

Crónica Parlamentaria

La conversión del Decreto-Ley en Ley y la práctica de las “normas intrusas”

Que el reformado Estatuto de Autonomía ha incorporado importantes novedades en materia de fuentes del Derecho, es una afirmación de la que ya nos hemos hecho eco repetidamente en anteriores crónicas. Y aunque varias de las aportaciones suscitan dudas en lo concerniente a la delimitación de su exacto alcance (como el ámbito material reservado a las leyes de mayoría absoluta *ex art. 108 EAAAnd*), ninguna está generando ni por asomo tantas controversias como la figura del decreto-ley. Con independencia de los problemas que, por naturaleza, suscita una fuente del derecho que reclama la colaboración de dos poderes, es lo cierto que la severa crisis económica y financiera por la que atravesamos ha animado a su utilización intensiva en los últimos meses, proyectándose (y multiplicándose) así en la práctica los interrogantes que esta categoría normativa ya suscita con su solo examen teórico.

Precisamente vamos ahora a ocuparnos de la interesante cuestión desvelada con ocasión de la tramitación parlamentaria del Decreto-Ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tal y como se reconocía en su Exposición de Motivos, en el marco de una situación económica condicionada por la pérdida de empleo y tejido empresarial, el Decreto-Ley vendría a sumarse a los “esfuerzos de simplificación administrativa y de mejora de la regulación dirigidos a generar confianza en aquellos agentes económicos que tienen iniciativas para acometer inversiones que puedan favorecer el impulso de la recuperación económica, propiciando la creación de riqueza y empleo en el territorio andaluz”. Y para la consecución de este objetivo, se contemplaban diversos tipos de medidas que pueden sistematizarse en dos bloques. De una parte, “las dirigidas a agilizar la ejecución de grandes proyectos de inversión empresarial que puedan contribuir al cambio de modelo productivo y, por otra, las orientadas a facilitar la generación de tejido empresarial y, en particular, de pequeñas y medianas empresas para dinamizar el desarrollo local y la creación de empleo”. En lo concerniente al primero de los bloques mencionados, el Decreto-Ley establecía “un procedimiento ágil para la de-

claración del proyecto de inversión empresarial de interés estratégico para Andalucía”; de tal suerte que este tipo de proyectos tendrían “una tramitación preferente y urgente, reduciéndose a la mitad tanto los plazos correspondientes a los trámites establecidos en los procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma que deban seguirse para la efectiva ejecución del proyecto, como los plazos para resolver y notificar dichos procedimientos, además de otros efectos de fomento de inversión”. Y en lo relativo al segundo de los bloques, el Decreto-Ley incorporaba “figuras de mejora de la regulación y simplificación administrativa para agilizar la inversión de pequeñas y medianas empresas, como la declaración responsable o la comunicación previa, instrumentos que permitirán a las personas emprendedoras –proseguía la Exposición de Motivos– iniciar una actividad empresarial o profesional de forma ágil y flexible, cambiándose el control previo de las Administraciones Públicas por el control posterior”.

No obstante, el Decreto-Ley incluía alguna decisión cuya relación con las finalidades que lo habían impulsado resultaba cuando menos distante, como la prevista en la Disposición final cuarta de ampliar el plazo de entrada en vigor del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma¹, o la modificación de la fecha de entrada en vigor del impuesto sobre las bolsas de plástico (Disposición final quinta)². Y claramente ajena a dichos objetivos era la medida contemplada en la Disposición final séptima, que abre la posibilidad –limitada al ejercicio 2011– de que el Consejo de Gobierno conceda anticipos a las Corporaciones Locales con cargo a la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma (Disposición final séptima).

Pues bien, dado que el debate y votación sobre su convalidación tenía que producirse entre períodos de sesiones, este Decreto-Ley fue convalidado por la Diputación Permanente en su sesión de 17 de enero de 2011, que acordó asimismo su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia³. Una

¹ El plazo inicialmente previsto en la disposición final octava, párrafo 2, de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, que disponía su aplicación a partir del 1 de enero de 2011, se amplió al 1 de mayo de 2011.

