las denominadas leyes de acompañamiento en el Derecho comparado», en UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS, *La armonización legislativa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 1999.
- CAZORLA PRIETO, Luis María, *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, «Control de calidad de la ley y calidad del control de la ley», en A. MÉNENDEZ y A. PAU (dirs.), *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho*, Thomson-Civitas, Colegio libre de eméritos, Madrid, 2004.
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados*, Madrid, 1987.
- GARCÍA-ESCUADERO, Piedad, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, CEPC, Madrid, 2006.
- *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010.
- *Manual de técnica legislativa*, Civitas, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.
- JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés, «La impugnación de las leyes de medidas como problema. Consideraciones desde la jurisprudencia constitucional sobre la ley de presupuestos», *Revista española de Derecho financiero*, núm. 112, 2001.
- LAPORTA, Francisco J., «Teoría y realidad de la legislación: una introducción general», en A. MÉNENDEZ y A. PAU (dirs.), *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho*, Thomson-Civitas, Colegio libre de eméritos, Madrid, 2004.

- MAY, Erskine, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of parliament*, 22.^a ed., Butterworths, Londres, 1997.
- MERINO MERCHÁN, José F., «Enmienda a la totalidad a una Proposición de Ley. Necesidad de una reforma en los Reglamentos de las Cámaras Legislativas», *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7 1980.
- MERINO MERCHÁN, José F., y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», *Revista de las Cortes Generales*, 1991.
- MORENO GONZÁLEZ, Saturnina, *Constitución y leyes de «acompañamiento» presupuestario*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2004.
- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, «Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas», *V jornadas de derecho parlamentario El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- PENDÁS GARCÍA, Benigno, Procedimiento legislativo y calidad de las leyes, *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 28, 1990.
- REDONDO GARCÍA, Ana M.^a, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- SAINZ MORENO, Fernando, «El legislador racional y la predecibilidad de la conducta humana», en A. MÉNENDEZ y A. PAU (dirs.), *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho*, Thomson-Civitas, Colegio libre de eméritos, Madrid, 2004.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Contenido de las normas, principio de homogeneidad y estructura formal», en AAVV, *La calidad de las leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, «Iniciativa legislativa. Problemática de las enmiendas», en *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- «Intervención legislativa del Senado», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Óscar ALZAGA (dir.), t. VII, Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1998.
- «Las directrices de técnica normativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 2006.
- *Técnica normativa en la Unión Europea*, Senado, Madrid, 2008.