

El juego entre la mayoría y las minorías parlamentarias en la elaboración de las leyes

CATALINA ESCUIN PALOP

Letrada de Corts Valencianes.

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat de València.

Resumen

Se analiza la evolución de la doctrina constitucional sobre el control de las enmiendas parciales por el órgano parlamentario de gobierno. Hasta el año 2011, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mantenía una interpretación restrictiva del control ejercido por la Mesa por entender que debía circunscribirse al análisis de los aspectos formales de las enmiendas parciales, salvo en aquellas concretas y específicas materias que una norma del bloque de constitucionalidad extendiera el control a su contenido. Pero a partir de ese año, la doctrina del Alto Tribunal varía, pues al exigir que las enmiendas parciales sean congruentes con la iniciativa legislativa, extiende las facultades de control al contenido de las enmiendas. Y ello, con carácter general, aunque ninguna norma del bloque de constitucionalidad imponga límites materiales al texto normativo, ni se prevean las garantías que en vía parlamentaria asisten a los titulares del referido derecho. El cambio de rumbo de la doctrina constitucional obedece a diferentes razones. De una parte, se intenta limitar la proliferación de leyes de contenido heterogéneo y, de otra, se busca terminar con una práctica que había permitido al grupo parlamentario que apoyaba al Gobierno introducir, a través de la presentación de enmiendas parciales en el

Senado, la regulación de materias nuevas, ajenas al contenido de la iniciativa legislativa gubernamental.

Pero esa bien intencionada doctrina no está libre de riesgos, ya que con ella se supedita la admisión de las enmiendas parciales presentadas por cualquier grupo parlamentario a la decisión de órganos que, por su composición, se inspiran en criterios de carácter político.

El peligro señalado permite entender que debe ser el propio texto constitucional u otras normas del bloque de constitucionalidad las que fijen los límites del derecho de enmienda por ser el *ius in officium* un derecho de configuración legal. Lo mismo cabe entender respecto de las leyes y enmiendas de contenido heterogéneo, pues todo límite al poder legislativo del Parlamento debe estar en una norma del bloque de constitucionalidad.

Palabras clave: procedimiento legislativo, enmiendas, mesa.

Resum

S'analitza l'evolució de la doctrina constitucional sobre el control de les esmenes parcials per l'òrgan parlamentari de govern.

Fins a l'any 2011, la jurisprudència del Tribunal Constitucional mantenia una interpretació restrictiva del control exercit per la Mesa per entendre que havia de circumscriure's a l'anàlisi dels aspectes formals de les esmenes parcials, excepte en aquelles matèries concretes i específiques en què una norma del bloc de constitucionalitat estenguera el control al seu contingut. Però a partir d'aquell any, la doctrina de l'Alt Tribunal varia, perquè en exigir que les esmenes parcials siguin congruents amb la iniciativa legislativa, estén les facultats de control al contingut de les esmenes. I això, amb caràcter general, encara que cap norma del bloc de constitucionalitat impose límits materials al text normatiu, ni es prevegen les garanties que en via parlamentària assisteixen als titulars del referit dret.

El canvi de rumb de la doctrina constitucional obeeix a diferents raons.

D'una banda, s'intenta limitar la proliferació de lleis de contingut heterogeni i, de l'altra, es busca acabar amb una pràctica que havia permès al grup parlamentari que donava suport al Govern introduir, a través de la presentació d'esmenes parcials en el Senat, la regulació de matèries noves, alienes al contingut de la iniciativa legislativa governamental.

Però aquesta ben intencionada doctrina no està lliure de riscos, ja que amb ella se supedita l'admissió de les esmenes parcials presentades

per qualsevol grup parlamentari a la decisió d'òrgans que, per la seua composició, s'inspiren en criteris de caràcter polític.

El perill assenyalat permet entendre que ha de ser el text constitucional mateix o altres normes del bloc de constitucionalitat les que fixen els límits del dret d'esmena per ser l'*ius in officium* un dret de configuració legal. La mateixa cosa cal entendre respecte de les lleis i les esmenes de contingut heterogeni, perquè tot límit al poder legislatiu del Parlament ha d'estar en una norma del bloc de constitucionalitat..

Paraules clau: procediment legislatiu, esmenes, mesa.