² Que modificó, en efecto, el párrafo tercero de la disposición final tercera de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, al objeto de fijar la entrada en vigor del referido impuesto a partir del día 1 de mayo de 2011.

³ Tramitación que excluye, sin embargo, el debate de totalidad previsto en el artículo 111 del Reglamento (punto cuarto de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los Decretos-Leyes dictados por el Consejo de Gobierno).

decisión de la Diputación Permanente que fue ratificada por el Pleno en la sesión convocada los días 16 y 17 de febrero de 2011, de conformidad con lo previsto en el punto quinto de la Resolución de la Presidencia del Parlamento, de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los Decretos-Leyes dictados por el Consejo de Gobierno. Según dispone el mencionado punto quinto: "De producirse la convalidación por la Diputación Permanente entre períodos de sesiones, y siempre que algún grupo parlamentario manifieste de modo expreso su deseo de que el decreto-ley convalidado se tramite como proyecto de ley, la solicitud será sometida a decisión de dicho órgano. Si la Diputación Permanente se pronunciase a favor, así lo hará constar en el informe que debe presentar al Pleno del Parlamento en la primera sesión ordinaria. En la citada sesión, el Pleno de la Cámara ratificará o no la decisión adoptada. Si el Pleno acordase la ratificación, se remitirá a la Comisión competente para proseguir su tramitación".

En la sesión de 26 de abril, la Mesa de la Comisión de Economía, Innovación y Ciencia calificaría favorablemente y, en consecuencia, admitiría a trámite las treinta y tres enmiendas presentadas al proyecto por los grupos parlamentario Izquierda Unida (13 enmiendas), socialista (7) y popular (13)⁴. A los efectos de esta crónica es necesario reseñar las enmiendas núm. 32 y 33 defendidas por el grupo popular, toda vez que se dirigían frontalmente contra el hecho de que se hubiera incorporado al Decreto-Ley (ahora proyecto) la regulación de materias que no guardaban conexión con los asuntos y finalidades pretendidamente inspiradores del dictado de la norma. En efecto, dichas enmiendas pretendían la supresión, respectivamente, de las disposiciones finales cuarta y quinta, las cuales, como hemos adelantado, versaban sobre el plazo de entrada en vigor del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad y Autónoma y del impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso. La justificación de ambas enmiendas fue idéntica, a saber: "No se considera oportuna la inclusión y utilización de esta normativa para modificación de textos normativos no relacionados con el asunto que se pretende regular". Así, pues, con estas enmiendas se pretendía atajar una práctica que suele considerarse una relativamente frecuente deficiencia de técnica legislativa, esto es, la inclusión de "normas intrusas"; defecto consistente en incluir en un determinado cuerpo legislativo una norma relativa a una materia ajena a la que constituye el objeto de la ley, lo que evidentemente puede generar incertidumbre sobre la propia existencia de la norma⁵. Sin embar-

⁴ BOPA 669, de 3 de mayo de 2011, pág. 3 y ss.

⁵ Manuel MEDINA GUERRERO: "El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa", en Pegoraro/Porras Nadales (ed.), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, Bonomo/Parlamento de Andalucía/Universidad Pablo de Olavide, Bologna, 2003, pág. 134.

go, estas enmiendas de supresión –al igual que la totalidad de las restantes presentadas por los grupos Izquierda Unida y popular– no serían aceptadas por la Comisión en la sesión celebrada el 4 de mayo, incorporándose por tanto al Informe de la Ponencia únicamente las enmiendas del grupo socialista⁶.

