



## **De homogeneidades y enmiendas transaccionales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2025, de 2 de diciembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2121-2025\***

On homogeneities and transactional amendments.  
Commentary on the Constitutional Court  
Ruling 186/2025, of December 2, 2025. Appeal of  
Constitutionality no. 2121-2025\*\*

Francisco Javier Ruiz Bursón

Letrado del Parlamento de Andalucía.

Profesor colaborador honorario

Universidad CEU-Fernando III, CEU Universities

<https://orcid.org/0000-0002-1597-3820>

Fecha de recepción: 03/02/2026

Fecha de aceptación: 08/06/2026

Sumario: I. ANTECEDENTES.—II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.—III. CRÍTICA DE LA SENTENCIA.—3.1. Parámetro para el enjuiciamiento de las enmiendas transaccionales debatidas en Comisión.—3.2. Aplicación del parámetro al presente caso.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

### **I. ANTECEDENTES**

El Gobierno presentó ante el Congreso de los Diputados el proyecto de ley por el que se establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud. La Mesa de la Cámara, en reunión del 11 de junio de 2024, acordó admitirlo, así como la remisión del mismo a la Comisión de Hacienda y Función Pública, con competencia legislativa ple-

---

\* BOE núm. 8, de 9 de enero de 2026.

\* BOE no. 8, of January 9, 2026.

na y por vía de urgencia, ordenando su publicación<sup>1</sup>. Sin embargo, el Pleno del Congreso de 26 de septiembre de 2024 adoptó el acuerdo de avocar el debate y votación final del proyecto en cuestión.

Aunque en un principio la iniciativa se constreñía a la regulación de la figura tributaria reseñada en su título, durante la tramitación parlamentaria se incorporaron al texto legislativo dos figuras impositivas bajo la especie de nuevas disposiciones finales: el impuesto sobre líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, así como el impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (IMIC). Este último, con una extensión de veinte puntos, procedía de la enmienda núm. 108 del Grupo parlamentario Socialista<sup>2</sup>. El Grupo parlamentario Popular, mediante escrito presentado el 14 de noviembre de 2024, solicitó un informe jurídico, cuestionando que varias enmiendas, entre las que se encontraba la citada, incumplían el requisito de homogeneidad establecido por la jurisprudencia constitucional. Según consta en el acta de la sesión de 19 de noviembre del mismo año, la Mesa de la Comisión rechazó tal petición y el Presidente de la misma justificó la admisión de las enmiendas innovadoras *alegando la amplitud y heterogeneidad del texto, y la necesidad de aplicar con flexibilidad el principio de homogeneidad en materia tributaria*<sup>3</sup>.

Posteriormente, durante el curso de la sesión de la Comisión de Hacienda y Función Pública de 19 de noviembre de 2024, los grupos parlamentarios Socialista, Plurinacional Sumar y Juntos por Cataluña/Junts per Catalunya presentaron la enmienda transaccional número 4 sobre la base de la anteriormente mencionada. En aquella se añadía un nuevo apartado veintiuno a la Disposición final novena mediante la que se distribuía el rendimiento del impuesto entre las distintas comunidades autónomas de régimen común atendiendo a su PIB regional<sup>4</sup>. Tras ser rechazadas en Comisión tanto la enmienda de origen como la transaccionada<sup>5</sup>, y presentarse el escrito de mantenimiento de ambas por el Grupo Socialista<sup>6</sup>, el Pleno de la Cámara Baja aprobó dicha transaccional en el debate final, dos días más tarde, por 177 votos a favor y 174 en contra.

Durante su periplo en el Senado, el Pleno aprobó la enmienda número 58 que proponía enmendar el apartado veintiuno, entre otros extremos, para modificar el régimen de reparto.

<sup>1</sup> BOCG núm. 23-1, de 14 de junio de 2024, p. 1.

<sup>2</sup> BOCG núm. 23-7, de 7 de noviembre de 2024, pp. 167-172.