Sumario

- I. Introducción.
- II. La constitucionalidad de las leyes de objeto múltiple.
- III. La iniciativa legislativa y las enmiendas parciales.
- IV. La exigencia de homogeneidad de las enmiendas en la nueva doctrina del Tribunal Constitucional.

I. Introducción

El Anuario de Derecho parlamentario celebra los cuarenta años de la Constitución de 1.978, fruto de un común empeño de las fuerzas políticas salidas de los comicios constituyentes que lograron aprobar un texto definitivo, refrendado de manera abrumadora por el pueblo español en quien reside, sin duda alguna, la soberanía nacional.

Es una afirmación comúnmente admitida que fue en el consenso donde las fuerzas políticas encontraron la fuerza para elaborar un texto que ha pervivido de forma pacífica durante tantos años; tiempo inusual en la historia de nuestro constitucionalismo. Cabe añadir que ese texto recibió la fuerza moral de la ciudadanía, titular, sin duda del poder constituyente.

A partir de ahora, transcurridos 40 años, al poder constituyente constituido le toca llegar a acuerdos sobre las cuestiones que se deben reformar. El esfuerzo que conlleva una reforma constitucional en los tiempos que corren, parece ímprobo. Y no solo por parte de las fuerzas políticas, sobre las que se suele decir que están en un permanente estado de crispación, sino también para la ciudadanía que debe garantizar, con su apoyo cualquier modificación para que pueda prosperar. No es tarea fácil.

Me sumo gustosamente al homenaje con unas páginas en las que pretendo trazar la evolución de la doctrina constitucional sobre el control parlamentario de las enmiendas parciales.

II. La constitucionalidad de las leyes de objeto múltiple

Las normas heterogéneas no cumplen el canon codificador de la Ilustración de normas codificadas y estables sobre el que se ha forjado nuestra cultura jurídica. Lo que justifica que su sola existencia y, más aun, el frecuente uso que de esa técnica legislativa se ha hecho desde el inicio de la vigencia de la Constitución, haya levantado las críticas más duras de la doctrina.¹

1 Entre otros muchos,» Cazorla Prieto, L. M.: «Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad. Marcial Pons/IEF, 1998. García Escudero, P. «El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales», CEC, 2006

Pero la constitucionalidad de este tipo de leyes viene avalado por dos datos negativos: 1) la ausencia en la Constitución de una prohibición de este tipo de leyes, y 2) por la falta de un control parlamentario de carácter material de los proyectos y de las proposiciones de Ley, como seguidamente se expone.

Nuestra Constitución no impone a las leyes límites en su objeto, ni suele reservar a tipos normativos específicos la regulación de materias concretas. Hay excepciones tanto en la Constitución,² como en otras normas del bloque de constitucionalidad.³ Pero la norma general es que el legislador carece de límites materiales y estructurales para determinar el contenido de la Ley. Por ello, existen leyes con contenido heterogéneo y leyes singulares.

Ahora bien, mientras que el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de alguna ley singular (STC 129/2013), mantiene, hasta el momento presente, la constitucionalidad de las leyes heterogéneas al entender que respetan el principio democrático (art. 1.1 CE) y el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) (STC 136/2011).

El segundo dato negativo, que permite la existencia de las leyes multisectoriales o de objeto heterogéneo se encuentra, como se adelantó, en la falta de un control por los órganos de gobierno de las Cámaras sobre el contenido de las iniciativas legislativas ya procedan del Gobierno o de los grupos parlamentarios.

Esa ausencia permite que la iniciativa legislativa opere libremente, no solo como instrumento para poner en marcha el procedimiento legislativo, sino también, como vía para forzar el debate político

2 La reserva constitucional a tipos específicos se realiza para las leyes de presupuestos (artículo 134 CE), los Estatutos de Autonomía (art. 147 CE CE) y en general para las leyes orgánicas (art. 81 CE). Hay también en alguna norma del bloque de constitucionalidad como el Reglamento del Parlamento de Euskadi una prohibición de que algunas materias se tramiten a través del procedimiento de lectura única (art. 162).

