

LA LEY PENAL: MANUAL DE PRODUCCIÓN PARA EL LEGISLADOR HONESTO*
CRIMINAL LAW: A PRODUCTION MANUAL FOR THE HONEST LEGISLATOR

Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Mediante una descripción densa de la tramitación de la LO 14/2022 se muestran dos fenómenos que vienen produciéndose en los últimos años en materia penal: en primer lugar, el intento (exitoso) de eludir las normas sobre elaboración de proyectos mediante el uso de proposiciones de ley; al respecto, se muestra empíricamente la evolución desde el uso mayoritario de proyectos hasta el de proposiciones de ley. En segundo lugar, la crasa infracción de las normas sobre procedimiento legislativo en el propio congreso, así como la muy limitada capacidad de evitación del TC, tanto por razones de diseño institucional (limitaciones del amparo parlamentario) como lentitud en la respuesta (más de un 75 % de las resoluciones llegan en otra legislatura). Ulteriormente, se analiza la doctrina del TC sobre las exigencias del amparo parlamentario y la supuesta necesidad de homogeneidad de las enmiendas, que se demuestra no se ha exigido realmente desde la en su momento esperanzadora STC 119/2011.

PALABRAS CLAVE

Teoría de la legislación, técnica legislativa, Procedimiento legislativo, amparo parlamentario, homogeneidad de enmiendas.

ABSTRACT

A thick description of the passing of LO 14/2022 shows two phenomena that have been occurring in recent years in criminal matters: firstly, the (successful) attempt to circumvent the rules on the preparation of government-proposed bills through the use of congress-proposed bills; in this regard, the evolution from the majority use of government-proposed bills to that of congress-proposed is empirically shown. Secondly, the crass violation of the rules on legislative procedure in- and by Congress itself, as well as the very limited capacity of the Constitutional Court to prevent it, both for reasons of institutional design (limitations intrinsic to the parliamentary constitutional appeal) and slowness in response (more than 75 % of the resolutions arrive in another legislature). An analysis is then conducted of the Constitutional Court doctrines on the requirements of parliamentary protection and the supposed need for homogeneity of amendments with the amended text, which is shown to have not really been required since the promising Constitutional Court Judgment 119/2011.

KEYWORDS

Regulation, Legisprudence, legislative procedure, parliamentary constitutional appeal, amendment homogeneity.

DOI: <https://doi.org/10.36151/TD.2025.118>

* Este trabajo se integra en el Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Estrategias Transversales para la Prevención de la Delincuencia Económica y la Corrupción», PID2021-1230280B-I00 (IPs: Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno y David Carpio Briz).

LA LEY PENAL: MANUAL DE PRODUCCIÓN PARA EL LEGISLADOR HONESTO

Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno

Universidad Complutense de Madrid

Sumario: 1. Introducción: una desafortunada pero significativa casualidad. 2. La forma de la iniciativa: ¿por qué una proposición de ley? 3. Comienzo del procedimiento legislativo: las funciones de la Mesa del Congreso y los derechos de los parlamentarios. 3.1. La calificación y admisión de iniciativas por parte de la Mesa del Congreso. 3.2. La carencia de «antecedentes necesarios» de la proposición de ley. 3.3. La actuación de la Mesa y la insuficiente reacción de los opositores a la iniciativa. 3.3.1. El acuerdo de admisión a trámite de la iniciativa y la omisión de solicitud de reconsideración por falta de antecedentes: una primera oportunidad perdida. 3.3.2. Solicitud de informes y audiencias y oposición a la tramitación urgente; acuerdo denegatorio y falta de solicitud de reconsideración: fin de (esta) partida; 3.3.3. Exploración de un contrafáctico: ¿De qué habría servido un recurso de amparo *ex art. 42 LOTC*? 4. Del Congreso al Senado, pasando por el TC. 4.1 Admisión de enmiendas por la Comisión de Justicia, solicitud desatendida de reconsideración y recurso de amparo: el camino hasta el ATC 177/2022. 4.2. La doctrina del TC sobre la inconstitucionalidad de la introducción de nuevos contenidos por vía de enmienda: ¿un mito jurídico? 4.3. La homogeneidad de las enmiendas en la tramitación de la LO 14/2022. 4.4. El acelerado final de la tramitación en el Congreso. 5. Sin pausa: la tramitación en el Senado. 6. Reflexiones y propuestas finales para legisladores honestos. Notas. Bibliografía. Resoluciones del Tribunal Constitucional.

1. INTRODUCCIÓN: UNA DESAFORTUNADA PERO SIGNIFICATIVA CASUALIDAD

Como parte de la conmemoración del día internacional contra la corrupción, el 9 de diciembre de 2022, Marin Mrčela, presidente del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), emitió un comunicado refiriéndose a lo que identifica

como preocupantes deficiencias en la normativa sobre corrupción: «Cuando se trata de la preparación de nueva legislación y otra normativa, el GRECO ha subrayado la necesidad de establecer un adecuado mecanismo legislativo y permitir la transparencia pública sobre cómo evolucionan las propuestas de legislación, desde su propuesta hasta su adopción. Demasiadas veces se usan procedimientos de vía rápida para acelerar la adopción de nueva legislación sin una adecuada consulta con otras instituciones estatales y los agentes sociales concernidos, e incluso sin un adecuado debate parlamentario. El GRECO también ha observado que en la práctica a menudo no se respetan las previsiones sobre los tiempos y los procedimientos de retroalimentación de la consulta. Puede que se acorten los plazos o que las leyes se abran a consulta demasiado tarde en el procedimiento como para obtener una aportación relevante. Tales prácticas hacen menos probable que los contenidos se modifiquen de acuerdo con las observaciones públicas. Sin embargo, los procedimientos de consulta y los plazos deben respetarse. Es esencial para la calidad de nuestras democracias»¹.

Como si el Sr. Mrčela tuviera dotes adivinatorias (o fuera gafe), ese mismo 9 de diciembre se presentaban en el Congreso de los Diputados de España diversas enmiendas a un proyecto legislativo, el que daría lugar a la LO 14/2022, cuya tramitación puede servir de ejemplo paradigmático de los problemas descritos:

- en primer lugar, el texto se introdujo directamente en el propio Congreso mediante una proposición de ley, sin haber sido sometido a consulta pública, sin haberse pedido informe alguno y sin memoria económica ni de análisis de impacto normativo;
- en segundo lugar, a pesar de la importancia y lo variado de su contenido, se decidió su tramitación por vía de urgencia;
- en tercer lugar, buena parte del contenido de la LO 14/2022 no se encontraba en el texto inicialmente presentado y se introdujo mediante enmiendas sin conexión temática específica con dicho texto que fueron presentadas *in extremis* (como veremos, hay quien sostuvo que «con nocturnidad vergonzante»);
- finalmente, a pesar de alguna declaración oficial en sentido contrario, no puede sostenerse con seriedad que se produjera una deliberación suficiente, que desde luego no tuvo lugar sobre las enmiendas adoptadas sobre el texto inicial. Al menos no, como parece exigible, en las cámaras y de forma pública: los medios de comunicación sí adelantaron la existencia y contenido de algunas de las enmiendas e informaron sobre la discusión que acerca de ellas se habría producido en sedes extraparlamentarias.