Pero, muy probablemente, desde el prisma de la práctica de las “normas intrusas”, tanto más relevantes que las reiteradas enmiendas lo son dos enmiendas de adición defendidas por el grupo socialista –exitosamente hasta el momento en que esto se escribe–, las número 19 y 20. La última citada propone la incorporación de una nueva Disposición final quinta ter, en virtud de la cual se modifique el apartado 1 del artículo 30 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, que pasaría a adoptar la siguiente redacción “Salvo lo establecido por leyes especiales, las obligaciones prescribirán a los cuatro años”. Y la enmienda núm. 19 es mucho más extensa, ya que, a través de la adición de una nueva Disposición final quinta bis, persigue la modificación de diversos preceptos de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin entrar obviamente en detalles –que llevarían a esta sección a unas dimensiones desusadas–, se apunta la reforma de su artículo 26, referente a la organización del Sistema Estadístico y Cartográfico; del primer párrafo del apartado 2 del art. 28 sobre la Comisión Interdepartamental de Cartografía y Estadística; de los puntos e), f) y j) del apartado 2 del art. 39, relativo al Consejo Andaluz de Estadística y Cartografía, y del apartado g) del art. 30. Además, se incluye en la Ley 4/1989 una nueva disposición adicional segunda (sobre asunción de funciones en materia cartográfica) y tercera (cambios de referencias del ordenamiento jurídico), una nueva disposición transitoria primera (organización y funcionamiento de los órganos colegiados y de dirección) y se modifica la disposición derogatoria única.

Dado que, como parece palmario, ni la prescripción de las obligaciones ni el sistema estadístico y cartográfico parecen mantener una relación directa con la materia objeto del proyecto, la conversión del Decreto–Ley 7/2010 en Ley viene a añadir al problema de las “normas intrusas” el interrogante sobre los límites y posibilidades del derecho de enmienda. ¿En qué medida una enmienda relativa a un asunto por completo ajeno al proyecto o proposición de ley en tramitación no debería en realidad canalizarse como una específica pro-

⁶ BOPA 674, de 10 de mayo de 2011, pág. 3 y ss.

posición? Un interrogante que fue, por vez primera, frontalmente abordado en la STC 99/1987, inclinándose el Alto Tribunal por asumir una concepción formal de enmienda: "(...) no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia del Gobierno" [FJ 1º b)]. Y, en consecuencia, allá donde no exista ningún condicionante expresamente previsto en el bloque de la constitucionalidad, los órganos rectores de las Cámaras tendrán que admitir la iniciativa por la que han optado los "enmendantes", pues "sólo podrían alterar la que el propio autor del escrito o documento haya hecho cuando efectivamente pueda apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario" [FJ 1º b)]. En resumidas cuentas, a la luz de esta concepción estrictamente formal de enmienda, los órganos encargados de calificar los documentos parlamentarios deben considerar como tal todo escrito que se presente con este carácter. Y en la hipótesis de que la enmienda termine incorporándose al texto definitivo de la ley, aun siendo perfectamente identificable como "norma intrusa", esta eventual "corrección" de técnica legislativa en ningún caso llegaría a adquirir relevancia constitucional:

"En concreto es inadmisibles la consideración de que el art. 32.4 (pensión de orfandad incompatible con trabajo activo) pueda causar inseguridad por incluirse la norma en esta Ley 30/1984 y no en una relativa a clases pasivas o de seguridad social. Lo más que ello podría constituir sería una corrección técnica, ajena a la jurisdicción constitucional, pues la "materia" regulada por una Ley, desde esa perspectiva, no ha de ajustarse a una pretendida homogeneidad" [FJ 6º c)].

Sucedo, sin embargo, que esta comprensión estrictamente formal de enmienda dista mucho de haberse mantenido permanentemente y sin fisuras en la jurisprudencia constitucional. Así se puso claramente de manifiesto en la STC 23/1990, en la que se resolvió un recurso de amparo interpuesto por diversos diputados de las Cortes Valencianas contra la inadmisión de su enmienda a la totalidad, con texto alternativo, presentada al proyecto de proposición de Ley Orgánica de reforma del art. 12.2 del Estatuto de Autonomía; reforma que pretendía reducir al 3% la barrera electoral del 5% fijada en la versión inicial del Estatuto. Importa reseñar que la enmienda no se ceñía estrictamente a esta cuestión, puesto que pretendía extender la reforma estatutaria a otros asuntos, tales como, por citar algunos ejemplos, la regulación de las Di-

