

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012

CRÉDITOS

INFORME

**ALGUNAS CUESTIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 2011**por **Enrique Soriano Hernández**Letrado de Corts Valencianes y Profesor Asociado de
Derecho Constitucional de la Universitat de València

RESUMEN

En el año 2011, el Tribunal Constitucional ha dictado tres sentencias en las que se abordan cuestiones relacionadas con la técnica legislativa. La primera, la STC 119/2011, de 5 de julio, expresa la necesaria homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado. Las otras dos sentencias examinadas se pronuncian sobre la constitucionalidad de las llamadas “leyes de acompañamiento” a la ley de presupuestos, reiterando la doctrina sobre las enmiendas.

ABSTRACT

The Constitutional Court pronounced three judgments in 2011, which address issues of legislative drafting. Firstly, the STC 119/2011, of July 5, expresses the necessary homogeneity of the amendments to the amended text. The other two judgments examined rule on the constitutionality of so-called “laws accompanying the budget act”, reiterating the doctrine on the amendments.

INTRODUCCIÓN

En el año 2011 el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse, al menos, en tres ocasiones sobre cuestiones que se pueden integrar dentro de lo que denominamos técnica legislativa, aunque este instrumento, esencial para garantizar el principio de seguridad jurídica¹, no ha tenido especial atención del Alto Tribunal².

En la jurisprudencia del alto tribunal podemos encontrar numerosos casos en los que elude entrar a cuestionar la técnica legislativa, manifestando que no es una materia sobre la que le corresponda pronunciarse, ya que para el Tribunal Constitucional “*el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa*” (STC 109/1987, por lo que, como ya había señalado en la STC 226/1993, FJ 4º, “*el control de jurisdiccionalidad de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica*”).

Cuando el Tribunal Constitucional ha realizado pronunciamientos que pueden incidir en esta materia no siempre han guardado una absoluta coherencia. Lo que ha servido de base de una de las sentencias, con un claro pronunciamiento sobre la naturaleza de las enmiendas en el procedimiento legislativo.

Las sentencias a las que hacemos referencia del año 2011 son, por orden cronológico, la 119/2011, de 5 de julio, 136/2011, de 13 de septiembre y la 176/2011, de 8 de noviembre. Las dos últimas tienen por objeto las conocidas como Leyes de acompañamiento

1. Según el propio TC la seguridad jurídica se puede definir como “*suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio*” (SSTC 27/1981).

2. García-Escudero Márquez, Piedad Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?, *Cuadernos Civitas*, Thomson Reuters, 2010
Manual de técnica legislativa. Civitas. Thomson Reuters, Instituto de Derecho Parlamentario, 2011.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

correspondientes a 1998 (Ley 50/1998) y a 1999 (Ley 55/1999). El objeto de la primera de las sentencias era un Acuerdo de la Mesa del Senado, de 3 de diciembre de 2003, confirmatorio de otro de 2 de diciembre del mismo año, por el que se admitían a trámite enmiendas presentadas al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje³.

LAS ENMIENDAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Los límites de las enmiendas y su contenido son cuestiones sobre la que el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones. Ha sido con la primera de las sentencias que se examinan con la que el TC ha tomado una opción clara, superando las contradicciones que hasta ese momento se habían podido apreciar en sus anteriores resoluciones⁴.

Antes de examinar la opción de la STC 119/2011, parece oportuno recordar, como hace la propia sentencia, los pronunciamientos del Alto Tribunal en los que ante una posible contradicción y, consciente de ello, reexamina.

La primera de las resoluciones del Tribunal Constitucional fue la Sentencia 99/1987, de 11 de junio. En esta Sentencia el Tribunal manifestó una resolución en la que no consideraba ajena a la Constitución Española una concepción material de las enmiendas, ya que *“no existe ni en la Constitución, ni en los Reglamentos de ambas Cámaras, norma alguna que establezca una limitación 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, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un grupo parlamentarios presentó como tal no ha habido en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad”* (FJ 1º).