La LO 14/2022 se tramitó con inusual estrépito, al que sin duda contribuyó el Auto del Tribunal Constitucional 177/2022², que por primera vez en nuestra historia constitucional procedió a la suspensión cautelar *inaudita parte* de la tramitación de dos enmiendas en las Cortes Generales con base en el art. 56.6 LOTC (*infra*, apdo. 4.1). Una vez asentada la polvareda, resulta oportuno analizar la tramitación de la LO 14/2022 desde el punto de vista de la regulación positiva y los desarrollos doctrinales en materia de procedimiento normativo³. Esta es una tarea comparativamente desatendida por la doctrina penal, que se ha ocupado ampliamente de los límites materiales supuestamente infranqueables para el

legislador y de la adecuación dogmática de los textos una vez aprobados, pero en menor medida de la evaluación de sus efectos, y menos aún del procedimiento mediante el que resultan aprobados⁴. Dada la generalizada coincidencia doctrinal en la crítica a la evolución de la legislación penal en las últimas décadas, esta omisión no parece justificable⁵.

En lo que sigue se examinarán los que se consideran puntos más criticables del desarrollo del procedimiento legislativo en cuestión, lamentablemente cada vez más comunes en el desarrollo de la política legislativa: el inicio mediante una proposición de ley (apdo. 2), la actuación de la Mesa del Congreso y la insuficiente respuesta jurídica de los parlamentarios opositores a la iniciativa (apdo. 3), y la veloz tramitación del texto en el Congreso y Senado, sólo interrumpida por el Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre (apdos. 4 y 5). Para concluir, el apdo. 6 ofrece unas someras reflexiones finales, entre propositivas y reivindicativas, que, sumando un eslabón a la cadena de homenajes a Gordon y Hawkins, se dirigen a ese político honesto al que estos autores interpellaron hace más de medio siglo, esta vez en su faceta de legislador penal⁶. En conjunto, el artículo puede verse como una guía de producción de la ley penal: por un lado, describe los vicios más importantes en los que se puede incurrir en el procedimiento legislativo, muchos de los cuales se dieron en la tramitación de la LO 14/2022; por otro, muestra su en absoluto complicada evitación.

2. LA FORMA DE LA INICIATIVA: ¿POR QUÉ UNA PROPOSICIÓN DE LEY?

El procedimiento legislativo que culminó en la aprobación de la LO 14/2022 comenzó el 11 de noviembre de 2022 mediante la presentación a la Mesa del Congreso de los Diputados de la «Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso» (en adelante, «la proposición»)⁷. Esta fue presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos —En Comú Podem— Galicia en Común y se acompañó de la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia con base en el art. 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RC)⁸. El siguiente día de actividad parlamentaria, el lunes 14 de noviembre, la Mesa del Congreso admitió a trámite dicha proposición, debiendo recordar a sus apresurados valedores que, respecto a la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia, «solo procederá el acuerdo correspondiente una vez se haya producido su eventual toma en consideración»⁹.

La elección de una proposición de ley originada en el propio Congreso, en lugar de un proyecto de ley del ejecutivo, resulta objetable desde un punto de vista material (no así desde el punto de vista formal, ni, *prima facie*, desde el de su legitimidad democrática, como recuerda el TC¹⁰), dadas las mayores oportunidades para una buena redacción del texto que ofrecen los proyectos. Recogiendo la opinión ampliamente mayoritaria, subraya Díez Ripollés (2019: 122) cómo, «en contra de lo que suele creerse, la fase parlamentaria no suele ser decisiva, son en particular algunas etapas de la fase prelegislativa las que de-

terminarán sustancialmente el resultado legislativo final»¹¹. Por este motivo, desde hace algunas décadas han surgido en el ámbito internacional iniciativas que enfatizan el momento prelegislativo y establecen requisitos a cumplir antes de la presentación del proyecto al parlamento¹².

Sin embargo, la realidad se muestra tozuda. Poco puede aportar el refuerzo del momento prelegislativo si cristaliza la creciente tendencia a presentar proposiciones y no proyectos de ley, o si se presentan proyectos de ley que son luego objeto de reforma en el trámite parlamentario mediante enmiendas con una tenue o inexistente relación material con el texto inicialmente presentado. Antes que poner el foco en el momento *prelegislativo*, este se ha de dirigir hacia los momentos *extralegislativos*: lo importante es subrayar que las decisiones legislativas más importantes no se toman en sede parlamentaria, aunque en ella sea donde se ejecuten, y los problemas de falta de transparencia y de deterioro de la calidad legislativa que esta forma de proceder supone.

En materia de producción legislativa, el ordenamiento español cuenta con una importante ventaja de partida: la propia CE establece en su art. 88 la obligación del Gobierno de acompañar sus iniciativas legislativas de «una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». Este gratamente sorprendente precepto, sin parangón en el derecho comparado, responde a la preocupación por contrarrestar parcialmente la superioridad en información y medios de que disponen los gobiernos frente al parlamento en las democracias actuales¹³. Para conseguirlo, se obliga al Gobierno, cuya iniciativa legislativa tiene preferencia normativa¹⁴, y es o ha venido siendo la regla en la práctica¹⁵, a que presente al Parlamento cierta información cuando pretenda que este apruebe su proyecto¹⁶.

Aun cuando la CE nada dice al respecto, dado que los «antecedentes necesarios» han de acompañar a la exposición de motivos y que la función de esta es que el Gobierno explique a las Cortes las razones por las que deben aprobar el proyecto (Dorrego de Carlos, 1998:321), la doctrina publicista ha entendido que los antecedentes han de acreditar lo afirmado por el Gobierno en la Exposición (García-Escudero Márquez, 2000:185; Sáinz Moreno, 1989:26).

En España los «antecedentes necesarios» han atravesado diversos estadios de reconocimiento normativo¹⁷, acompañados de una siempre insatisfactoria pero últimamente algo mejorada praxis. El régimen actual fue establecido en 2015 por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (arts. 129-130 y 132-133), y la reforma de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (arts. 25-28). No sin redundancias y vaguedades impropias de preceptos con vocación de mejora de la calidad normativa, se dispone de un ambicioso conjunto de exigencias que abarca las fases de planificación, redacción del texto (con previsión de la participación ciudadana), elaboración de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo y, en algunos casos, informes de emisión obligatoria y/o previsión de evaluación *ex post*¹⁸.