3 Algunas normas del bloque de constitucionalidad contienen excepciones a esa norma general como la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo reguladora de la iniciativa legislativa popular que requiere que estas iniciativas tengan objeto homogéneo (art. 5.2.c) o el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 101.1) que impone a los proyectos y proposiciones de Ley un objeto material determinado y homogéneo para que sea admitidos por la Mesa.

y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expresa posición sobre la oportunidad de regular mediante Ley una determinada materia. Desde esa perspectiva, el Tribunal Constitucional ha entendido que «la Mesa de la Cámara, en tanto que órgano de administración y gobierno interior, debe limitar sus facultades de calificación y admisión de las iniciativas al exclusivo examen de los requisitos formales reglamentariamente exigidos». De lo contrario, «no sólo se estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, se estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia» (STC 124/1995, FJ 3º).

Así pues, la Mesa debe interpretar y aplicar restrictivamente sus facultades de admisión y calificación para no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una determinada materia mediante el recurso a la iniciativa legislativa, ya que si no fuese así «dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara, ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, capaz de impedir que la iniciativa promovida por las minorías parlamentarias se someta al debate público en la Cámara» (STC 38/1999, FJ 3ºb). Por ello, la Mesa tiene limitadas sus facultades de control y está obligada a motivar las razones en las que se funda la inadmisión de la iniciativa legislativa (SSTC 38/1999, FJ 2, 107/2001, Fj 7, 203/2001, Fj.3, 227/2002, FJ 4, 40/2003, FJ, 242/2006). El mismo presupuesto determina que el Gobierno esté obligado a ofrecer una justificación suficiente cuando vete la tramitación de iniciativas por motivos presupuestarios (STC 34/2018, FJ 4).

En suma, las leyes de objeto múltiple existen en nuestro Ordenamiento porque no están prohibidas con carácter general ni por la Constitución, ni por los Estatutos de Autonomía y porque el libre juego del *ius in officium*, ha favorecido su existencia.

III. La iniciativa legislativa y las enmiendas parciales

Dada la constitucionalidad de las leyes heterogéneas, cabría pensar que las enmiendas parciales presentadas en la tramitación parlamentaria por los diputados y grupos parlamentarios tampoco están sometidas a un control material por la Mesa. Consecuentemente, las enmiendas parciales podrían ser portadoras de contenidos nuevos. A este tipo de enmiendas, las llamaré, para simplificar la exposición, enmiendas extrañas.

Ese fue el criterio sustentado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1987 y en la 194/2000 en las que consideró que la facultad de presentar enmiendas carecía de límites materiales. En la primera de las referidas sentencias el alto tribunal mantiene 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. 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 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 Parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad» (STC 99/1987, FJ 1.b)).

Esto es, el control material de las enmiendas por la Mesa estaba condicionado en esas primeras sentencias del Tribunal Constitucional a la previa existencia de una habilitación en la Constitución o en otras normas del bloque de constitucionalidad como los reglamentos parlamentarios. De no existir la referida habilitación, el control por la Mesa sobre las enmiendas parciales debía ser meramente formal.

IV. La exigencia de homogeneidad de las enmiendas en la nueva doctrina del Tribunal Constitucional

En la época en que existieron mayorías estables en la Cámara, surgió una práctica que consistía en la incorporación en el Senado, por el

Grupo parlamentario que apoyaba al Gobierno, de enmiendas que introducían la regulación de nuevas materias, ajenas al contenido de la iniciativa gubernamental.

Esa táctica, practicada de forma reiterada, despertó un sentimiento de frustración en los grupos parlamentarios ajenos al Gobierno, que trasladaron al Tribunal Constitucional por las dos vías que los representantes políticos disponen para defender su derecho a la participación política; esto es, a través de la interposición de recursos de amparo y de recursos de inconstitucionalidad basados, entre otros motivos, en la existencia de una infracción del procedimiento legislativo.

El principal argumento empleado por los recurrentes fue el de considerar que las enmiendas extrañas introducidas en el Senado eran iniciativas nuevas (proposiciones de ley) que restringían las facultades legislativas de los miembros del Congreso ya que no habían tenido la opción de enmendar la materia o las materias nuevas incorporada en el Senado.

Como consecuencia de la generalización de esa práctica política y la consiguiente interposición de nuevos recursos, el Tribunal Constitucional ha variado su criterio inicial sobre las enmiendas extrañas. La nueva doctrina se encuentra recogida, fundamentalmente, en la STC 119/2011 y en la 4/2018, dictadas en recursos de amparo y en las SSTC 136/2011, 176/2011, 209/2012, 132/2013, 120/2014, 59/ 2015, 216/2015, 155/2017, dictadas en recursos de inconstitucionalidad.