En esta línea se pronunció también la Sentencia 194/2000, de 19 de julio. El Tribunal manifestaba que, si bien se podía invocar razones de índole técnica, nada impedía que se pudieran formular enmiendas y, en el caso concreto del Senado, afirmaba que *“la posibilidad de que el Senado introduzca enmiendas en los textos remitidos por el Congreso de los Diputados aparece expresamente contemplada en el art. 90.2 CE, en tanto que el art. 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula el procedimiento a seguir en tales casos, pero una vez que son aceptadas, las enmiendas se incorporan al texto del proyecto de ley con los mismos efectos jurídicos que las aprobadas por la Cámara Baja”* (FJ 3º).

Una opción distinta es la que se inicia con la Sentencia 23/1990, de 15 de febrero. En esta sentencia el Alto Tribunal se manifestaba favorable al rechazo de unas enmiendas por estimar que carecían de la congruencia con el texto que se pretendía enmendar. La sentencia, cuyo origen estaba en la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, expresaba que la enmienda desvirtuaba *“lo que es un auténtica enmienda y se convierte el escrito en el que se contiene en otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura en cuanto se*

3. La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional fue matizada por Arce Janariz, Alberto en *El derecho de enmienda por el Tribunal Constitucional*, en REDC, número 41, 1994, págs 151-172.

4. Sobre este tema puede verse Visiedo Mazón, Francisco J. y Soriano Hernández, E., *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, AELPA, 2000.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

pretende modificar otros preceptos estatutarios que no son objeto del proyecto de ley y, al tiempo, intentar con ello una iniciativa de reforma del Estatuto sin los requisitos de legitimación precisos para ello, establecidos en el art. 61.1 de dicho Estatuto autonómico” (FJ 5º).

La segunda resolución que dictó el Alto Tribunal en esta línea fue el ATC 275/1993. En este caso el origen de la resolución se encontraba también en la presentación de un conjunto de enmiendas parciales sobre el texto de reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. La inadmisión de las enmiendas se consideró por el Tribunal Constitucional razonable y no atentatoria a los derechos fundamentales de los parlamentarios. El Tribunal Constitucional consideró que se estaba “sobrepasando la posibilidad de presentación de enmiendas al articulado de las Proposiciones de ley, tal y como establece regulado en el art. 151.6 del Reglamento, pretendiendo en realidad una enmienda a la totalidad con texto alternativo, ignorando con ello que la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de este trámite, que no puede en consecuencia ser reabierto, y además vulnerando el art. 56 del Estatuto, que establece una legitimación tasada para la iniciativa de la reforma estatutaria”.

La tercera de las resoluciones del Tribunal Constitucional fue el ATC 118/1999, de 10 de mayo. En este Auto que confirma la valoración efectuada por la Mesa de la Cámara, es quizá la resolución donde hay un pronunciamiento con mayor rotundidad sobre la existencia de un concepto material de enmienda. Su origen se encontraba precisamente en una ley de las conocidas como “leyes de acompañamiento”, en la que el Tribunal señalaba que:

“... Sin embargo, como se desprende también de la doctrina constitucional reseñada en relación con las enmiendas a la totalidad con texto alternativo para cumplir aquel requisito no es suficiente una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, no bastando 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.

Esta conexión u homogeneidad de objeto con el texto enmendado resulta también exigible a las enmiendas parciales al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquel, 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 de 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” (FJ 4º).

Entre la sentencia 194/2000, de 19 de julio y el Auto 118/1999, de 10 de mayo, transcurre poco más de un año y, sin embargo, la posición que se mantiene difiere. La sentencia ignora la posición mantenida en el auto. Una diferencia relevante era que, mientras el ATC, de 10 de mayo de 1999, tenía su origen en un parlamento autonómico, por ende unicameral, la sentencia del año 2000 tenía su origen en unas enmiendas presentadas en el Senado. La diferente resolución podía estar motivada en que en las sentencia