Considerado en abstracto, el procedimiento legalmente establecido en España ofrece un marco adecuado para la consecución de un mejor producto normativo¹⁹. Sin embargo,

sus virtudes, en especial la mayor posibilidad de reflexión y transparencia, son al mismo tiempo características que pueden resultar incómodas desde un punto de vista político-partidista, generándose incentivos para su evitación por medio del recurso a las proposiciones de ley²⁰. En los últimos años, se puede de hecho verificar un giro hacia el mayor uso de la proposición frente al proyecto de ley. Este se ha dado de forma general, pero también de manera específica, y más pronunciada, en materia penal, según puede verse en las siguientes tablas, que recogen el porcentaje de leyes aprobadas por el Parlamento en las catorce primeras legislaturas que han tenido origen en un proyecto de ley (tabla 1) y el número de leyes orgánicas de reforma del Código penal que proceden de proyectos y de proposiciones de ley, respectivamente (tabla 2²¹):

Tabla 1. Proporción de leyes aprobadas con origen en un proyecto de ley^{22/23}

Legislatura	I a VI	VII	VIII	IX	X	XII	XIV
Leyes	1069	192	167	141	169	39	118
Origen PL	908 (84,93 %)	172 (89,58 %)	140 (83,83 %)	120 (85,10 %)	160 (94,67 %)	18 (46,15 %)	87 (73,72 %)

Tabla 2. Reformas del Código Penal mediante Ley Orgánica, 1996-2023²⁴

Legislatura	VI	VII	VIII	IX	X	XII	XIV	Total
Proyecto	4	6	4	3	2	0	6	25
Proposición	2	2	2	1	1	2	11	21

Ningún dato habla por sí solo, pero los anteriores son bastante elocuentes: en las legislaturas VI a X las reformas del Código penal con origen en proyectos de ley superan ampliamente a las que lo tienen en proposiciones de ley (19 frente a 8); en las dos últimas legislaturas en las que se aprobaron leyes (XII y XIV), la proporción se invierte drásticamente (6 y 13), para llegar a la actual situación, de gran proximidad. Las reformas mediante proposición de ley orgánica en las dos últimas legislaturas (13) superan en más de un 50 % el número de las operadas por la misma vía en las cinco anteriores (8).

Cualquier análisis de este giro de tener en cuenta que, haber mediado un mínimo de previsión, varias de las reformas penales originadas en proposiciones de ley en los últimos años podrían haber sido tramitadas de forma agrupada, toda vez que modifican pocos preceptos, incluso uno solo. Este es el caso de 7 de las 11 proposiciones de ley en materia penal aprobadas en la XIV legislatura (63,63 %)²⁵.

Las razones por las que no se hizo seguramente tienen que ver con mercadotecnia política: se prefiere no agrupar las iniciativas para maximizar el impacto publicitario de la tramitación y aprobación de cada una de ellas. Esta explicación, sin embargo, resulta incompleta si no se introduce el factor temporal, porque el aprovechamiento político-publicitario puede conseguirse igualmente en las iniciativas con origen en proyectos de ley.

Estas también se han de tramitar y votar por el parlamento, y de hecho la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros para su envío al Parlamento es usualmente jaleada por el Gobierno (y recogida por los medios) como si la ley ya estuviera aprobada²⁶. La ventaja (política) de la proposición de ley es que permite focalizar la atención de la ciudadanía de manera mucho más rápida, toda vez que no es necesario pasar por los «engorrosos» trámites de consulta (entre otros a la propia ciudadanía), memoria y eventualmente dictamen de los proyectos antes de presentar el texto al Congreso: la percibida necesidad de actuación urgente se colma rápidamente con la presentación de la proposición²⁷; y, en su caso, con la subsiguiente solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia²⁸.

A lo anterior ha de añadirse que las proposiciones de ley, al no venir del Gobierno, sino del Parlamento, permiten escenificar mejor el acuerdo entre algunos grupos políticos (y su distancia con otros), siendo usual que ya la presentación de la iniciativa ante la Mesa del Congreso se haga de forma conjunta²⁹. Hasta la última legislatura parece que esta era la principal razón para acudir a la proposición de ley. Las dos primeras reformas del Código penal, vehiculadas ambas a través de proposiciones de ley orgánica, ejemplifican bien lo que se acaba de exponer. En el primer caso³⁰, en un momento de gran emotividad y unión antiterrorista³¹, todos los partidos con representación parlamentaria, menos uno³², impulsaron medidas contra formas de violencia e intimidación callejeras descritas como una «nueva forma de terrorismo»; en el segundo, el partido que había accedido al Gobierno en la VI legislatura (PP) y dos de los tres grupos parlamentarios que apoyaron la investidura de su candidato como presidente del Gobierno (CiU y Coalición Canaria) subrayaban su unidad presentando de forma conjunta una inusual proposición de reforma a la baja de la penalidad³³, en una materia en la que de algún modo se invertían las posiciones ideológicamente esperables³⁴.

La situación de mayor fragmentación partidista del parlamento en las cuatro últimas legislaturas, en dos de las cuales no se ha conseguido aprobar leyes, explica también la evolución hacia un mayor uso de las proposiciones en todas las materias reservadas a la ley orgánica³⁵, no sólo en el ámbito penal:

Tabla 3. Tipo de iniciativa en las leyes orgánicas aprobadas³⁶

Legislatura	VI	VII	VIII	IX	X	XII	XIV	Total
Proyecto	22 (55%)	32 (80,4%)	21 (63,6%)	19 (73,1%)	34 (82,9%)	1 (9,1%)	17 (45,9%)	146 (63,8%)
Proposición	18	9	12	7	7	10	20	83

La acumulación de incentivos para la utilización de las proposiciones de ley por parte de los actores políticos hace que el panorama no sea muy halagüeño en lo que respecta a la continuidad de su uso en el futuro y el correlativo orillado de los requisitos legalmente establecidos para los proyectos de ley. Sin embargo, no se está ante un destino inevitable. El examen de la tramitación de la LO 14/2022 ofrece posibilidades de actuación que pueden servir de contrapeso a esta tendencia, la mayoría de las cuales no fueron sin embargo

empleadas, ni por los órganos constitucionalmente designados para ello ni por los parlamentarios opuestos a su tramitación.

3. COMIENZO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: LAS FUNCIONES DE LA MESA DEL CONGRESO Y LOS DERECHOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Como se apuntó, la proposición de ley que con modificaciones resultaría aprobada como LO 14/2022 se presentó ante la Mesa del Congreso de los Diputados el 14 de noviembre de 2022. Ese mismo día la Mesa acordó admitir la iniciativa a trámite y su envío al Gobierno a los efectos previstos en el art. 126.2 del Reglamento del Consejo de los Diputados, esto es, para que este manifieste su criterio sobre la toma en consideración y su conformidad o no a la tramitación en el caso de que suponga un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.