En la primera de las referidas sentencias, el Tribunal Constitucional mantuvo, que «la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE limitaba las facultades de los Senadores a la presentación de enmiendas que guardaran una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de Ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación (...) se hace derivar 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» (STC 119/2011, FJ 6).

Para el Tribunal Constitucional «el uso indebido del derecho de enmienda ... (es) ... una limitación ilegítima de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos ... (cuando) ... priva a los representantes de los ciudadanos de ejercer con plenitud las funciones propias del cargo para el que han sido democráticamente designados» (STC 136/2011, FJ 8).

Los reglamentos parlamentarios no prevén quien puede comprobar la correlación material entre las enmiendas parciales y el proyecto o proposición de Ley; por ello, precisa el Tribunal Constitucional «incluso en los supuestos en que el reglamento de la Cámara legislativa correspondiente 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», dicho control es una exigencia constitucional implícita en la propia naturaleza del procedimiento legislativo (STC 119/2011, FJ 6).

En la nueva doctrina constitucional, se diferencia la iniciativa legislativa y las enmiendas. El autor de la iniciativa legislativa goza de libertad para determinar su contenido que podrá ser homogéneo o heterogéneo, mientras que el titular del derecho a presentar enmiendas se debe limitar a variar el contenido previamente definido por la iniciativa legislativa. Y ello, sin que sea necesario que una norma del Reglamento parlamentario prevea esa exigencia de homogeneidad, ni asigne a la Mesa el control material de las enmiendas extrañas; pues el límite al derecho de presentación de enmiendas se deduce implícitamente de la regulación constitucional del procedimiento legislativo y de la naturaleza subsidiaria de las enmiendas parciales.⁴

Posteriormente, el criterio del Tribunal Constitucional se ha matizado, como reconoce la STC 155/2017, de 21 de diciembre, al entender que la nueva doctrina tuvo por objeto proteger la posición de las

4 La reforma de la Constitución francesa de 1958, operada por la Ley de 23 de julio de 2008, introdujo en el artículo 45 la exigencia de un *lien* o vínculo, aun indirecto (*même indirect*) de las enmiendas con el texto de la iniciativa para ser admisible en primera lectura. Puede verse al respecto Bon, P.: «La Constitución de la Quinta República cumple cincuenta años», *REDC*, 85, 2009, p. 69.

minorías parlamentarias, privadas de las facultades que los reglamentos parlamentarios les confieren, para participar con plenitud en el debate de unas enmiendas que eran absolutamente ajenas a lo propuesto en el texto originario (FJ 3.a)), pero esa garantía, según la referida Sentencia, no puede extenderse de forma ilimitada ya que existe el riesgo de que tras el control material de las enmiendas se escondan criterios de oportunidad política.

La tendencia doctrinal iniciada en 2011 con las matizaciones posteriores se puede resumir, a través de las siguientes ideas básicas:

- a) Las enmiendas parciales deben respetar «una conexión mínima» de homogeneidad con el texto de la iniciativa. Esta exigencia se mantiene aunque el Reglamento parlamentario no contenga previsión específica al respecto (SSTC 119/2011, FT 6 y 136/2011, FJ 7, STC 155/2017, FJ 7).
- b) La conexión material mínima de la enmienda con la iniciativa legislativa no se circunscribe al contenido concreto de la iniciativa, sino que se extiende al sector del Ordenamiento sobre el que la iniciativa incide (STC 59/2015, FJ 6).
- c) La conexión material de las enmiendas es exigible tanto para las iniciativas legislativas de contenido homogéneo como heterogéneo. En el caso de iniciativas legislativas heterogéneas, la conexión de la enmienda con la iniciativa legislativa es más amplia ya que abarca todas las materias incorporadas a su texto (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8).

La nueva orientación de la doctrina constitucional, plantea dos cuestiones. En primer lugar, si la misma se restringe a las enmiendas senatoriales o alcanza también a las enmiendas presentadas en el Congreso y en las Asambleas autonómicas. Y, en segundo lugar, si la lesión del artículo 23 de la Constitución producida por la indebida introducción en la tramitación parlamentaria, de enmiendas extrañas es determinante de producción de un vicio de inconstitucionalidad en el precepto legal que las contenga.

