

El contenido del derecho de enmienda a la luz de las últimas Sentencias del Tribunal Constitucional (STC 119/2011, de 5 de julio y STC 136/2011, de 13 de septiembre)

Sumario: RESUMEN. I. INTRODUCCIÓN.—II. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO DE ENMIENDA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS SSTC 119Y 136/2011.

RESUMEN

El contenido de las enmiendas presentadas a las iniciativas legislativas es un tema no exento de polémica. Tras varios años de una jurisprudencia confusa o poco clara, el Tribunal Constitucional ha decidido sentar las bases sobre las que deben actuar las cámaras parlamentarias en un tema de tanta relevancia durante la tramitación de una iniciativa de ley.

I. INTRODUCCIÓN

Muchas veces nos sorprendemos, o deberíamos hacerlo, al leer una ley y encontrarnos en ella contenidos de lo más dispares. Acudamos, por ejemplo a un caso reciente, la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Su propia denominación nos debería dar una idea de lo que en ella encontraremos, pero cual será nuestra sorpresa al leer la Disposición final primera (introducida mediante enmienda en el Senado) en la que se reforma la Ley 18/2009, de 23 de no-

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

viembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora. Estamos tan sólo ante un ejemplo más de normas de contenido heterogéneo en las que, precisamente esa heterogeneidad ha sido provocada por la aprobación de enmiendas.

Generalidad y abstracción son las notas que según la teoría clásica caracterizaban el concepto de ley. A partir del momento en que se empieza a considerar que las constituciones tienen valor normativo, la ley tiene que adaptarse a los preceptos constitucionales, estando solamente limitada por éstos. Desde esta percepción de la ley, también podría mantenerse la necesidad de que las leyes sean generales y abstractas, en virtud del reconocimiento como derecho fundamental de la igualdad de trato. Ahora bien, el concepto de generalidad de la ley no es incompatible con el de heterogeneidad de su contenido, como tendremos ocasión de ver a continuación.

En España, el Tribunal Constitucional en la STC 76/1983, de 5 de agosto, señaló *«que las Cortes Generales, como titulares de la “potestad legislativa del Estado” (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución»*. Las leyes han de tender a la generalidad desde el punto de vista formal y material, lo que hace que las leyes singulares tengan carácter excepcional¹. Pero lo anterior no resulta incompatible con el hecho de que una ley pueda tener un contenido heterogéneo. Sólo el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular contempla como causa de inadmisibilidad aquellas cuyo texto *«verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí»*. El Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de que las leyes sean *«complejas»*², *«multisectoriales o de contenido heterogéneo»*³ y, además, dice que esta posibilidad no está limitada por la Norma Fundamental *«pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. ... no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica ... Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu, tanto más cuanto que una y otra norma legal son obra del legislador democrático.»* Por tanto, el Tribunal Constitucional es muy claro en la STC 136/2011, de 13 de

¹ STC 166/1986, de 19 de diciembre «en la Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que estas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional» (F.J. 11).

² Así denominó, por ejemplo, a la Ley 57/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, en la STC 126/1987, de 16 de julio.

³ STC 136/2011.

septiembre, a la hora de establecer el contenido de las leyes: *«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»* (FJ 3). En el mismo pronunciamiento recuerda el Tribunal que una cosa son los eventuales errores de técnica legislativa que una ley pudiera contener y otra que la norma en cuestión sea inconstitucional⁴. Nos encontramos con casos como el que se contempla en la STC 136/2011 en los que el hecho de que a través de una ley se modifiquen setenta y seis leyes, siete decretos legislativos y seis decretos-leyes, no implica que la norma quebrante la Constitución, *«aunque la opción elegida pueda ser eventualmente criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional»*.

Delimitado lo anterior, conviene centrar el estudio en el análisis del contenido de las enmiendas.

El diccionario de la Real Academia define la enmienda como *«propuesta de variante, edición o reemplazo de un proyecto, dictamen, informe o documento análogo»*. En el ámbito del Derecho Parlamentario el concepto de enmienda tiene dos acepciones. Por un lado estamos ante una facultad concedida por la Constitución y por los Reglamentos de las Cámaras a los parlamentarios para que puedan formular propuestas de modificación, vetos o reparos a las iniciativas legislativas. Pero también se conoce como enmienda a las propuestas de modificación realizadas por los parlamentarios. En la STC 119/2011, que luego analizaremos, se dice expresamente que *«la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad»*.

No son infrecuentes las ocasiones en que el concepto de enmienda se ha equiparado con el de iniciativa legislativa. Es cierto que en ambos casos se somete a la consideración de la Cámara un texto concreto sobre el cual aquella deberá deliberar y resolver. Ahora bien, pese a lo anterior y a existir también ciertas analogías en su tramitación parlamentaria, se trata de figuras diferentes. Baste señalar como principales diferencias que la iniciativa se inscribe en la primera fase del procedimiento legislativo, mientras que la enmienda lo hace en la fase constitutiva del mismo y que la enmienda no es independiente, sino que está subordinada a la iniciativa de ley.