<sup>3</sup> Fundamento Jurídico 3, letra a).

<sup>4</sup> BOCG núm. 23-6, de 28 de noviembre de 2024, p. 120.

<sup>5</sup> DSCD núm. 217, de 18 de noviembre de 2024, pp. 19-20. El resultado de la votación de la transaccional fue de 17 votos a favor, 17 en contra y 2 abstenciones, resolviéndose el empate mediante el cálculo del voto ponderado.

<sup>6</sup> BOCG núm. 23-5, de 25 de noviembre de 2024, p. 122.

Finalmente, el Pleno del Congreso acabó rechazando la enmienda aprobada en la Cámara Baja, el 19 de diciembre de 2024, por 138 votos a favor y 111 en contra. El proyecto aprobado pasó a ser la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, publicada en el BOE del día siguiente.

Una vez finalizado el procedimiento legislativo, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el citado apartado 21 de la Disposición final novena de la Ley 7/2024, mediante escrito registrado ante el Tribunal Constitucional el 21 de marzo de 2025. La impugnación se fundaba en dos razones, una de carácter material y otra procedimental. Desde la perspectiva de fondo, se alegaba la vulneración de los artículos 2, 31.2, 81, 138.1 y 156 de la CE, junto a otros de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y, en el ámbito del procedimiento legislativo, la lesión del artículo 23.2 de nuestra Carta Magna por *alteración sustancial del procedimiento legislativo y la falta de homogeneidad entre el contenido de la norma y la enmienda*<sup>7</sup>. En el presente trabajo, nos ceñiremos a este último motivo.

La letrada de Cortes Generales, en las alegaciones registradas el 7 de mayo de 2025, considera que en ningún caso puede contemplarse la falta de homogeneidad, atendiendo a la literalidad del Reglamento del Congreso de los Diputados y a la jurisprudencia constitucional, en tanto que la enmienda transaccional fue objeto de deliberación, votación y aprobación en el Pleno, sin que ningún grupo parlamentario la cuestionara o existiera restricciones para ello, y que la misma guarda conexión material directa con la disposición final en cuestión, ya que determina el destino de su recaudación<sup>8</sup>.

Por su parte, el Fiscal, en su escrito de 14 de mayo de 2025, entiende que no existe carencia de homogeneidad entre la enmienda y el texto de la iniciativa, dado que el impuesto al que se refiere la norma recurrida se encuentra profusamente citado en el preámbulo de la ley, guarda relación directa con la creación de un impuesto complementario para grupos multinacionales y grandes grupos nacionales y así resultaría de la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional recogida, entre otras, por las sentencias 209/2012 y 149/2023<sup>9</sup>.

Mediante providencia de 24 de noviembre de 2025 se fijó fecha para la deliberación y voto del fallo, lo cual tuvo lugar el 2 de diciembre de dicho año.

---

<sup>7</sup> Antecedente 1, letra B, b).

<sup>8</sup> Antecedente 5.

<sup>9</sup> Antecedente 6, letra b). Conviene reseñar que ninguna de las sentencias citadas parecen aplicables al presente caso, en tanto que no tienen por objeto enmiendas transaccionales y hacen referencia a iniciativa legislativas de contenido heterogéneo.

## II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

El estudio de la presente materia, en relación con la eventual vulneración del artículo 23 de la Constitución por la enmienda impugnada, se encuentra recogido en la letra b del Fundamento Jurídico Tercero.

El razonamiento del Tribunal se divide en dos partes netamente diferenciadas: la exposición de la doctrina constitucional previa en materia de homogeneidad de las enmiendas y su aplicación al supuesto concreto.