El texto presentado iba acompañado de una exposición de motivos (desde hace años la mayor parte de las iniciativas legislativas, sean proyectos o proposiciones, la incorporan), pero carecía de cualquier otra documentación. Esto puede parecer irrelevante, toda vez que la exigencia del art. 88 CE de proveer al parlamento de los «antecedentes necesarios», innecesariamente reiterada en el art. 109 RC, se circunscribe a los proyectos de ley enviados por el Gobierno. Sin embargo, el art. 124 RC extiende dicha exigencia a las proposiciones de ley, y lo hace con una redacción casi idéntica («Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas»)³⁷. En lo que sigue se va a argüir que, ante la ausencia de acompañamiento de documentación, la Mesa del Congreso de los diputados pudo y debió en el caso rechazar la admisión a trámite de la proposición. La Mesa no hizo ninguna de estas cosas, y los diputados contrarios a la tramitación de la proposición de ley tampoco hicieron uso de todas sus posibilidades de oposición.

3.1. LA CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN DE INICIATIVAS POR PARTE DE LA MESA DEL CONGRESO

El art. 31.1.4º RC establece que corresponde a la Mesa «Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos»³⁸. La jurisprudencia del TC sobre la calificación de iniciativas por las mesas parlamentarias ha pasado por cuatro fases que pueden agruparse por parejas: mientras que en la primera y la tercera se sostuvo que las mesas deben limitarse a efectuar un análisis formal y no entrar en el fondo³⁹, en la segunda y la cuarta se amplían las facultades de inadmisión de iniciativas a aquellos casos en que su contenido sea «manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional»⁴⁰. La cuarta y por el momento última fase dio comienzo con la STC 10/2016, y se ha desarrollado muy principalmente por medio de resoluciones dictadas con ocasión del Procés en Cataluña⁴¹. En esta fase no sólo

se admiten las *facultades* de inadmisión por parte de las Mesas ya admitidas en la segunda, sino que se llega a considerar que en ocasiones hay un *deber* de inadmisión (STC 107/2016 FJ 3º). En concreto, el TC establece el deber de las Mesas de las cámaras de inadmitir a trámite las iniciativas que supongan «un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional»⁴².

El TC ha manifestado que en la decisión de admisión de una iniciativa entra en juego el derecho fundamental de los parlamentarios a desarrollar su cargo, el *ius in officium*, así denominado y residenciado en el art. 23.2 CE a partir de la STC 161/1988, FJ 7º⁴³. Con base en la alusión contenida en la parte final del art. 23.2 CE, el TC entiende que es un «derecho de configuración legal», a perfilar por los reglamentos de las cámaras⁴⁴. Sin perjuicio de ello, la jurisprudencia del TC ha perimetrado su contorno:

- Siguiendo una doctrina más general en materia de derechos fundamentales, la STC 38/1999 estableció que no se protegen constitucionalmente todos los derechos y facultades parlamentarios, sino solo aquellos «pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno» (FJ 2º)⁴⁵. No parece discutible que la decisión sobre la admisión o no de una iniciativa legislativa integra tal núcleo, y así lo ha entendido en diversas ocasiones el TC⁴⁶.
- En el caso de vicios de procedimiento, el TC tiene sentado que, además de la infracción de la norma de que se trate, ha de analizarse su trascendencia. Para que un vicio formal vulnere el art. 23.2 CE debe alterar de forma sustancial «el proceso de formación de la voluntad de una Cámara»⁴⁷. Con la finalidad de concretar esta vaporosa noción el TC ha dicho que, en el caso de informes sobre el texto de la iniciativa, para determinar si se ha dado esa alteración sustancial, se ha de considerar su carácter preceptivo o facultativo, así como si la consulta viene impuesta por una norma del bloque de constitucionalidad o no. En este último caso, «la falta de un determinado antecedente sólo tiene trascendencia si priva a las cámaras de un elemento necesario para su decisión»⁴⁸. Esta otra noción, la de «privación de un elemento necesario para la decisión de las cámaras», no parece menos vaga que la de «alteración sustancial del proceso de formación de voluntad de la cámara legislativa», a la que supuestamente viene a acotar. De hecho, el TC las utiliza de forma intercambiable, lo que permite dudar de que verdaderamente se trate de un *aliud*, y no de un mero cambio de formulación⁴⁹.
- En lo que respecta a la función de calificación de los órganos parlamentarios, el TC ha afirmado que sólo puede realizar un control negativo «pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación»⁵⁰.

A partir de la anterior doctrina, el TC ha concluido que la admisión de una iniciativa, incluso si esta es inconstitucional, no infringe el *ius in officium* del resto de los parlamentarios⁵¹. Y ha sostenido que esto es así incluso en el único caso, la infracción de mandatos

del propio TC, en que la inadmisión no es sólo una facultad, sino un deber. Lo expresa con grandilocuencia la STC 47/2018, FJ 5º: «aun configurado tal poder de inadmisión en casos límite como deber constitucional de la Mesa, su incumplimiento no ocasionaría infracción alguna del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denuncien tal supuesta omisión de un control que habría sido obligado. En el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar «derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen, hipotético contenido este que no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional».

El anterior razonamiento no convence. La deferencia con el criterio exhibido por las mesas y el énfasis en el derecho de los parlamentarios individuales o grupos proponentes a ver tramitadas sus iniciativas es sin duda razonable. Al tiempo, también es excesivamente unilateral cuando lo que está en juego es la infracción del procedimiento legislativo, dado que este no se establece solo en beneficio de los parlamentarios que proponen las iniciativas, sino también del resto, quienes han de discutir las y decidir sobre su aprobación, y han de hacerlo en condiciones favorables a la producción de un mejor texto legislativo. Esto último es justamente lo que pretenden la Constitución, las leyes y los reglamentos parlamentarios al establecer requisitos para los procedimientos legislativos.

La vinculación de las normas procedimentales con la consecución de una mejor normativa para la ciudadanía otorga a la cuestión una dimensión institucional y colectiva que opera a favor de la exigencia de su cumplimiento. Y, también, de la posibilidad de infracción del derecho fundamental a la labor de los parlamentarios cuando las mesas admiten iniciativas manifiestamente contrarias a la Constitución o, dada la naturaleza de derecho de configuración legal del *ius in officium*, a los reglamentos de las cámaras⁵². Veamos ahora en qué habría consistido la infracción en el caso de la tramitación de la LO 14/2022.

3.2. LA CARENCIA DE «ANTECEDENTES NECESARIOS» DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

La Mesa del Congreso no sólo pudo, sino que debió inadmitir a trámite la proposición de ley que desembocó en la LO 14/2022, dado que esta, infringiendo el art. 124.1 RC, se presentó sin ir acompañada de los antecedentes necesarios para que el Congreso se pronunciara sobre ella.

Según relatan personas con experiencia profesional directa en la materia, «la práctica parlamentaria ha impuesto que como antecedentes necesarios a (*sic*) las proposiciones de ley es suficiente con incluir una relación de la normativa previa que sirve como base para el texto presentado»⁵³. Sin embargo, por importantes que resulten los usos parlamentarios, estos no pueden ir en contra del contenido de un precepto incluido en el reglamento de una cámara⁵⁴. Su relevancia es, por el contrario, intersticial: operan allí donde no existen o no llegan los preceptos reglamentarios⁵⁵. Aunque en el caso de las proposiciones de ley la

obligación de proveer antecedentes carezca de rango constitucional, lo tiene reglamentario, y no puede sin más tenerse por inexistente ni diluirse de forma drástica mediante una interpretación de la expresión «antecedentes necesarios» que prive a esta de cualquier sentido y funcionalidad.