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

99/1987 y 194/2000 lo que se pretendía garantizar era una capacidad de presentar enmiendas por parte del Senado, al menos tan amplia como las del Congreso. En las otras resoluciones el Tribunal Constitucional “*contempla las enmiendas desde una óptica menos elevada (sin que se vean envueltas grades consideraciones institucionales), desde el punto de vista del artículo 23 de la Constitución y, por tanto, en recursos de amparo (sentencias 23/1990 y ATC 275/1993), reconoce con toda lógica que las enmiendas han de tener conexión con el texto enmendado*”⁵. En todo caso no deja de ser una coincidencia que el pronunciamiento rotundo del Tribunal Constitucional se desarrolle en procesos legislativos en parlamentos autonómicos y tenga un cariz distinto cuando la sede parlamentaria son las Cortes Generales. Sin embargo, es con ocasión de la admisión a trámite por la mesa del Senado de unas enmiendas, contra la que se formula un recurso de amparo en el que el Tribunal Constitucional decide revisar su doctrina para superar la contradicción apreciada.

En relación a este bloque de resoluciones, que acaba concluyendo en una concepción material de la enmienda que aparece vinculada al texto que se pretende enmendar, la Sentencia 119/2011 insiste en la necesidad de la homogeneidad entre las enmiendas con las iniciativas que pretende enmendar, “*no sólo en aquellos supuestos en que el Reglamento de la Cámara lo tenga previsto de manera expresa (STC 23/1990 y ATC 275/1993), sino también, en aquellos casos en que no se establezca una concreta previsión al respecto (ATC 118/1999)*” (FJ 5).

El Tribunal Constitucional, en la STC 119/2011, señala 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 guardan una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso*” (FJ 6º). Concluyendo el Tribunal que “*incluso en los supuestos en los que el Reglamento de la Cámara Legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, ésta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo. Por otra parte, la conclusión de que la Constitución impone, a un implícitamente, la existencia de determinados límites materiales en la actividad legislativa, no resulta novedosa sino que también se ha derivado, por ejemplo en relación con las leyes de presupuestos*” (FJ 4º).

En la sentencia referida el Alto Tribunal indica algunos elementos, “*ideas adicionales*” según la sentencia, sobre cómo valorar la concurrencia de una conexión material o la relación de homogeneidad entre la iniciativa y la enmienda. En primer lugar señala que debe existir un amplio margen de valoración por parte del órgano a quien reglamentariamente le corresponda efectuar esa evaluación. En segundo lugar, la valoración debe hacerse en el seno del procedimiento legislativo en el que las dos Cámaras no se encuentran en una misma posición, Congreso y Senado no actúan en el mismo momento ni tienen las mismas facultades. En tercer lugar, establece que aunque en determinados supuestos sea oportuno acelerar la aprobación de una norma hay mecanismos para atender esa urgencia, indicando que “*aceptar el ejercicio del derecho de enmienda como mecanismo paliativo o sustitutivo de las insuficiencias que pudieran tener los procedimientos legislativos supondría tanto como hacer caso omiso de la voluntad del constituyente*” (FJ 7º) y es que señala que “*desatender los límites constitucionales*

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y, cuando excepcionalmente no sea posible, debe asumir el coste democrático que puede tener pero no forzar la Constitución” (FJ 7º).

Las enmiendas que fueron origen de la sentencia del Tribunal se formulaban al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la ley del arbitraje. De las dos enmiendas, una de ellas estaba destinada a establecer el régimen de entrada en vigor, y la otra introducía una serie de modificaciones en el Código Penal. Los nuevos delitos tipificados era la convocatoria de elecciones generales, autonómicas o locales, o consultas populares por medio de referéndum. El tercero de los nuevos preceptos que se pretendía incorporar establecía como tipo penal a llegar “fondos o bienes de naturaleza pública, subvenciones o ayudas públicas de cualquier clase, a asociaciones ilegales o partidos políticos disueltos o suspendidos por resolución judicial”. Las reformas que se querían incorporar eran coletazos de lo que se conoció como Plan Ibarretxe. Las enmiendas eran una muestra de la frecuente tendencia a responder con medidas legislativas urgentes a situaciones políticas específicas, lo que impide la necesaria reflexión en materias que afectan a los derechos y libertades de los ciudadanos.