En un primer momento, se hace referencia a las sentencias 49/2023, de 10 de mayo, FJ 11 c), 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 3 a), y 119/2011, de 5 de julio, FF JJ 7 y 8, para exponer la regla general de que las enmiendas parciales, dada su subsidiariedad respecto del proyecto o la proposición de ley enmendada, no pueden alterar el objeto de la iniciativa y, por tanto, han de guardar una conexión mínima con el objeto del texto que pretenden modificar o, dicho en otras palabras, no pueden incurrir en la más absoluta desconexión respecto de aquel. Posteriormente, se expone la modulación de dicho criterio, con cita de la sentencia 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5, en el sentido de que no se incurre en inconstitucionalidad cuando exista la necesaria conexión entre la enmienda y el texto legal enmendado.

Entrando en el análisis específico de las transaccionales, la resolución invoca la sentencia 137/2025, de 26 de junio, FJ 12.5.2, para sostener que es suficiente, a los efectos del control de constitucionalidad, que la relación de conexión o afinidad material se dé entre una enmienda transaccional y la transaccionada. En consecuencia, la norma impugnada *guarda una conexión material directa con la enmienda que pretende modificar...*, en la medida en que regula el destino de la recaudación del nuevo tributo estatal que se crea en la misma disposición final, y es uno de los aspectos de su régimen jurídico. De ahí que la enmienda recurrida tenga una conexión mínima de homogeneidad respecto del texto sobre el que se formuló y no infrinja, según el Tribunal y de acuerdo con la mencionada doctrina constitucional, ni el principio democrático ni el artículo 23.2 de la vigente *Lex legum*.

## III. CRÍTICA DE LA SENTENCIA

### 3.1. Parámetro para el enjuiciamiento de las enmiendas transaccionales debatidas en Comisión

A efectos de determinar el canon jurídico aplicable a las enmiendas de carácter transaccional, deben tenerse en cuenta dos elementos: el reglamento parlamentario y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Respecto al primero de ellos, la cuestión está regulada en el artículo 114.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD):

«Durante la discusión de un artículo, la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que presenten en este momento por escrito quienes formen parte de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales»<sup>10</sup>.

Dicho precepto contiene los requisitos que caracterizan a este tipo de enmiendas y las distinguen de las demás. Concretamente, las mismas tienen la peculiaridad sustantiva de implicar una transacción —de ahí su nombre— entre los distintos grupos parlamentarios, tendente a encontrar un texto que aúne consensos sobre una redacción que implique una aproximación entre el texto de la iniciativa legislativa y el de otra enmienda parcial a dicha redacción original<sup>11</sup>. De ahí que también se las pudiera denominar enmiendas de compromiso o de acuerdo.

La transacción, cuya definición contractual se contiene en el artículo 1809 del Código civil, consiste en un pacto de voluntades en el que las partes, *dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa*, ponen fin a un litigio o conflicto. Dicho extremo constituye la esencia de la enmienda transaccional: alcanzar un compromiso entre varios actores parlamentarios para consensuar un texto que recoja una parte del proyecto o proposición de ley que se está tramitando y otra parte de la enmienda formulada a la misma. De ahí que el vocablo «aproximación», junto a la exigencia de acuerdo de varias partes, constituyan el núcleo de la definición de esta figura jurídica. Otro rasgo de tipo procedimental, aunque no de menor importancia, es que nos encontramos ante un subtipo de enmiendas parciales que, a diferencia de las ordinarias, se presentan a la Comisión fuera del plazo reglamentario de quince días desde la publicación de la iniciativa, establecido al efecto en el artículo 110.1 del citado reglamento.

En cuanto a la doctrina constitucional, la misma se ha manifestado, en repetidas ocasiones, sobre la exigencia de que las enmiendas parciales guarden una relación de homogeneidad con el texto enmendado.

Dicha relación se define como una conexión de sentido entre el texto de la enmienda formulada y la materia o el objeto propio del proyecto o proposición de ley en trámite. Ello se deriva de una serie de factores: la subsidiariedad de la enmienda respecto del documento original de la iniciativa, la lógica de la tramitación legislativa y una lectura conjunta de las normas constitucionales sobre el procedimiento legislativo. Esta afirmación se modu-

---

<sup>10</sup> También se regula este tipo de enmiendas, en fase de presentación durante el debate final ante el Pleno, en el artículo 118.3 del RCD. Sin embargo, su análisis queda extramuros del objeto del recurso de inconstitucionalidad que estamos analizando.