El devenir de la normativa española que desarrolla la expresión constitucional «antecedentes necesarios» proporciona un argumento adicional. Desde su temprana STC 76/1983, el TC excluye la posibilidad de leyes interpretativas de la Constitución *stricto sensu*, o «meramente interpretativas». Sin embargo, se ha argüido con acierto que el desarrollo del programa normativo de la Constitución sólo es posible por medio de leyes ordinarias que de alguna forma interpretan los preceptos constitucionales⁵⁶. En el caso de la legislación que interpreta la noción de «antecedentes necesarios» del art. 88 CE, esta ha ido alejándose progresivamente de la interpretación subyacente a la práctica parlamentaria vista para exigir cada vez más requisitos de contenido más específico⁵⁷. Y hay que recordar que este desarrollo legislativo de la noción de antecedentes necesarios para los proyectos de ley la ha realizado el mismo órgano constitucional, el Congreso, que aprobó el Reglamento en el que se exigen dichos antecedentes tanto para los proyectos (art. 109) como para las proposiciones de ley (art. 124).

Lo anterior no supone, en modo alguno, proponer la aplicación *in toto* a las proposiciones de ley de lo que normas distintas de los reglamentos parlamentarios establecen para los proyectos. Esto se ha intentado en alguna ocasión, más a menudo en los últimos tiempos, en algunos recursos de inconstitucionalidad, y ha sido correcta y contundentemente rechazado por el TC⁵⁸. Sin embargo, entre esta posibilidad «maximalista» y la de afirmar que en el caso de las proposiciones de ley basta con listar la normativa previa hay un amplio espacio hermenéutico, en cuya exploración no debe perderse de vista que los arts. 109 y 124 RC utilizan para los proyectos y las proposiciones de ley exactamente la misma expresión: «antecedentes necesarios». Ciertamente, una reforma del RC podría acabar con la exigencia de los antecedentes necesarios en el caso de las proposiciones, a diferencia de lo que ocurre con los proyectos de ley, dado que sólo en este último caso la exigencia viene impuesta por el art. 88 CE. En tanto tal reforma no se produzca, sin embargo, es claro que el art. 124 RC exige que se presenten materiales («antecedentes necesarios») para una mejor comprensión de las finalidades y posibles efectos del texto proyectado. Y este requisito no puede considerarse cumplido por una iniciativa como la que culminaría en la LO 14/2022, que, si bien incorporaba una exposición de motivos, no incluía ningún otro elemento, ni siquiera el manifiestamente insuficiente listado de normativa anterior sobre la materia⁵⁹. No se trata, se insiste, de exigir a las proposiciones de ley requisitos que el ordenamiento jurídico no les impone. Pero tampoco puede obviarse que este no es el caso de la exigencia de antecedentes necesarios, que viene efectivamente impuesta por el propio art. 124 RC⁶⁰.

Resta finalmente volver sobre la grandilocuente aseveración del TC sobre cómo la admisión de un «derecho fundamental a la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias» alteraría (ha de entenderse que de forma negativa) «la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional» (STC 47/2018, FJ 5º).

Subyace a esta afirmación la preocupación, sin duda justificada, ante la posibilidad de una excesiva intromisión del TC en la vida del órgano constitucional que directamente representa al pueblo, las Cortes Generales. Sin embargo, no se está ante una cuestión de todo o nada, sino ante de una de medida: no se trata de que el TC revise cada iniciativa parlamentaria para ver si los materiales presentados son, a su criterio, suficientes, sino de que actúe ante las más crasas infracciones. El art. 124 RC es una norma con estructura de regla que exige sólo dos condiciones a las proposiciones de ley: la presentación de una exposición de motivos y la de los antecedentes necesarios. En el caso que nos ocupa, la segunda de estas no se cumplió. Se trata de una infracción estrictamente formal, cuya constatación no exige valoración o ponderación alguna (como sí ocurriría en caso de que lo que se tuviera que decidir es si los antecedentes presentados son o no suficientes). Insistir en que incluso en estas condiciones una iniciativa se debe admitir a trámite y dejar que sea el parlamento el que decida si se da por adecuadamente informado o considera oportuno solicitar más información implica dejar el cumplimiento de la normativa sobre procedimiento legislativo al albur de mayorías de carácter coyuntural, conformadas incluso en torno a un único proyecto legislativo. Por un lado, esto supone desconsiderar los derechos de las minorías parlamentarias (y los de la ciudadanía a la que representan), que no pueden entenderse colmados con la posibilidad de votar (y perder), sino que incluyen el derecho a la intervención informada y sustantiva en el procedimiento legislativo (aunque se pierda la votación). Por otro, se subvierte uno de los principales propósitos de las normas relativas al procedimiento legislativo: maximizar las posibilidades de consecución de un buen texto legal para la ciudadanía.

3.3. LA ACTUACIÓN DE LA MESA Y LA INSUFICIENTE REACCIÓN DE LOS OPOSITORES A LA INICIATIVA

3.3.1. El acuerdo de admisión a trámite de la iniciativa y la omisión de solicitud de reconsideración por falta de antecedentes: una primera oportunidad perdida

En el procedimiento legislativo que resultó en la LO 14/2022, la Mesa del Congreso admitió a trámite la iniciativa mediante Acuerdo de 14 de noviembre de 2022, sin que haya indicios de que se planteara la inexistencia de los antecedentes necesarios. Esto no sorprende en lo que respecta a la propia Mesa, dada la jurisprudencia del TC vista y que seis de sus nueve integrantes pertenecían a los dos grupos parlamentarios proponentes. Menos lógico resulta que la cuestión no fuera suscitada por parlamentarios de otros grupos, alguno de los cuales presentó poco después enmiendas a la totalidad del texto. Ello habría sido posible a tenor del art. 31.2 RC, que establece la posibilidad de los representantes o grupos parlamentarios de solicitar la reconsideración de la Mesa en caso de discrepancia sobre el ejercicio de las facultades previstas en el art. 31.1.4º (calificación y admisión de iniciativas) y 31.1.5º (decisiones sobre tramitación de escritos y documentos de índole parlamentaria)⁶¹.

No habiéndose producido la solicitud de reconsideración, la Mesa no hubo de pronunciarse de nuevo. De haberlo hecho y haberse reafirmado en su criterio, quedaría expedita la vía del denominado «amparo parlamentario» del art. 42 LOTC⁶², que procede contra las decisiones o actos parlamentarios sin valor de ley en caso de infracción de un derecho fundamental⁶³. Como esto no ocurrió, atendiendo a la estricta doctrina del TC sobre la necesidad de denuncia del vicio procedimental en la primera ocasión que se tenga para hacerlo, la presentación con omisión de cualesquiera antecedentes necesarios de la proposición de ley que dio lugar a la LO 14/2022 devino irrecurrible por la vía del art. 42 LOTC⁶⁴. Se perdió una interesante oportunidad de explorar los límites de la amplia tolerancia del TC en esta materia: como se avanzó, en este caso no se trataba de si los antecedentes necesarios aportados eran suficientes o no, sino de que estos no existían en absoluto.