La vulneración del art. 23.2 CE se produce por la privación de un debate informado. Derecho que se deduce de la exigencia de que los proyectos deben acompañar de antecedentes. El derecho de enmienda de los parlamentarios es “un auténtico derecho central de su derecho de participación en el artículo 23.2 CE”, no un “mero derecho reglamentario”. Ello impone que deba ser “posible la presentación de propuestas legislativas, 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 al voto”. Concluye que existió una restricción a los parlamentarios de sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto, con una problemática completamente ajena, distinta, a la que había rodeado la ley de arbitraje.

La sentencia, tras las relevantes valoraciones doctrinales que efectúa, acaba concluyendo que “basta con el reconocimiento del derecho vulnerado y con la anulación de los acuerdos impugnados”. El origen de la sentencia era un recurso de amparo que fue resuelto por el Pleno de Tribunal, de conformidad con el artículo 10.1.4 LOTC, debido a que su objeto es superar, la hasta ese momento posible colisión entre diversos pronunciamientos del propio Tribunal. El objeto de los recursos es restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formula el recurso (art. 41.3 LOTC), y no concurre el supuesto contemplado en el artículo 55.2 LOTC. La consecuencia será que no se plantea la constitucionalidad de los preceptos afectados de la Ley orgánica 20/2003, de 23 de diciembre.

SENTENCIA 136/2011: LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO Y ENMIENDAS

La segunda de las Sentencias (136/2011, de 13 de septiembre) tenía por objeto, como se ha indicado, la “ley de acompañamiento” para el año 1998 (Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)⁶. Esta es la primera sentencia en la que el alto tribunal entra a conocer sobre esta modalidad normativa con un pronunciamiento sobre esta técnica. La aparición de esta modalidad de norma,

6. Pulido Quecedo, Manuel, “La doctrina del Tribunal Supremo sobre las leyes de acompañamiento a la luz del principio de seguridad jurídica”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 21/2002 (BIB 2003\75).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

“saco”, surge como consecuencia de la doctrina del propio Tribunal Constitucional en la que se limitaba el contenido posible de la ley anual de presupuestos. El alto tribunal señaló que para que una materia distinta al contenido mínimo de la ley de presupuestos pudiera incorporarse era necesario que *“esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”* (STC 76/1992 F 4). La delimitación de ese contenido dio lugar a las llamadas “leyes de acompañamiento” a la ley presupuestaria⁷, en la que se incorporan todas aquellas materias que no tienen cabida en la ley que se supone acompañan. Esta modalidad normativa ha sido objeto de críticas doctrinales, esencialmente por considerar que entran en colisión con el principio de seguridad jurídica⁸. El Tribunal Constitucional, sin embargo, no comparte en esta sentencia las referidas críticas. Aunque la Sentencia ha sido objeto de dos votos particulares, uno del Magistrado Aragón Reyes, en el que se critican aspectos fundamentales de la misma.

En las dos últimas legislaturas de las Cortes Generales el ejecutivo optó por no utilizar la técnica de las leyes de acompañamiento. Los recursos que dieron lugar a las SSTC 136/2011 y 176/2011 eran recursos formulados cuando el partido gobernante en las dos últimas legislaturas se encontraba en la oposición. Ello no ha sido óbice para que esa técnica se haya seguido empleando en el ámbito de las Comunidades Autónomas de forma habitual, modificando más leyes de las que son aprobadas el resto del año. Tampoco hay que olvidar que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, contenía modificaciones a innumerables leyes, siendo su contenido no muy ajeno al de las leyes de acompañamiento.

La Sentencia aborda dos cuestiones esenciales, por una parte, la naturaleza de las enmiendas, relacionada con la posible vulneración del art. 90.2 CE. La segunda cuestión, que se reiterará en la tercera de las Sentencias, es la constitucionalidad de la propia existencia de leyes de acompañamiento.