<sup>11</sup> STC 137/2025, de 26 de junio, Fundamento Jurídico 12.5.2: *Estas enmiendas son un instrumento que permite aunar posiciones en el debate parlamentario, enriquecer el debate y lograr de este modo un consenso que facilite la formación de la voluntad legislativa.*

la por el Alto Tribunal en el sentido de que la misma debe interpretarse con flexibilidad, dejando un ámbito de discrecionalidad a la Cámara, de forma que sólo deba entenderse incumplido el presupuesto cuando se carezca de dicha conexión mínima de forma evidente y manifiesta<sup>12</sup>.

Hasta ahora hemos expuesto la doctrina general acerca de la homogeneidad de las enmiendas parciales. Sin embargo, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con las de carácter transaccional han sido escasos y podemos reconducirlos a dos<sup>13</sup>.

La Sentencia 204/2011, de 15 de diciembre, tiene por objeto un recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. En esta resolución se afirma la constitucionalidad de sendas enmiendas transaccionales presentadas en el Senado, ya que las mismas no introducen una cuestión nueva al guardar la debida conexión con el objeto del proyecto de ley. Asimismo, admite expresamente que las transaccionales se formulen sobre la base de enmiendas con el mismo contenido, siempre que impliquen un *acuerdo entre estas y el texto legislativo*<sup>14</sup>.

En segundo lugar, citamos la Sentencia 137/2025, de 26 de junio, en relación con la tortuosa tramitación de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de Amnistía, donde, a los efectos que nos interesan, se afirma con rotundidad: *Estas enmiendas [transaccionales]... como cualquier enmienda, no pueden plantear cuestiones nuevas, pues han de guardar una conexión material con el texto enmendado*<sup>15</sup>.

En definitiva, de acuerdo con la normativa en vigor y la citada jurisprudencia, el canon de constitucionalidad de las enmiendas transaccionales estaría conformado por los siguientes elementos, que deben cumplirse de forma acumulativa:

- **Requisito de transacción:** Se requiere un acuerdo de aproximación entre el texto original del proyecto o proposición de ley y el propio de la enmienda «percha»<sup>16</sup>, presentada en plazo, la cual sirve de apoyo a la transacción (art. 114.3 del RCD).

<sup>12</sup> Por todas, SSTC 119/2011, de 5 de julio, FF JJ 6 y 7, 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7, 59/2015, de 18 de marzo, FJ 5, 216/2015, de 22 de octubre, FJ 5, 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 6, y ATC 177/2022, de 19 de diciembre, FJ 6.

<sup>13</sup> Si bien es cierto que la STC 216/2015, de 22 de octubre, contiene referencias indirectas a una enmienda transaccional, las mismas no son objeto de enjuiciamiento constitucional en su Fundamento Jurídico 6, letra b), que se limita al examen de la enmienda original.

<sup>14</sup> Fundamento Jurídico 5.

<sup>15</sup> Fundamento Jurídico 12.5.2, párrafo tercero.

<sup>16</sup> Esta forma coloquial de denominar las enmiendas objeto de una transaccional procede del argot parlamentario, según nos informa García-Escudero Márquez, P. (2006), *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 282.

- **Requisito de homogeneidad:** Es necesario que exista una conexión de sentido entre la enmienda transaccional y el texto enmendado. Este último concepto, dada la definición de transacción y lo previsto en la norma reglamentaria, comprende tanto la iniciativa legislativa —así lo señala de forma expresa la Sentencia 204/2011 e implícitamente la 137/2025— como la enmienda transaccionada.