En la STC 136/2011, de 13 de septiembre, analiza el Tribunal Constitucional la posición que ocupa el derecho de enmienda dentro del ejercicio de la potestad legislativa que la Constitución atribuye a las Cortes Generales. Para su análisis reconoce la necesidad de acudir también al bloque de constitucionalidad. Recuerda que el artículo 66.2 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa. El procedimiento ordinario de elaboración de las leyes, a través del cual se ejercita la potestad legislativa, no es de objeto indeterminado, en la medida en que la Constitución reconoce el derecho a su ejercicio a través de

⁴ Anteriormente se había referido a ello en diversos pronunciamientos: SSTC 109/1987, 195/1996 y 226/1993.

la correspondiente iniciativa o propuesta de iniciativa sólo a una serie de sujetos (al gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado, a las Asambleas legislativas de las CCAA y a la iniciativa popular). Los proyectos y las proposiciones de ley son el *«instrumento para poner en movimiento el procedimiento legislativo, ... forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determinada materia»* (STC 124/1995). Con ello la Constitución está atribuyendo a los titulares de la iniciativa legislativa el derecho *«a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada»* (STC 38/1999). Como se dice en las SSTC 124/1995 y 38/1999, la iniciativa legislativa no sólo es una forma de participación de los legitimados en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también un instrumento eficaz en sus manos que les permite obligar a que el Parlamento se pronuncie sobre la oportunidad o no de regular *«una determinada materia»*.

En lógica coherencia con lo anterior la STC 136/2011 afirma que *«la materia y el objeto del procedimiento lo delimita, pues, el autor de la iniciativa legislativa»*. Así, cuando la iniciativa se admita a trámite tras cumplir con todos los requisitos exigidos, *«el procedimiento debe contraerse al mismo y actuarse en su marco, sin perjuicio de que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, rechazándolo, alterándolo o modificándolo.»* En la medida en que tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política, con lo que ello implica en un Estado democrático de Derecho, recuerda 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»*. En cualquier caso hay que tener en cuenta la realidad en la que nos movemos hoy y que ha provocado que la facultad de enmendar haya adquirido un enorme relieve en paralelo con el desfallecimiento sufrido por el ejercicio de la iniciativa legislativa parlamentaria frente a la que tiene su origen en el ejecutivo.

II. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO DE ENMIENDA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS SSTC 119 Y 136/2011

En varias ocasiones el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en relación con el derecho de enmienda, bien de forma directa (SSTC 99/1987, de 11 de junio, 23/1990, de 15 de febrero, 194/2000, de 19 de julio, y los AATC 278/1993, de 13 de septiembre, 118/1999, de 10 de mayo), bien de manera incidental (SSTC 63/1986, 65/1987, 134/1987, 76/1992, 83/1993, entre otras).

Hasta ahora el Tribunal Constitucional había mantenido en los pronunciamientos que atienden de forma directa al derecho de enmienda, una posición un tanto confusa:

- Las SSTC 99/1987 y 194/2000, tratan de supuestos en los que los preceptos impugnados se habían introducido por enmienda del Senado. Reconoce el Tribunal Constitucional que dichos preceptos no respondían a la finalidad concreta de la iniciativa legislativa, pero que existía una conexión material, así como que el Reglamento del Senado no contiene previsiones al respecto. Termina afirmando el Tribunal Constitucional que ha de reconocerse un amplio margen de autonomía y valoración a las Cámaras y, por tanto, concluye que la Constitución no establece y, por tanto, de ella no se pueden derivar la existencia de límites a las enmiendas que pudieran introducirse en el Senado que impidan innovaciones en la finalidad de la iniciativa legislativa. Así pues, el Tribunal Constitucional admite que si las Mesas de las Cámaras se niegan a valorar si concurre o no una conexión material o existe homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa como requisito para admitir o no una enmienda, no existe infracción de la legalidad parlamentaria.
- Por otra parte, en la STC 23/1990 y en los AATC 275/1993 y 118/1999 el Tribunal Constitucional confirma la actuación constitucional de las Mesas de las Cámaras en relación con la homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas legislativas a enmendar no sólo en los casos en que el Reglamento de la Cámara lo tenga previsto expresamente, sino también en los supuestos en que no exista previsión expresa sobre el tema.