La respuesta a la primera cuestión planteada debe ser, en mi opinión, afirmativa. La doctrina constitucional comentada fija un límite

general al derecho de enmienda, independientemente de la Cámara en la que se ejerza, por lo que tanto las enmiendas presentadas en el Congreso como en los parlamentos autonómicos están sometidas a la exigencia de homogeneidad.

El Tribunal Constitucional pronto se había pronunciado sobre las sentencias extrañas en los parlamentos autonómicos en sus primeros años de existencia. La primera sentencia fue la 23/1990 por la se confirmó la inadmisión acordada por la Mesa de Les Corts de un conjunto de enmiendas de adición que extendían la reforma estatutaria emprendida a preceptos estatutarios excluidos de la iniciativa de reforma. En esta ocasión el Tribunal Constitucional entendió que las enmiendas inadmitidas constituían en realidad una nueva iniciativa de reforma por quien no estaba legitimado para emprenderla, pues tal como alegó el Letrado de Les Corts, el Estatuto de la Comunidad Valenciana exigía que la reforma se emprendiese por dos grupos parlamentarios (art. 81 EACV), mientras que las enmiendas de adición se habían presentado por un solo grupo parlamentario.

Otro pronunciamiento a destacar es el ATC 275/1993, de 13 de septiembre, por el que se inadmitió el recurso de amparo interpuesto contra el acuerdo de inadmisión de enmiendas de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias en un procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía. El caso fue similar al contemplado por la STC 23/1990 por lo que se aplicó la misma doctrina, basada en la exigencia de una legitimación reforzada para emprender la reforma del Estatuto, sin que esta se pudiera desvirtuar a través de la admisión de enmiendas de adición presentadas por un solo grupo parlamentario.

En este punto también es ilustrativa la STC 4/2018, de 22 de enero, que puso fin al recurso de amparo presentado contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias de 20 de julio de 2016,⁵ por el que

5 La inadmisión se fundamentó en el siguiente argumento: «No es posible que a través de lo que se presentan como enmiendas parciales, se pretenda anular por completo el contenido de la iniciativa legislativa, y vaciarla de contenido para volver a la regulación anterior, formulando, en realidad, una enmienda a la totalidad con texto alternativo que no difiere de la norma que se pretende reformar, extremo sobre el que ya se ha pronunciado el

se desestimó también la solicitud de reconsideración de otro acuerdo anterior de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, que inadmitió algunas enmiendas parciales «en cuanto suponen en conjunto una enmienda a la totalidad encubierta, contradictoria con la toma en consideración del texto de la proposición de ley ya acordada por el Pleno de la Cámara».

Se trata de una Sentencia de gran interés porque defiende el derecho de enmienda, circunscribiendo el poder de la Mesa en los siguientes términos: primero: En la calificación de las enmiendas como extrañas, los órganos parlamentarios deben realizar una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de las facultades o atribuciones que integran el estatuto del representante público. Esta tarea debe inspirarse en el principio de interpretación más favorable a la eficacia del artículo 23 de la Constitución. Segundo: La inadmisión por los órganos de la Cámara de las enmiendas extrañas solo es constitucionalmente legítima cuando falta una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado. Tercero: El acuerdo de inadmisión de enmiendas debe estar motivado en razones objetivas y suficientes. De lo contrario, se vulnera el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE) y el de estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE. Y cuarto: el acuerdo de inadmisión debe estar debidamente motivado. La falta de motivación, la motivación arbitraria o simplemente insuficiente, conllevan la infracción del artículo 23 de la Constitución.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión planteada también se puede resolver afirmativamente, aunque recociendo de entrada las limitadas posibilidades de que un precepto legal pueda llegar a ser considerado inconstitucional por un vicio procedimental. En

Pleno, al tomar en consideración la proposición. Se detecta que bajo la forma de enmiendas parciales a artículos de la proposición (a todos y cada uno de ellos) lo que se esconde en el caso controvertido es la formulación extemporánea de un texto alternativo total como si de una enmienda a la totalidad se tratase, que además coincide con la versión del texto cuya modificación persigue la iniciativa legislativa en trámite. Al respecto puede traerse a colación la doctrina plasmada en el ATC 275/1993...».

este punto, el criterio del Tribunal Constitucional es semejante al que la jurisprudencia ordinaria mantiene en relación a los vicios del procedimiento administrativo, Esto es, hace depender la declaración de inconstitucionalidad de que la infracción haya «alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de la Cámara» (STC 216/2015, Fj 5.a), STC 155/2017, FJ 3.a)).