3.3.2. Solicitud de informes y audiencias y oposición a la tramitación urgente; acuerdo denegatorio y falta de solicitud de reconsideración: fin de (esta) partida

Los opositores a la tramitación pronto tendrían otra oportunidad: el primer día hábil tras la admisión a trámite de la proposición, el lunes 17 de noviembre, la Mesa del Congreso resolvió mediante Acuerdo rechazar la solicitud del portavoz del Grupo Parlamentario (en adelante, GP) Popular en el Congreso de pedir informes al CGPJ, el Consejo de Estado y el Consejo Fiscal, así como la audiencia de expertos; también se rechazó la solicitud de que la tramitación de la iniciativa no se efectuara por el procedimiento de urgencia⁶⁵.

La última solicitud era prematura, toda vez que la tramitación mediante el procedimiento de urgencia aún no se había decidido. Como había informado la Mesa a los proponentes, la decisión solo se produciría tras la toma en consideración de la proposición por el Pleno del Congreso de los Diputados, lo que tuvo lugar en su segunda sesión del 24 de noviembre de 2022⁶⁶. En el «Acuerdo subsiguiente a la toma en consideración», del mismo día, la Mesa del Congreso resolvió encomendar dictamen a la Comisión de Justicia y tramitar la proposición por el procedimiento de urgencia, así como establecer los plazos para la presentación de enmiendas⁶⁷.

No consta que en el caso que nos ocupa se solicitara por vía del art. 31.2 RC la reconsideración del acuerdo de la mesa de 17 de noviembre, que rechazaba las peticiones de informes y comparencias, y tampoco que se hiciera respecto del Acuerdo de 24 de noviembre. Atendiendo nuevamente a la doctrina del TC sobre la necesidad de denuncia del vicio procedimental en la primera ocasión que se tenga para hacerlo, estas decisiones tornaron irrecurribles en amparo parlamentario. Siendo realistas, las cosas seguramente no hubieran cambiado mucho de haberse recurrido. Ya se ha comentado cómo, tratándose de una proposición de ley, la jurisprudencia del TC ha dejado claro que la ausencia de informes no puede ser un vicio invalidante, al no ser estos exigibles, como sí lo son, en ocasiones, en el caso de los proyectos de ley⁶⁸. Atendiendo a la doctrina del TC sobre la decisión de tramitación de las iniciativas por el procedimiento de urgencia, tampoco parece que una alegación en tal sentido hubiera tenido éxito.

En las recientes SSTC 139/2024, de 6 de noviembre, 25/2024, de 13 de febrero, y 15/2024, de 30 de enero, el TC ha mantenido su anterior doctrina sobre la declaración de urgencia, conforme a la cual esta «*per se* no da lugar a un vicio de inconstitucionalidad del procedimiento legislativo, pues la reducción del tiempo de tramitación de la iniciativa legislativa como consecuencia de aquella declaración «no tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano»⁶⁹.

Moviéndose en este nivel de generalidad, el anterior aserto no es objetable, pues puede en efecto ocurrir que la iniciativa sea de tan poca complejidad que la reducción de plazos no afecte a la calidad del producto legislativo. El problema con la doctrina del TC en esta materia se encuentra en los detalles.

En primer lugar, en la interpretación dada al artículo 93.1 RC. Según este, «A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia». A partir de este tenor literal, el TC ha entendido que «el órgano rector de la Cámara no ha de motivar o justificar su decisión, sino adoptarla en función de la solicitud elevada por los sujetos legitimados para ejercerla (...) ninguna justificación resulta exigible a la mesa sobre las razones de la aceptación de la solicitud» (STC 15/2024, FJ 3º b). Dado el tenor del art. 93.1, es claro que para la Mesa del Congreso la tramitación urgente es una facultad (*podrá acordar*), y no una obligación. Que el ejercicio por parte de una institución de derecho público de una facultad que puede afectar la actividad y derechos de los parlamentarios electos no tenga que motivarse resulta, como poco, sorprendente⁷⁰. Al tiempo, evidencia la mejorable sensibilidad del TC ante las cuestiones de procedimiento legislativo.

En segundo lugar, para concluir que la urgencia no afectó a las facultades de los parlamentarios en el caso concreto, el TC se da por satisfecho con el hecho objetivo del ejercicio de tales facultades. Así, se sostiene que «la tramitación urgente no ha impedido a los recurrentes ejercer las facultades que les corresponden como diputados en el procedimiento legislativo, notablemente la facultad de presentación de enmiendas a la totalidad con texto alternativo»⁷¹. Sin embargo, resulta claro que una cosa es que se pueda llegar a presentar una enmienda u otro escrito, y otra que estos no hubieran podido mejorar sustancialmente de haberse dispuesto de más tiempo para su preparación. El interés de la ciudadanía no se protege adecuadamente garantizando que sus representantes puedan presentar un texto cualquiera, sin tener en consideración las circunstancias que influyen en su calidad, y entre estas sin duda se encuentra la premura a la hora de prepararlo. Un órgano como el TC, que dedica un tiempo tan sustancial a la elaboración de sus resoluciones, debería ser el primero en reconocerlo⁷².

3.3.3. Exploración de un contrafáctico: ¿De qué habría servido un eventual amparo ex art. 42 LOTC?

El tiempo que se tarda en resolver los recursos de amparo parlamentario interpuestos con base en el art. 42 LOTC hace que en una mayoría de casos el fallo se produzca ya ago-

tada la legislatura en la que se dictó el acto ilícito. Esto hace que su resolución tenga efectos que, como se reconocía con candidez ya en la STC 205/1990, «es obligado admitir que resultan ser meramente declarativos o de reconocimiento de derechos no susceptibles de ejecución»⁷³. La sentencia añadía con cierto optimismo que estos efectos declarativos satisfacen «en lo que sea posible» la pretensión de los recurrentes⁷⁴. Sin embargo, parece escaso rédito para una institución jurídico-pública cuya finalidad principal es proteger los derechos de las minorías parlamentarias y ofrecer a las mayorías incentivos para que lo hagan.

Por supuesto, la magnitud de este problema depende de la proporción de casos en los que la resolución del TC «llegue a tiempo», lo que por ahora se va a asumir que significa que se produce en la misma legislatura en que se produjo la infracción y, por tanto, se puede dirigir al órgano responsable de esta (aunque, como se verá, los efectos negativos del paso del tiempo se hacen sentir incluso en estos supuestos)⁷⁵.