putaciones Provinciales o las competencias en materia de educación. El Tribunal Constitucional desestimaría el amparo al entender que estaba fundada la inadmisión de la enmienda: “Tres son... los requisitos de procedibilidad de estas enmiendas: que sean suscritas por un Grupo Parlamentario (y no únicamente por un Diputado o varios singularmente), que se presenten dentro del plazo reglamentario...y, desde luego, que versen sobre la materia a que se refiere el Proyecto de Ley que tratan de modificar. De cumplirse tales requisitos –el último de los cuales se deduce lógicamente del carácter “alternativo” de las propuestas–, el Presidente o la Mesa de la Comisión han de dar traslado al Presidente de la Asamblea de las enmiendas formuladas, sobre las que habrá de recaer el pronunciamiento del Pleno “ (FJ 5º). Y en el supuesto enjuiciado –proseguiría su argumentación el Tribunal–, «se cumplieron los dos primeros requisitos antes indicados, siendo el tercero –correlación entre proyecto y enmienda– el que se consideró por la Mesa de la Comisión que no concurría, y a ello explícitamente se refiere la motivación de la Resolución impugnada de 29 de noviembre de 1988: deber de la Mesa de “extremar su cuidado... en la congruencia y adecuación del contenido de las enmiendas con el texto al que van dirigidas” y a la práctica parlamentaria, cuando de modificación de leyes se trata, de “circunscribir el procedimiento al texto presentado o, a lo sumo, a algún aspecto directamente relacionado con el texto”». Así, pues, a juicio del Tribunal, nada había que objetar desde el punto de vista del derecho fundamental invocado, toda vez que la Mesa se “atuvo a las normas reglamentarias”: “respecto a la correlación entre proyecto y enmienda, el art. 105.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas califica las enmiendas a la totalidad como “las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley” (FJ 5º).

A diferencia, por tanto, de lo sostenido en la STC 99/1987, ahora se considera necesario mantener unas claras líneas de separación sustantiva entre la enmienda y la proposición de ley; y si bien la STC 23/1990 fundamenta formalmente su decisión en la literalidad del precepto del Reglamento parlamentario regulador de las enmiendas a la totalidad, subyace tras sus argumentos una razón de diferente cuño que justificaría la asunción de una comprensión material de la enmienda, a saber, evitar que por esta vía pudiera eludirse el régimen más riguroso relativo a las proposiciones de ley⁷. Como afirmaría en el repetido fundamento jurídico quinto, con el modo de proceder de los demandantes de amparo, “se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se con-

⁷ En esta línea, Alberto ARCE JANÁRIZ: “El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, pág. 166.

vierte el escrito en el que se contiene en otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura en cuanto se 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”.

Esta nueva línea jurisprudencial, lejos de constituir un precedente aislado, tuvo una inmediata continuación en el ATC 275/1993, que también resolvió una demanda de amparo formulada por parlamentarios que entendieron vulnerado su derecho fundamental *ex* art. 23.2 CE con ocasión de la inadmisión de enmiendas. Más concretamente, impugnaron la decisión de la Mesa de la Comisión de Organización y Administración de la Cámara de la Junta General del Principado de Asturias en relación con las veintitrés enmiendas que presentó el grupo parlamentario Izquierda Unida a la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto Asturiano; Proposición de reforma que fue presentada por los grupos popular y socialista en el marco de los Acuerdos Autonómicos de 1992, con el objeto de llevar al Estatuto las competencias previamente transferidas por la Ley Orgánica 9/1992. Sobre la base de que el art. 151.6 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, al establecer que las enmiendas presentadas a las proposiciones de ley “sólo podrán referirse al articulado”, está excluyendo las enmiendas a la totalidad, se inadmitirían las enmiendas formuladas por Izquierda Unida por cuanto, aunque estuvieran deducidas en veintitrés escritos, suponían materialmente una enmienda a la totalidad, al afectar al conjunto de los apartados de la Proposición e incluso añadir numerosos apartados nuevos a la futura reforma.