De lo expuesto se deriva que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas o, más concretamente, sobre el contenido de las mismas, no es clara. Consciente de ello, en la STC 119/2011, de 5 de julio, el Tribunal ha aprovechado para *«revisar la jurisprudencia sobre este particular sentada por el Pleno de este Tribunal en las SSTC 99/1987 y 194/2000, y ... clarificarla a la vista de la STC 23/1990 y de los AATC 275/1993 y 118/1999»*. Apenas dos meses después reitera y profundiza en sus argumentos en la ya citada STC 136/2011, de 13 de septiembre.

La STC 119/2011, de 5 de julio, recae en un proceso de amparo interpuesto por una serie de senadores frente a los acuerdos de la Mesa del Senado de 2 y 3 de diciembre de 2003, que admitieron a trámite dos enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular del Senado al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje. Las enmiendas controvertidas eran las siguientes. Por un lado, una establecía la entrada en vigor de la ley coincidiendo con la Ley de arbitraje, salvo la disposición final primera que lo haría al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. La otra enmienda introducía una nueva disposición final primera, mediante la que se añadían los artículos 506 bis, 521 bis y 576 bis al Código Penal, en los que se tipificaban una serie de conductas como delito⁵. En vía

⁵ Los artículos 506 bis y 521 bis tipificaban el delito de convocatoria ilegal de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas por vía de referéndum, así como el de su promoción o

parlamentaria se solicitó la inadmisión de dichas enmiendas por la Mesa del Senado empleando para ello, básicamente, dos argumentos: por un lado, que suponía llevar a cabo verdaderas nuevas iniciativas legislativas y que, además, al realizarse en el Senado se impedía a los Grupos Parlamentarios del Senado y del Congreso ejercer la facultad de examen y enmienda de los proyectos de ley. Por otra parte, los demandantes argumentaban que con estas enmiendas se trataba de *«modificar un texto legislativo tan importante como el Código Penal, que no tiene conexión alguna con la iniciativa en trámite y que ha sido modificado precisamente el pasado mes, sin que quepa por parte de los Senadores, examinar con detalle y, en su caso, enmendar o proponer el veto a tal reforma»*. Pese a ello, la Mesa del Senado argumentó para la denegación de tal solicitud (y de su posterior petición de reconsideración) que ni el artículo 90.2 de la Constitución ni los artículos 106 y 107 del Reglamento del Senado establecen limitación material al derecho de enmienda. Las citadas enmiendas fueron aprobadas por el Senado y ratificadas por el Congreso de los Diputados, siendo la Ley finalmente aprobada titulada Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.

Los argumentos empleados por los senadores que interpusieron el recurso de amparo parten de que, en su opinión, se había producido una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución, en su vertiente de mantener esos cargos y funciones sin perturbaciones ilegítimas y, asimismo, hacían referencia a la relevancia constitucional de las normas que regulan el procedimiento legislativo.

Los fundamentos jurídicos empleados por el Tribunal Constitucional en el presente caso, por lo que a este estudio interesan, han sido los siguientes:

I. El punto de partida del análisis del Tribunal Constitucional es el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 de la Constitución), donde el Tribunal continúa con la doctrina ya acuñada al respecto, esto es, que el citado derecho incorpora, como una garantía más, *«el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria, caracterizando el ius in officium, tutelado por el artículo 23.2 de la Constitución, como un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden...»*. Además, no toda infracción del estatuto del parlamentario supone una lesión del artículo 23.2 CE, sino sólo si los órganos de los Parlamentos *«impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes»*. Concluye el Tribunal afirmando que si se priva o perturba a un representante político del ejercicio de sus derechos,

participación como interventores. Por su parte, el artículo 576 bis tipificaba como delito el allegar fondos o bienes de naturaleza pública, subvenciones o ayudas públicas de cualquier clase a asociaciones ilegales o partidos políticos disueltos o suspendidos así como a los partidos, entes o Grupos Parlamentarios que los sucedan. Todos ellos fueron derogados por la Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código Penal.

esto puede afectar a los propios ciudadanos que participan a través de aquéllos en los asuntos públicos (art. 23.1 de la Constitución).

II. Una vez establecido lo anterior comienza el Tribunal su análisis aludiendo a algo que ya dijo en las SSTC 99/1987 y 194/2000, esto es, que es conforme a la Constitución la admisión de enmiendas que puedan alterar sustancialmente un proyecto de ley.

En varias ocasiones el problema se ha planteado por la introducción de enmiendas de esta clase en el Senado, con las consabidas limitaciones que esto puede suponer, pero ni la Constitución ni el Reglamento de esta Cámara establecen limitaciones al respecto. Esta ausencia de límites expresos al derecho de enmienda *«sin embargo, no implica que desde la perspectiva constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar.»* En efecto, destaca el pronunciamiento del Tribunal que, por lo 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. 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.»* Pone por escrito el Tribunal Constitucional algo que puede parecer obvio aunque no por ello se ha respetado con frecuencia *«sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa.»* Aplicando lo dicho en el procedimiento legislativo supone que partiendo de una iniciativa legislativa *«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».* Una vez superado lo anterior es cuando comienza la discusión parlamentaria con el objetivo de delimitar su contenido a través del debate. Es en ese momento del procedimiento cuando se puede proponer y, en su caso, aprobar la introducción de cambios a través del ejercicio del derecho de enmienda.