Un estudio de Santaolalla López (2013: 122-126) mostró cómo, de 19 casos resueltos a favor de los recurrentes por el TC en esta materia entre 2001 y julio de 2011, sólo en dos llegó a tiempo en el sentido visto⁷⁶. En los últimos años, la tónica general es algo mejor, aun cuando siga siendo insatisfactoria. En un análisis propio se ha podido verificar cómo, entre enero de 2018 y diciembre de 2024, el TC dio la razón a los recurrentes en 35 recursos contra decisiones de mesas parlamentarias⁷⁷, y en 10 de ellos la resolución llegó en la misma legislatura en la que se cometió la infracción⁷⁸. Se ha mejorado por tanto el porcentaje de resoluciones «a tiempo» en comparación con el período estudiado por Santaolalla (10 de 35 —28,57%— frente a 2 de 19 —10,5%—).

Sin negar la mejora, este porcentaje no puede en modo alguno considerarse satisfactorio. No lo es en sí mismo, toda vez que, de cada diez recursos, en más de siete la resolución se produce decaída la legislatura. Y lo es menos todavía cuando se considera que, incluso en los casos en los que la sentencia recae con la legislatura activa, esta inexorablemente habrá avanzado: cuando la retroacción afecta a una iniciativa no aceptada, por ejemplo, la obligada reconsideración puede resultar infructuosa si la legislatura concluye antes de que se pueda reconsiderar y tramitar la iniciativa. Y, cuando afecta a una iniciativa indebidamente aceptada, es muy posible que esta ya se haya aprobado, de forma que la retroacción puede considerarse inadecuada en atención al principio de seguridad jurídica.

La cuestión no sólo atañe a las resoluciones de los órganos parlamentarios relacionadas con procedimientos legislativos específicos. Así, en una serie de sentencias relacionadas, el TC decidió que los acuerdos de la Mesa del Parlament de Catalunya que habilitaron primero la delegación y luego el voto telemático de un diputado encausado y fugado era contraria a derecho e infringía los derechos fundamentales de otros representantes. A pesar de lo craso de dichas infracciones, sin embargo, en estas SSTC se decide, en virtud del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, limitar el alcance del fallo y no comunicar la nulidad de los acuerdos parlamentarios a los actos adoptados con el voto telemático del diputado en cuestión⁷⁹. Considerando las alternativas, es difícil negar que esta solución sea el mal menor. Al tiempo, hablar en casos como estos de reparación simbólica es un triste conformarse ante lo que parece un claro problema de diseño institucional⁸⁰.

La vía del amparo parlamentario aparece poco prometedoras como herramienta para la mejora del cumplimiento de sus obligaciones por los órganos parlamentarios, incluyendo las relativas a la producción legislativa. Sin embargo, se viene utilizando de modo claramente creciente. A ello apunta la diferencia entre el estudio de Santolalla (19 resoluciones favorables a los recurrentes en 10 años y medio: 1,8 por año), y el realizado para este trabajo (35 en 7 años: 5 anuales, casi el triple)⁸¹. Y se verifica acudiendo a las memorias del TC desde 1999, que muestran cómo el número de recursos de amparo parlamentario ha ascendido de forma ostensible:

Tabla 4. Número anual de recursos de amparo parlamentario (art. 42 LOTC)⁸²

Año	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
N.º	3	1	12	4	14	4	9	5	5	3	15	17	20
Año	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
N.º	20	13	9	13	9	27	29	28	25	26	32	19	—

Entre las posibles explicaciones se encuentran (de modo no exhaustivo ni excluyente), por un lado, que el peso de los incentivos inmateriales sea superior al esperado; por otro, que los partidos logren (o piensen que lo hacen) algún efecto material sobre sus bases o posibles votantes mediante la publicidad del éxito logrado ante el TC. En el otro lado de la ecuación queda la sensación de «misión cumplida»/«ha merecido la pena» con la que la resolución con efectos meramente simbólicos del TC puede ser recibida en las filas de los partidos beneficiados por la decisión frente a la que se concede el amparo: al final, la lesión de los derechos de otros parlamentarios para beneficiar al propio partido tiene como única consecuencia un simbólico tirón de orejas por parte del TC.

Lo anterior refleja lo que parece ser una constante de la vida parlamentaria española: el interés por las normas relativas al procedimiento legislativo se concentra de forma casi exclusiva en quienes se oponen a la iniciativa en cuestión, mientras que sus proponentes, apelando a la soberanía parlamentaria, minimizan hasta su anulación la importancia de estas cuestiones. Y no se trata de una cuestión de partidos políticos o de talentos personales, puesto que los mismos parlamentarios y grupos asumen con soltura uno y otro rol, incluso en una misma legislatura⁸³. Esto muestra que las normas sobre calidad de la producción normativa se consideran por una mayoría de representantes parlamentarios desde una perspectiva puramente instrumental: útiles cuando uno se opone a la iniciativa, molestas si está a favor. Leídos en esta clave, los reproches mutuos entre parlamentarios de distintas formaciones recogidos en Becerra/Ferrández (2021: 49-72) tienen algo de lágrimas de cocodrilo.

4. DEL CONGRESO AL SENADO, PASANDO POR EL TC

4.1. ADMISIÓN DE ENMIENDAS POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA, SOLICITUD DESATENDIDA DE RECONSIDERACIÓN Y RECURSO DE AMPARO: EL CAMINO HASTA EL ATC 177/2022

Según se avanzó, en el «Acuerdo subsiguiente a la toma en consideración» de 24 de noviembre de 2022 la Mesa del Congreso resolvió, entre otras cuestiones, establecer los plazos para la presentación de enmiendas, poniendo como fechas límite el 29 de noviembre a las 11 horas para las enmiendas a la totalidad y el 9 de diciembre para las formuladas al articulado⁸⁴.

Como puede comprobarse acudiendo a la publicación oficial de la proposición de ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales⁸⁵, el texto presentado a la Mesa del Congreso no incluía reformas en materia de corrupción o delitos contra la administración pública⁸⁶, y tampoco sobre otras que finalmente resultarían incluidas en la LO 14/2022: estas fueron introducidas mediante enmiendas al articulado⁸⁷. Una vez terminado el plazo para su presentación, el siguiente día de sesiones (lunes 12 de diciembre), la mesa de la Comisión de Justicia dictó un acuerdo admitiendo a trámite las enmiendas al articulado y ordenando su publicación, junto con un índice⁸⁸. Entre ellas había tres relativas al delito de malversación⁸⁹.

El acuerdo de admisión a trámite de las enmiendas de la mesa de la Comisión de Justicia fue objeto de solicitud de reconsideración por el GP Popular en el Congreso el mismo día 12, con base en la falta de homogeneidad con el texto de la iniciativa de las enmiendas 61 y 62, en las que se proponía la reforma de la LOPJ y la LOTC. Dicha falta de homogeneidad, de estas enmiendas y de otras siete (números 37, 53, 55, 56, 58, 59 y 82), había sido previamente advertida en un informe dirigido a la Mesa de la Comisión de Justicia por los letrados de las Cortes⁹⁰. En un movimiento algo sorprendente, el día siguiente, 13 de diciembre, el presidente de la Comisión de Justicia resolvió, sin motivación, no convocar a la mesa de dicha comisión para resolver la reconsideración planteada.