### 3.2. Aplicación del parámetro al presente caso

Primeramente, haremos uso del canon de homogeneidad distinguiendo entre las relaciones de la enmienda transaccional con el proyecto de ley y las de aquella con la enmienda «percha».

Respecto al texto original de la iniciativa, la conexión de sentido es inexistente. Hemos de tener en cuenta que la transaccional tiene por objeto la distribución del importe de la recaudación del IMIC entre las distintas Comunidades autónomas atendiendo a su Producto Interior Bruto, sin que en el proyecto se contenga mención alguna a dicha figura. Dicha conclusión está avalada por el examen de los siguientes elementos<sup>17</sup>:

- **Contenido y estructura del proyecto de ley:** El mismo se dedica exclusivamente a la regulación del régimen jurídico específico del Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, sin ninguna referencia a otro gravamen. En este sentido, el proyecto se limita a establecer los distintos elementos que lo configuran desde el punto de vista tributario —hecho imponible, base imponible, tipo de gravamen, cuota, etc.—. Asimismo, la única modificación que introduce en otro texto legal —Impuesto de Sociedades en la Disposición final única— se encuentra estrechamente relacionada con el mencionado Impuesto complementario<sup>18</sup>.
- **Nombre del proyecto de ley:** El mismo se intitula *Proyecto de Ley por la que se establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud*. Por el contrario, al final de la tramitación su rotulación habrá mutado en el kilométrico enunciado de *Proyecto de*

---

<sup>17</sup> Algunos de estos criterios han sido tomados de Arce Janáriz, A. (1994). El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, p. 162.

<sup>18</sup> De ahí que la afirmación del Presidente de la Comisión de Hacienda y Función Pública, acerca de la heterogeneidad del texto legislativo, no sea más que una falacia argumental sin base jurídica alguna, razón por la cual hubiera sido procedente acceder a la solicitud de informe jurídico del Letrado acerca de la homogeneidad de la enmienda y así evitar la indefensión de los diputados disconformes.

*Ley por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias.* Ello pone de manifiesto la introducción de nuevos tributos que no guardan relación alguna con el inicialmente proyectado.

- Exposición de motivos: En el proyecto de ley se declara de forma meridianamente clara que la iniciativa obedece a dar cumplimiento a la transposición de la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión<sup>19</sup>, la cual no guarda conexión alguna con el impuesto mencionado en la transaccional. A mayor abundamiento, en el preámbulo de la ley aprobada tampoco se incluye ningún elemento que relacione ambos tributos, más allá de la mera referencia a la regulación del IMIC en la Disposición final novena<sup>20</sup>.
- Justificación de la enmienda: La enmienda 108 del Grupo parlamentario Socialista, que sirve de base a la transacción, declara literalmente que con la misma se crea un nuevo impuesto, sin que conste mención alguna de esta figura en la iniciativa legislativa de origen. Además, se añade en la motivación que el tributo incorporado obedece al cumplimiento de mandatos contenidos en otros textos normativos, como la Ley 38/2022, de 7 de diciembre y el Real Decreto-ley 8/2023 de 27 de diciembre, ajenos al proyecto de ley<sup>21</sup>.

En conclusión, la enmienda transaccional carece de conexión de sentido alguna con el contenido uniforme y compacto de una iniciativa legislativa que se constriñe, por mandato de una directiva europea, a la regulación concreta de un impuesto distinto al previsto en la enmienda transaccional<sup>22</sup>.

Por otro lado, la relación de homogeneidad de la enmienda transaccional con la original también puede ser dudosa, en tanto que la primera regula los aspectos técnico-jurídicos de un impuesto y el segundo una cuestión distinta,

<sup>19</sup> BOCG núm. 23-1, de 14 de junio de 2024, pp. 5-7.

<sup>20</sup> Exposición de Motivos de la Ley 7/2024, apartado II, último párrafo.

<sup>21</sup> BOCG núm. 23-7, de 7 de noviembre de 2024, pp. 171-172.