Una complejidad adicional puede plantearse en el caso de parlamentos bicamerales del tipo de las Cortes Generales. En efecto, el Tribunal Constitucional refiriéndose al Senado dice que si parece que la intención del constituyente es que las iniciativas de ley se aprueben primero en el Congreso *«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.»* Teniendo en

cuenta esto, sostiene el Tribunal que aún en los casos en que el reglamento parlamentario *«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, esta 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, aun 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 (por todas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ2, o 274/2000, de 15 de noviembre, FJ4).»* Como dice el Tribunal en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, en ningún caso el derecho de enmienda al articulado puede desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley, una vez superado el debate de enmiendas a la totalidad o, en su caso, una vez superado el debate de toma en consideración.

Completa el Tribunal Constitucional la argumentación anterior con una serie de ideas complementarias:

En primer lugar, reconoce que corresponde un amplio margen de valoración al órgano que reglamentariamente corresponda analizar si concurre o no la conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa de ley y la enmienda presentada. El procedimiento legislativo ha de mantener una cierta flexibilidad, no puede ser el *«debate parlamentario un procedimiento completamente reglado»*. No obstante ha de tratarse de *«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»*.

Además, recuerda la necesidad de tener en cuenta que cuando estemos hablando del procedimiento legislativo en las Cortes Generales las dos Cámaras no están situadas en la misma posición. En este caso la aplicación de la doctrina que sienta el Tribunal Constitucional *«no puede hacerse sin valorar que el Congreso y el Senado no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley.»*

Por otra parte reconoce el Tribunal Constitucional que hay motivos de urgencia que pueden llevar a aprobar con cierta celeridad normas, pero ello no justifica que se acuda sin más a las enmiendas, pues existen otros mecanismos que pueden ser más adecuados. *«Desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que pueda tener pero no forzar la Constitución.»*

Finalmente, retoma la doctrina ya sentada sobre que el derecho de enmienda pertenece a los parlamentarios y recuerda que *«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 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 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 el caso de autos, «la ya señalada lesión del procedimiento legislativo, al negarse la Mesa del Senado a valorar la existencia de homogeneidad entre las enmiendas propuestas y la iniciativa a enmendar y al constatare la absoluta falta de homogeneidad, no puede considerarse inane a los efectos del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE. ... La calificación como enmiendas de lo que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva, impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el artículo 90.2 CE, que constituyen la esencia de su función representativa como Senadores.»

Por su parte, la STC 136/2011, de 13 de septiembre, recae en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por una serie de Diputados en relación con varios preceptos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Se trata de un extenso pronunciamiento del Tribunal Constitucional en el que, por lo que afecta al presente estudio, los recurrentes consideran que la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario sin conexión alguna con el texto del proyecto de ley inicial supone una limitación del derecho de las minorías y aparta al Congreso de la función legislativa que le corresponde.

Partiendo de lo establecido en la STC 119/2011, este nuevo pronunciamiento añade que «toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado. Con ello se evita que a través del procedimiento parlamentario se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción ex novo de materias ajenas al mismo.» Y continúa diciendo que si no se respetara dicha conexión se vulnera el derecho del autor de la iniciativa, que es a quien corresponde decidir las materias sometidas a consideración y debate del Parlamento. Lo anterior sin perjuicio de que la falta de conexión aludida, además, afecte «al carácter instrumental del procedimiento legislativo... provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras. Lo que ocurrirá si con tal alteración se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento.» Si bien no toda infracción del procedimiento legislativo hace inconstitucional la ley que luego se apruebe, si podrá apreciarse la inconstitucionalidad «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 y 103/2008, de 11 de septiembre). Y lo dicho bien puede ocurrir a través de un uso indebido del derecho de enmienda si, por ejemplo, afectara a los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución.

De lo expuesto puede concluirse que el Tribunal Constitucional, ha centrado su atención en la homogeneidad de las enmiendas con la iniciativa legislativa. A través de su última jurisprudencia en esta materia ha dado un paso importante para garantizar la seguridad jurídica. Ha sentado las bases sobre las que deben actuar las cámaras parlamentarias, eso sí, manteniendo el reconocimiento de un amplio margen de valoración al órgano a quien reglamentariamente corresponda analizar si existe homogeneidad o no del contenido de la enmienda con el proyecto o proposición de ley.