El Tribunal Constitucional consideraría, en línea con el precedente de la STC 23/1990 y a la vista del contenido y alcance de las veintitrés enmiendas, que no hubo vulneración ninguna del derecho fundamental invocado:

«En este contexto, es evidente que en forma alguna puede considerarse irrazonada o atentatoria de derechos fundamentales la decisión de la Mesa de la Comisión que consideró que los recurrentes estaban sobrepasando la posibilidad de presentación de enmiendas al articulado de las proposiciones de ley, tal y como aparece 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 ese trámite parlamentario, 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, le-

gitimación sobre cuya licitud ya tuvo ocasión de pronunciarse este Tribunal en su STC 23/1990, considerándola no atentatoria del art. 23 de la C.E., al hilo del análisis del art. 105.3 del Reglamento de las Cortes Valenciana» (FJ 2º).

A nadie se le oculta que la aplicación al caso del concepto formal de enmienda abrazado en la STC 99/1987 habría conducido inexorablemente a la admisión a trámite de las veintitrés enmiendas, que se habían presentado como enmiendas parciales. En efecto, habida cuenta de que el Reglamento no establecía ninguna restricción ni condicionante específico a este tipo de enmiendas, la Mesa en cuestión no habría tenido otra opción que aceptar la calificación por la que se habían inclinado los promotores de la iniciativa. Por el contrario, la asunción de la tesis material llevaba, también irremediadamente, a la inadmisión de las enmiendas, al apuntar las mismas una reforma estatutaria de diferente alcance y significado a la delimitada en la Proposición, que se ceñía estrictamente a la incorporación de las competencias transferidas en la LO 9/1992⁸.

Si su aplicación en el ATC 275/1993 supuso la confirmación de la comprensión material de la enmienda inaugurada con la STC 23/1990, puede considerarse que esta concepción adquirió su mayoría de edad y plena madurez —efímera, por las razones que ahora veremos— con el ATC 118/1999. En el mismo se resolvió el recurso de amparo interpuesto por diputados de la Asamblea Regional de Cantabria contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto, de inadmitir dos enmiendas presentadas por los grupos popular y regionalista al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas. Más concretamente, se trataba de enmiendas de adición que pretendían la inclusión de nuevos preceptos en la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de la Administración Regional de Cantabria; Ley que el Proyecto preveía modificar en algunos extremos. Pues bien, la Mesa fundamentó su decisión de no admitir a trámite el escrito de los grupos popular y regionalista en “la falta de congruencia del mismo con el Proyecto de Ley presentado por el Consejo de Gobierno”.

El Tribunal Constitucional comenzaría recordando, con cita expresa de la STC 23/1990 (FJ 5º), que, además de las exigencias formales que puedan prever los Reglamentos parlamentarios al respecto, es imprescindible para su admisión que las enmiendas guarden una conexión material con el texto legislativo en tramitación: “Descendiendo al supuesto concreto que nos ocupa, en lo

⁸ Véase ARCE JANÁRIZ *op. cit.*, págs. 168–169.

que respecta a las enmiendas a los Proyectos o Propositiones de Ley, este Tribunal Constitucional, en relación con las enmiendas de totalidad de texto alternativo a un Proyecto de Ley, ha tenido ocasión de señalar como necesaria condición de procedibilidad de las mismas, además de satisfacer los requisitos formales reglamentariamente previstos, que versen sobre la materia a que se refiere al Proyecto de Ley que tratan de modificar, la cual infiere del carácter alternativo de la propuesta y cuya concurrencia indudablemente corresponde valorar al órgano parlamentario competente para decidir sobre su calificación y admisión.” (FJ 4º). Componente material que, por lo demás, e importa subrayarlo, se concibe como un integrante consustancial a la propia naturaleza de las enmiendas: “Esta correlación material entre la enmienda y el texto enmendado como condición de procedibilidad es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado”.