<sup>22</sup> Como acertadamente señala Arce Janáriz, A. (1994), *cit.*, p. 165: *...resulta necesario que las enmiendas, aun siendo de totalidad, versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar... La materia entendida no como el sector del ordenamiento jurídico o de la realidad en el que se inscriba la regulación, sino como el objeto que dentro de ese sector sea regulado.*

cual es el reparto del importe de la recaudación por comunidades autónomas. Basta con examinar la normativa de las figuras impositivas más relevantes — Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido o Impuesto de Sociedades— para comprobar que en las mismas no se contiene referencia alguna a la distribución de su rendimiento entre entidades territoriales. Sin embargo, dada la amplitud con la que la doctrina constitucional considera el concepto de homogeneidad, sería defendible la conexión entre ambos textos al referirse al mismo tributo.

Nos resta por analizar si se cumple el requisito de transacción propiamente dicha entre la enmienda original y el proyecto de ley.

En parte ya hemos respondido a este interrogante. Si, como adelantamos, la enmienda transaccional no guarda conexión alguna con el texto de la iniciativa al no reflejarse en la misma referencia alguna al IMIC, resulta imposible la aproximación entre ambos documentos. Es más, en realidad se trata de una adición a la enmienda original, lo cual no guarda relación con las transaccionales sino con las *in voce* que introducen nuevas cuestiones en la tramitación y el debate del proyecto legislativo<sup>23</sup>.

Por tanto, el juicio que emite el Tribunal Constitucional sobre la enmienda impugnada es, según los parámetros aplicables, incompleto y erróneo. Incompleto al no tener en cuenta el concepto de enmienda transaccional y erróneo porque sólo analiza la homogeneidad desde la perspectiva de la conexión de la transaccional con la enmienda originaria o «percha», pero no con el texto inicial del proyecto de ley. Este último extremo es de singular relevancia, en tanto que introduce una inquietante doctrina respecto de las enmiendas de tipo transaccional que desvirtúa su naturaleza, priva de sentido el plazo reglamentario para la presentación de enmiendas y puede favorecer el fraude de ley<sup>24</sup>.

A lo anterior debemos añadir que la frase de la sentencia que sirve de fundamento para determinar la homogeneidad de la enmienda en cuestión —...igual que ocurre si esa conexión de afinidad material se da entre una enmienda transaccional y la enmienda transaccionada—, no responde a la literalidad del Fundamento Jurídico 12.5.2 de la Sentencia 137/2025, de 26 de junio, en la que se apoya, pues la misma sólo hace referencia a que dichas enmiendas *han de guardar conexión material, homogeneidad o afinidad material con el texto enmendado*. Y es que una cosa es el concepto de texto enmendado, que comprende tanto la enmienda original como el del proyecto de ley, y otra muy distinta que su significado se pretenda restringir arbitrariamente a la enmienda transaccionada con olvido del contenido de la iniciativa, del cual es subsidiario toda enmienda, obviando así el propio concepto de transacción.

<sup>23</sup> García-Escudero Márquez, P. (2006), *cit.*, p. 281.

<sup>24</sup> Contra el uso fraudulento de este tipo de enmiendas y sus indeseables consecuencias, ya se pronunciaron en su día Cano Bueso, J., y Terrón Montero, J., (1987) Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. En AA.VV. *Las Cortes Generales*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, p. 707.

Por último, no cabe duda de que concurre una vulneración del procedimiento legislativo que atañe al *ius in officium* de los parlamentarios y a la formación de la voluntad del órgano colegiado. Tanto la enmienda transaccional como la número 108, en que se basa, han sustraído la regulación completa del IMIC de requisitos esenciales para su debate y tramitación parlamentaria: no han sido acompañadas de los antecedentes necesarios ni de informes preceptivos para proyectos de ley, se ha imposibilitado la presentación de enmiendas a la totalidad que hubieran originado un debate sobre la oportunidad, principios y finalidad de dicho gravamen y, por último, la presentación de la transaccional minutos antes de la celebración de la Comisión ha impedido que a la misma pudieran formularse otras enmiendas por el resto de grupos, al no incluirse en el texto original de la iniciativa<sup>25</sup>. A ello debe añadirse que tales defectos fueron expresamente denunciados por varios portavoces<sup>26</sup>, por lo que no cabe invocar una especie de convalidación por asentimiento silencioso<sup>27</sup>.