Los diputados recurrentes señalaban que el que la ley impugnada hubiese sido aprobada a través del correspondiente procedimiento legislativo, no es justificación constitucional suficiente (FJ 3), si ello comporta la infracción de los principios democráticos y de seguridad jurídica. Sin embargo, el Tribunal Constitucional recuerda que el poder legislativo puede *“legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esa potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución”* (STC 76/1983, de 5 de agosto, F 4). Asimismo, si bien las leyes tienen que tender a la generalidad, tanto formal como material, las excepciones son las leyes singulares o las leyes de caso único y, en este sentido, viene a recordar también que en la *“Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional”* (STC 166/1986, FJ 11).

La característica esencial que define las leyes de acompañamiento no es que su elaboración sea en paralelo a la aprobación de las leyes de presupuesto, sino que las mismas se utilizan para modificar un número importante de leyes, cuya relación con el

7. La primera fue la LEY 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

8. Rodríguez Bereijo, Álvaro Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes REDC núm. 44 p53.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

presupuesto, a lo sumo, es anecdótica. Es por ello un producto normativo heterogéneo en cuanto a su contenido, que entra en colisión con el principio constitucional de seguridad jurídica⁹. El TC manifiesta, sin embargo, que, aunque la homogeneidad de un texto legislativo es deseable, no es un obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues en ningún caso la Constitución establece límite a un contenido heterogéneo. El único límite a la heterogeneidad de un texto legislativo se encuentra, según recuerda la sentencia, en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la iniciativa legislativa popular. El artículo 5.2, apartado c establece como motivo de inadmisibilidad *“El hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí”*. La redacción actual fue introducida por la LO 4/2006, de 26 de mayo. La variación consistió en incorporar *“manifiestamente distintas”*, por lo que el propósito era ponderar este aspecto. Motivo de inadmisión que, con redacciones análogas, se repite en las leyes de iniciativa legislativa popular de las Comunidades Autónomas. La limitación deriva directamente de la propia legislación reguladora de la iniciativa legislativa, por lo que, a tenor del alto tribunal, nada impediría que en el reglamento parlamentario o una norma con rango legal limitase la presentación de iniciativas legislativas tuvieran un contenido heterogéneo.

Hasta la fecha las normas¹⁰.dictadas por los ejecutivos¹¹ sobre técnica normativa han sido un conjunto de reglas que carecen de carácter imperativo lo que permite la pervivencia de este tipo de iniciativas. Sin embargo, en algunos textos constituciones de reciente elaboración sí que se ha optado por incorporar limitaciones a la presentación de los proyectos de ley¹².

El Tribunal considera que si bien la ley de acompañamiento 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» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4]”* (STC 136/2011, FJ 3). Concluye el Tribunal señalando que *“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”*.

Especial mención merece el Fundamento Jurídico 5º de la sentencia y la crítica que al mismo formula el Magistrado Aragón Reyes. En el citado fundamento se señala que en el principio democrático consagrado en el art. 1 CE *“se impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional. No cabe duda, sin embargo, de que el sistema establecido conduce inevitablemente a una tensión característica derivada*

9. Aguiló Lúcia, Lluís, *“Técnica legislativa y seguridad jurídica”*, en http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20111013_ibe_agulio_lucia_l_es_o.pdf

10. Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2005).

11. En el caso de la Comunidad Valenciana, el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, regula, como su título indica, tanto el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos, como cuestiones de técnica normativa. La disposición final primera expresamente señala que las disposiciones relativas a estructura y forma de los proyectos normativos tienen *“carácter de directrices o normas orientadoras, careciendo de rango reglamentario”*.

12. El artículo 138 de la Constitución de Ecuador establece: *“Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia...”*.

PORTADA

de la doble condición de los grupos parlamentarios como instrumentos al servicio del ejercicio democrático”.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Como señala el Magistrado Aragón Reyes en su voto particular en este Fundamento Jurídico nos encontramos con una confusión entre el principio mayoritario y el principio democrático, ya que “es necesario distinguir dos planos diferentes: por un lado, el de la adopción de decisiones parlamentarias, que es donde cabalmente rige el principio mayoritario al que se refiere nuestra doctrina; por otro, el del procedimiento deliberativo previo a la adopción de la decisión o acuerdo parlamentario, que es donde tiene su cabal asiento el principio de pluralismo democrático (art. 1.1 CE) como manifestación de la participación política de la minoría”.