Pues bien, para que dicho pronunciamiento se pueda dar, es necesario que concurran las siguientes circunstancias:

- a) El vicio se debe detectar en el curso del procedimiento legislativo y el órgano competente para inadmitir las enmiendas no se debe haber pronunciado sobre su inadmisibilidad, pese a las denuncias presentadas por los parlamentarios. Y en caso de haberse pronunciado, debe haberlo hecho de forma arbitraria, carente de razonabilidad o de forma insuficiente.
- b) El contenido de las enmiendas cuestionadas tiene que ser totalmente ajeno a la materia regulada por la iniciativa legislativa (STC 216/2015, FJ 6).
- c) Los recurrentes no deben haber tenido la opción de enmendar la materia introducida por la enmienda extraña (STC 136/2011, FJ. 8).

El caso es que el último requisito es de difícil concurrencia ya que hipotéticamente existe la posibilidad de variar las enmiendas extrañas que se presentan en comisión a través de enmiendas de aproximación o transaccionales por lo que resulta improbable que el vicio del que estamos tratando pueda ser determinante de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal.

Hasta el presente, el Tribunal Constitucional no ha declarado la inconstitucionalidad de ningún precepto legal por concurrir un vicio en la admisión de enmiendas. La sentencia que inicia la nueva doctrina, dictada por el Pleno del Tribunal, estimó el recurso de amparo al apreciar que la decisión de la Mesa del Senado de negarse a realizar el juicio de homogeneidad sobre las enmiendas que los senadores recurrentes habían denunciado, infringía la legalidad del procedimiento legislativo, causando una lesión del artículo 23 de la

Constitución. El Tribunal Constitucional, en esa ocasión no hizo uso de la autocuestión de inconstitucionalidad por lo que la Ley adoptada en el procedimiento legislativo cuestionado se mantuvo vigente, sin ninguna tacha de inconstitucionalidad. En la STC 4/2018 se estimó el recurso de amparo por la Sala Segunda del Tribunal Constitución, sin la remisión del asunto al Pleno por lo que solo se pudo declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa impugnados y la infracción del artículo 23 de la Constitución.

El resto de las sentencias que se enmarcan en la tendencia doctrinal expuesta, fueron dictadas en recursos de inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional no declaró, en ninguna de ellas, la inconstitucionalidad de los preceptos en cuya tramitación se había infringido el artículo 23 de la Constitución.

En la sentencia 136/2011 entendió el TC que la infracción procedimental cometida al introducirse en el Senado enmiendas extrañas al proyecto legislativo del Gobierno, no podía conducir a declarar la inconstitucionalidad de toda la Ley, tan solo la de los preceptos que contenían las enmiendas extrañas. Ahora bien, no habiendo sido concretados los referidos preceptos por los recurrentes, el Tribunal Constitucional se niega a realizar su búsqueda, evitando así cualquier declaración de inconstitucionalidad.

Otro argumento utilizado, por el Tribunal Constitucional, ha sido el de presunción de homogeneidad o congruencia de las enmiendas admitidas a trámite en el Senado, lo que le lleva a exigir que en el procedimiento parlamentario se debe de haber denunciado la desconexión material entre las enmiendas y el texto de la iniciativa (STC 59/2015).

El Tribunal Constitucional, finalmente, cuando no puede utilizar los anteriores argumentos porque los recurrentes habían denunciado las enmiendas en vía parlamentaria y en la judicial habían concretado los preceptos en cuya elaboración se había cometido la infracción procedimental, ha considerado que no existía una total desconexión entre enmienda e iniciativa legislativa (SSTC 216/2015 y 155/2017).

En fin, la jurisprudencia constitucional más reciente ha retrocedido hasta lugares próximos a la primera doctrina, consciente de que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal debe fundarse en la infracción de una norma del bloque de inconstitucionalidad.