Una vez alcanzada la anterior conclusión, no sería descabellado, atendiendo al carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, sostener la nulidad por conexión de toda la Disposición fina novena, dado que la falta de homogeneidad con el texto del proyecto de ley resulta igualmente aplicable al resto del precepto<sup>28</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

- El origen de la controversia radica en el control de constitucionalidad de una enmienda transaccional que añade un nuevo apartado —consistente en la distribución autonómica del importe de la recaudación— a la disposición final introducida por la enmienda número 108 del Grupo parlamentario Socialista, la cual incorporaba la regulación del IMIC a un proyecto de ley cuyo objeto específico era crear un tributo distinto: el Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud.
- El Tribunal Constitucional mantiene que dicha enmienda transaccional no vulnera el artículo 23.2 CE, al guardar una conexión material directa de homogeneidad con el contenido de la enmienda original que se pretende modificar.

---

<sup>25</sup> Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2025), «Deterioro de la ley, Leyes defectuosas y decretos-leyes». En AA.VV. *Los ángulos muertos del Estado de Derecho*. Universidad San Pablo CEU - Lefebvre, p. 106.

<sup>26</sup> DS Congreso núm. 217, de 18 de noviembre de 2024, pp. 14 y 18.

<sup>27</sup> Criterio este último —harto discutible— que sigue la STC 108/1986, de 29 de julio, en su Fundamento Jurídico 4.

<sup>28</sup> Dicha facultad se encuentra expresamente regulada en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su Título II, dedicado a la regulación de los procedimientos de inconstitucionalidad.

- Respecto a las enmiendas transaccionales, dada su naturaleza según el artículo 114.3 RCD y la jurisprudencia constitucional, debe utilizarse un parámetro que acredite el cumplimiento de los siguientes presupuestos: homogeneidad de la enmienda transaccional tanto con la original como con el texto del proyecto de ley, así como concurrencia de una aproximación entre la iniciativa legislativa y la enmienda transaccionada.
- De la aplicación de dicho canon al presente supuesto resulta que la enmienda impugnada es inconstitucional al no guardar conexión de sentido con el contenido del proyecto de ley y no implicar ninguna aproximación entre la iniciativa y la enmienda original, sino una simple adición a esta última.
- Resulta urgente una revisión de la doctrina mantenida en la presente sentencia, en tanto que su generalización daría lugar a una utilización abusiva de las enmiendas transaccionales para eludir fraudulentamente el plazo de presentación de las enmiendas, además de ignorar el carácter accesorio o subsidiario que tienen las mismas respecto de la iniciativa legislativa, vulnerando de este modo el *ius in officium* de los parlamentarios<sup>29</sup>.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Arce Janáriz, A. (1994). El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, pp. 151-172.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2025). Deterioro de la ley, Leyes defectuosas y decretos-leyes. En AA.VV. *Los ángulos muertos del Estado de Derecho*. Universidad San Pablo CEU - Lefebvre, pp. 95-115.
- Cano Bueso, J., y Terrón Montero, J., (1987). Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. En AA.VV. *Las Cortes Generales*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 695-714.
- García-Escudero Márquez, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, UNED, pp. 199-236.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

---

<sup>29</sup> A mayor abundamiento, la admisión de estas enmiendas «intrusas», especialmente en una materia tan sensible como la tributaria, implica una flagrante vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Al respecto, *vid.* García-Escudero Márquez, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, UNED, pp. 205-210.