El voto particular señala que “constitucionalmente, no puede tener valor de ley¹³ cualquier decisión adoptada por el Parlamento con este nombre”. Recurre a lo preceptuado en la Sentencia 76/1983 en la que se señalaba que se puede legislar, en principio, sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esa potestad puede tener sus límites, derivados de la Constitución y, a juicio del Magistrado “estos límites son tanto sustantivos como formales, de suerte que la ley no puede entrar en contradicción con normas materiales de la Constitución, ni tampoco con normas o principios estructurales expresos o deducibles de nuestro sistema constitucional parlamentario y democrático. Si se traspasan esos límites, este Tribunal está llamado a depurar y expulsar del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional, tanto por motivos formales como materiales, garantizando la primacía de la Constitución (art. 27.1 LOTC), mediante los procesos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes (arts. 161 a 164 CE y arts. 27 y ss. LOTC)”, principio activo por el cual, a su juicio, devienen inconstitucionales estas leyes de acompañamiento.

La Sentencia 136/2011 destina los fundamentos jurídicos 6 a 8 al examen de la posible vulneración, producida a juicio de los recurrentes, del derecho a enmienda previsto en el art. 90.2 CE. La introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario suponía una “restricción objetiva al derecho de la minoría, pues dichas enmiendas no permiten más que su discusión –para su aceptación, rechazo o transacción– pero impiden la participación de las minorías para presentar otras enmiendas de sentido distinto a las de la mayoría”. Para los recurrentes, según señala el derecho, “la posibilidad de introducir en el Senado enmiendas al texto aprobado por el Congreso de los Diputados, de conformidad con el art. 90.2 CE, no es un derecho absoluto, sino que debe coexistir con el principio democrático que se ve vulnerado a través de la limitación del derecho de las minorías y la identificación del derecho de la mayoría con el Gobierno...”.

El Tribunal Constitucional para analizar la afirmación precedente por parte de los recurrentes establece como parámetros de constitucionalidad reglamentos parlamentarios que, como en alguna otra ocasión ha manifestado el Tribunal Constitucional, “que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas” (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2). Ello le lleva a repasar de nuevo la doctrina en esta materia al Tribunal Constitucional, concluyendo que “el ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras debe contraerse a la materia y objeto de la iniciativa legislativa presentada por quien está legitimado para ello”(FJ 6).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Delimitado el marco normativo por la Constitución y los Reglamentos del Congreso y del Senado, la Sentencia retoma la doctrina marcada por la reciente Sentencia 119/2011, de 5 de junio, en la que recuerda que, tras analizar las distintas resoluciones, *“tanto en procesos de control de constitucionalidad de disposiciones con rango de ley como en recursos de amparo, concluyendo, en primer lugar, y con carácter general, que desde la perspectiva constitucional cabe extraer una «exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar» que derivaría «del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado», habida cuenta que «la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad», razón por la cual, «[l]a enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa» (FJ 7).*

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 8 de esta Sentencia, tras reafirmar su doctrina, señala que *“el carácter que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el principio democrático y el pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo sólo podrá viciar de inconstitucionalidad la ley «cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5]. Valores y principios que han de ser respetados también en la tramitación de las leyes que, como la impugnada, tengan un contenido heterogéneo, si bien en este caso la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria”.*

Continua el Tribunal señalando que efectivamente el uso indebido del derecho de enmienda puede provocar una vulneración de los derechos y facultades que integran el estatus constitucional relevante de los representantes políticos (art. 23.2 CE) y en conexión el derecho de participación ciudadana en asuntos públicos (art. 23.1 CE), pero matiza que *“no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado normativo final, tampoco «toda infracción de los reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional» (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2)...”.*