La relevancia del ATC 118/1999 estriba, sin embargo, en que la resolución de la concreta controversia planteada exigía ineludiblemente profundizar y perfilar el alcance de dicha “correlación material” (enmiendas que pretenden añadir preceptos a una Ley cuya modificación se contempla en el Proyecto). Y, ciertamente, el Tribunal Constitución no eludió el reto:

“(…) 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 del 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 o al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquél, en cuanto que, superado por un Proyecto de Ley el debate de totalidad o por una Proposición de Ley el debate de toma en consideración, la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado, los cuales únicamente pueden cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un Proyecto de Ley se trata o en el debate de toma en consideración, en el caso de las

Proposiciones de Ley, como así resulta, por otra parte, de las previsiones del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (arts. 106.3 y 116.4 y 5, respectivamente)” (FJ 4º).

La cita, aunque larga, era de transcripción prácticamente obligada por cuanto precisa los límites y posibilidades del derecho de enmienda a la luz de la concepción material. Y sólo delimitados estos contornos se estaba en condiciones de resolver sobre la pretendida lesión de derechos fundamentales denunciada:

“(…) en forma alguna puede considerarse irrazonada o atentatoria a los derechos fundamentales la decisión de la Mesa de la Comisión de inadmitir las referidas enmiendas por estimarlas carentes de homogeneidad y congruencia con el Proyecto de Ley. Si bien es cierto, como se afirma en la demanda de amparo, que con aquellas enmiendas se pretendían modificar algunos preceptos de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, no lo es menos, sin embargo, no sólo que aquéllas afectaban a preceptos distintos de la mencionada Ley objeto del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, sino también, además, que no presentaban la necesaria correlación o conexión con la concreta materia objeto de regulación por los preceptos de la Ley de la Función Pública que se pretendían reformar mediante el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, sin que además se esgrimiese en la motivación de las enmiendas razonamiento alguno que permita al menos vislumbrar su conexión con la finalidad de dicho Proyecto de Ley, que no era otra, como se señalaba en la Exposición de Motivos, que la de «contribuir a la mejor y más efectiva consecución de los objetivos que se contienen en la Ley de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1998»” (FJ 5º).

No obstante la elevada depuración dogmática alcanzada por la concepción material de enmienda en este ATC 118/1999, que permitía sostener el abandono definitivo de la doctrina sustentada en la pionera STC 99/1987, se daría de inmediato un abrupto giro jurisprudencial en la STC 194/2000. En esta ocasión, se trataba de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Disposición adicional cuarta de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, que regulaba el tratamiento fiscal de determinadas transmisiones patrimoniales. Pues bien, junto a otras alegaciones de fondo, los recurrentes reprochaban que dicha disposición –ajena, por lo demás, a la materia objeto de la Ley– no figuraba en el Proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes, sino que se incorporó a raíz de una enmienda presentada en el Senado. El Tribunal Constitucional rechazaría, sin embargo, esta alegación en el fundamento jurí-

dico tercero, abrazando de nuevo, abierta y expresamente, la concepción formal de enmienda esbozada en la STC 99/1987: "(...) la enmienda que dio origen a la disposición recurrida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los arts. 90.2 CE y 107 de su Reglamento..., que no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados, como ponen de relieve en sus alegaciones las representaciones del Congreso y del Senado personadas en este proceso constitucional. La tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de la constitucionalidad".

En fin, como se desvelaría de inmediato en este mismo FJ 3º, se trataba sencillamente de recuperar en su integridad la doctrina de la STC 99/1987: "Como ya dijimos en un supuesto similar al presente en la STC 99/1987, de 1 de junio, FJ 1, «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. (...)»". Y aún insistiría sobre este particular: "Precisábamos también en dicha Sentencia que «no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley». La doctrina entonces fijada es también de aplicación, con mayor razón si cabe, en relación con la argumentación defendida en este proceso por los recurrentes respecto de la delimitación material entre la enmienda y el proyecto de ley" (FJ 3º).

Manuel Medina Guerrero