Esa doctrina señala que en la Sentencia 119/2011 se llegó a declarar la vulneración del derecho, sin embargo, esa misma doctrina en el caso de la Ley 50/1998 le lleva a señalar que no procede la declaración de inconstitucionalidad, ya que de haberse producido la vulneración habría sido en relación a los preceptos que pudieran adolecer de los defectos denunciados, pero el Tribunal considera que *“no es función de este Tribunal Constitucional la de investigar el contenido de la Ley 50/1998 a la búsqueda de los concretos preceptos respecto de los cuales se haya podido producir la situación denunciada en la demanda, por lo que debemos detener aquí nuestro análisis” (FJ 8).*

Para el Tribunal no ofrece especiales dificultades de comprensión y entendimiento el contenido de la Ley recurrida que *“puedan inducir a sus eventuales destinatarios a error o confusión. Y de existir, como se sostiene, era labor de los recurrentes identificar los concretos preceptos que adolecerían de semejante vicio y explicitar las razones por las que se considera que la duda sembrada entre sus potenciales destinatarios es insuperable y, por tanto, merecedora de una declaración de inconstitucionalidad” (FJ 9).*

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Esta inacción es rechazada por el Magistrado Aragón Reyes en su voto particular, quien recuerda que la admisión de enmiendas de textos que no guardan relación afectan al núcleo de la función representativa de los Senadores y lesiona el derecho al cargo parlamentario, se trata de la admisión de nuevas iniciativas que impedían a los Senadores utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE. La introducción de estas enmiendas en el Senado por el Grupo Parlamentario mayoritario supone la restricción injustificada al derecho de la minoría que infringe el procedimiento legislativo bicameral.

El Magistrado concluye, en relación a la resolución de sus compañeros Magistrados, que *“sí estamos obligados a indagar qué enmiendas encubren verdaderos supuestos de iniciativa legislativa, dada la publicidad oficial en el «Diario de Sesiones», y habida cuenta de que no somos árbitros, sino defensores de la supremacía de la Constitución y controladores de la constitucionalidad de las leyes (art. 27.1 LOTC), cuando, como sucede en el presente caso, sobre ello hemos sido requeridos por quienes se encuentran legitimados para promover un recurso de inconstitucionalidad (art. 162.1 CE y art. 32 LOTC), y que han argumentado suficientemente en su recurso sobre la existencia de este vicio de inconstitucionalidad que denuncian”* (punto 4 b del voto particular).

Rechaza el voto particular el que la *“«eficacia» puede utilizarse para justificar la práctica de admisión de enmiendas que realmente encubren otras iniciativas legislativas, cuando en el ordenamiento jurídico se prevén soluciones distintas para dar una respuesta necesaria a estas situaciones. Además, señala que “nada impide la presentación conjunta de proposiciones de ley por parte de los grupos políticos parlamentarios que pretenden llevar a efecto lo acordado con ocasión de la negociación política sobre un determinado asunto”* (punto 5 del voto particular), y que las situaciones que demandan una respuesta legislativa urgente, como ya se ha señalado en la Sentencia 119/2011, tienen distintos cauces expresamente previstos en la Constitución y en los reglamentos parlamentarios.

La Sentencia también aborda otras materia relacionadas con el procedimiento legislativo¹⁴, si bien las soslaya, tales como la ausencia de memoria, dado que no se concreta por parte de los recurrentes ni se argumenta la insuficiencia en los antecedentes, reiterando la doctrina de la Sentencia 108/1986 en la que se señalaba que la trascendencia de los antecedentes sólo relevancia en el caso de que hubiesen sido un elemento de juicio necesario para la decisión. Asimismo no se pronuncia sobre la delegación, ya que considera que es una materia que es propia del funcionamiento de las Cámaras. Y, en tercer lugar, critica la inexistencia de informe de otras comisiones, previstos en el art. 43.2 del Reglamento del Congreso, no se constituye en obligación necesaria. También rechaza que tenga consecuencias la tramitación por urgencia, que supone la reducción del tiempo para la tramitación, y que no tiene que traducirse en merma alguna del principio constitucional (STC 234/2000, FJ 13). Finalmente los recurrentes atribuían a la ley de “acompañamiento” una naturaleza análoga a la de la Ley de Presupuestos y, de ella, concluían en la aplicación de los mismos límites que el art. 134 CE le impone a la norma de referencia. El TC, sin embargo, manifiesta que la ley de presupuestos, según señala el art. 134.2 CE, tiene un contenido definido, unos condicionantes y una función específica, solo a esa ley es a la que se le pueden imponer esas limitaciones. Esas limitaciones no pueden *“extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de s actividad legislativa”*. A este tipo de normas no se les puede trasladar el tratamiento singular que tienen otras leyes con un tratamiento específico.

14. Sobre esta sentencia puede verse Sanz Pérez, Ángel Luis, “El procedimiento legislativo en la jurisprudencia constitucional: los antecedentes, los plazos y las enmiendas”, en *Revista Aranzadi Doctrinal* 7/2001, parte Tribuna.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS****STC 176/2011, VUELTA A LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO**

La última de las Sentencias de 2011 es la 176/2011, de 8 de noviembre, que tiene por objeto, como hemos indicado, otra ley de acompañamiento, la 55/1999, de 29 de diciembre. Esta Sentencia es tributaria de la anterior en la medida en que se reiteraban los argumentos y los problemas constitucionales que se planteaban eran los mismos que en el recurso formulado contra la Ley 50/1998, resueltos en la Sentencia 136/2011.

El TC rechaza entrar a conocer de la denuncia sobre el derecho de enmienda reiterando, como ya había realizado en la precedente sentencia, que la inobservancia de la regulación del procedimiento legislativo solo puede viciar de inconstitucionalidad una ley cuando comporte una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de las cámaras. El alto tribunal considera que, al igual que en la sentencia precedente, los recurrentes efectúan un cuestionamiento de carácter genérico sin una argumentación mínima. A ello añade la sentencia que en este caso *“los vicios citados no fueron denunciados ante la misma Cámara (salvo el de la decisión de atribuir a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el estudio del proyecto de ley, decisión ésta respecto de la que solicitó su reconsideración)” (F 4)*

CONSIDERACIONES FINALES

En las sentencias del Tribunal Constitucional del año 2011, en las que encontramos referencias a la técnica legislativa, merece destacarse la primera de ellas en la que parece haber optado, después de dudas, por un concepto material de enmienda que suponen la existencia de una conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa y la enmienda. La adecuada valoración de esa conexión se debe hacer, según el alto tribunal, permitiendo, en primer lugar, un amplio margen de valoración al órgano que evalúa, lo que supone dotarlo de una flexibilidad que no tiene límites.

El segundo elemento de evaluación consiste en tener en cuenta la distinta posición que la Constitución confiere a las dos cámaras de las Cortes Generales.

El tercer elemento que manifiesta es que utilizar la enmienda como vía para resolver urgencias no deja de ser una lesión constitucional si utiliza para sustituir insuficiencias del procedimiento legislativo.

Sin embargo, la asunción de estos criterios no se ha traducido en que las resoluciones del alto tribunal, por diversas causas, examinen las leyes recurridas teniendo en cuenta que la técnica legislativa incide en el principio de seguridad jurídica, ya que sigue insistiendo en que *“el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica”* (STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5).

En esa línea, estima que recae la responsabilidad en los recurrentes señalar los concretos preceptos en los que se manifiestan los vicios derivados de la aceptación de las enmiendas carentes de conexión material. Como señala el voto particular de Aragón, la publicidad de que está dotado el procedimiento legislativo permite identificar esos preceptos concretos y lo que al tribunal corresponde no es ser un simple árbitro, sino que debe defender la supremacía de la Constitución.

La doctrina que la STC 119/2011, de 5 de julio, consolida se ha visto reflejada en el ATC 9/2012, de 13 de enero, en el que se inadmitió un recurso de amparo contra diversas resoluciones de la Mesa del Congreso relacionadas con la tramitación de la reforma del artículo 135 CE y en la STC 11/2012, de 13 de enero, en la que se utiliza a la misma para recordar que la urgencia normativa no deja de ser una *“lesión constitucional”*. ■