Reaccionando con rapidez, el 14 de diciembre trece diputados del GP Popular en el Congreso presentaron recurso de amparo parlamentario frente al acuerdo de la Mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de admitir a trámite, entre otras, las enmiendas 61 y 62, solicitando, con base en el art. 56.6 LOTC, la «adopción de las medidas necesarias para suspender la tramitación de las enmiendas núm. 61 y 62 (...) independientemente del momento en que se encuentre el procedimiento legislativo»⁹¹. Apenas cinco días después, mediante el ATC 177/2022, de 19 de diciembre, el Tribunal admitió a trámite el recurso y, por una exigua mayoría de votos (6 a 5), accedió a la solicitud de suspensión del procedimiento legislativo respecto de estas dos enmiendas, ante lo cual los cinco magistrados disidentes firmaron tres profusos votos particulares. Dos días después, el ATC 178/2022, de 21 de diciembre, con reiteración extractada de los mismos argumentos, desestimó la solicitud de alzamiento de la medida cautelar de suspensión planteada por la letrada de las Cortes Generales en nombre y representación del Senado. La decisión fue nuevamente acompañada de tres votos particulares de los cinco magistrados disconformes.

El auto ha sido objeto de intenso comentario académico⁹², y no es para menos, dado que se trata de la primera vez que el TC suspende la tramitación de un procedimiento legislativo en las Cortes Generales⁹³. De encontrar continuidad, lo que no parece que vaya a ser el caso (por razones que comienzan en los cambios de composición personal del TC), la decisión podría tener importantes efectos sobre la efectividad del recurso de amparo parlamentario y el respeto de la normativa de procedimiento legislativo. Al tiempo, supondría una densa intromisión en el funcionamiento de la institución más representativa de la soberanía popular que existe en nuestro ordenamiento⁹⁴. Dado el objetivo de esta contribución, el ATC 177/2022 no será objeto de análisis, a excepción de un aspecto que entronca con lo que se ha venido exponiendo.

Los votos particulares al ATC 177/2022 enfatizan la lesión de la autonomía parlamentaria que la suspensión del procedimiento supone. Partiendo de que esto es así, y del carácter imprescindible de dicha autonomía, hay que estar de acuerdo con Rodríguez-Patrón (2024: 319) cuando apunta que «sorprende que tal denuncia no venga acompañada ni de una reflexión acerca de los límites constitucionales de esa autonomía ni de ponderación alguna con el derecho al ejercicio del cargo, que desaparece absolutamente de la ecuación».

Para una mirada externa, como la de quien escribe, resulta llamativo que en la literatura constitucionalista el énfasis se ponga muy preponderantemente en el hecho, por otro lado, inexorable, de que «en los amparos planteados frente a la admisión de enmiendas heterogéneas subyace, sin duda, una posible reforma peyorativa de los derechos fundamentales de los autores de las enmiendas cuestionadas (contra-amparo)» (Ortega Santiago 2023:41). Parece evaluarse a la baja la posibilidad de que, al amparo del ejercicio de un derecho fundamental, se lesionen otros de igual rango, lo cual ocurre de forma necesaria en toda colisión entre derechos de este tipo. En supuestos como estos, conviene no perder de vista las implicaciones institucionales de dicha colisión.

En el caso, los mecanismos parlamentarios de autocontrol habían fallado clamorosamente⁹⁵. En primer lugar, cuando la Mesa de la Comisión de Justicia admitió enmiendas manifiestamente heterogéneas con el texto inicialmente presentado. En segundo lugar, cuando el presidente de dicha comisión se negó a convocar la mesa para resolver sobre la petición de reconsideración que le había sido formulada (!). La segunda cuestión no admite mucho análisis teórico: es una quiebra de los usos parlamentarios y una falta de respeto a los representantes que formularon la solicitud y los ciudadanos a los que representan, y sólo es de desear que no se repita⁹⁶. La primera cuestión tiene que ver con la doctrina del TC que exige que las enmiendas muestren homogeneidad con el texto inicialmente presentado, cuya relevancia merece un tratamiento autónomo.

4.2. LA DOCTRINA DEL TC SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS CONTENIDOS POR VÍA DE ENMIENDA: ¿UN MITO JURÍDICO?

La resolución base sobre las facultades de enmienda es la STC 119/2011, que dio la razón a los 63 senadores recurrentes en amparo conjunto por la vía del art. 42 LOTC y

rectificó expresamente su extremadamente laxa doctrina anterior⁹⁷. Así, en el FJ 6º se establece que «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».

Ya en la STC 119/2011, y desde entonces, la exigible «necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado» se denomina «relación de homogeneidad». De forma muy resumida, pues, la doctrina del TC en esta materia es que, para ser aceptables, las enmiendas propuestas deben guardar una correlación material o relación de homogeneidad con el texto inicialmente propuesto que superó las enmiendas a la totalidad.

La STC 119/2011 despertó grandes esperanzas entre los interesados por las cuestiones relativas al procedimiento legislativo, que el tiempo se ha encargado de defraudar⁹⁸.

El *punctum dolens* de esta doctrina ha sido la concreción de qué significa «relación de homogeneidad». Poco menos de un año después de la STC 119/2011, la STC 209/2012 estableció que la conexión de homogeneidad «ha de entenderse de modo flexible», que «atienda también a su funcionalidad» y a su «objeto, espíritu y fines esenciales», concluyendo que «la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo» (FJ 4º b). En realidad, esta resolución establecía tal criterio, más laxo, sólo para las propuestas de leyes de contenido heterogéneo⁹⁹. Desde el punto de vista material, esto no parece tener mucho sentido, toda vez que estas leyes ofrecen más problemas para su adecuada tramitación y la salvaguarda de la seguridad jurídica, y, por tanto, parece en ellas las exigencias de homogeneidad deberían incrementarse, no reducirse. Sea como fuere, incluso esta restricción a proyectos de contenido heterogéneo ha decaído, y en la actualidad el estándar de la afinidad se ha impuesto en el enjuiciamiento de la homogeneidad de las enmiendas a cualesquiera propuestas.

En la práctica, la homogeneidad se ha estimado concurrente en supuestos en que las enmiendas introducen cuestiones novedosas, pero con algún tenue punto en común con la materia inicial, o cuando ambas materias se pueden englobar en algún supraconcepto¹⁰⁰. A título de ejemplo, la STC 155/2017 admitió la homogeneidad de una enmienda que introducía modificaciones en la regulación de los montes en el marco de una reforma de la regulación de los recursos hídricos, con el argumento de que en ambos casos se trata de «recursos naturales»¹⁰¹. Igualmente, la STC 172/2020 entendió que cumplía con las exigencias de homogeneidad una enmienda por la que se reformaba la Ley Orgánica de Extranjería en el marco de la iniciativa legislativa por la que se aprobó la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, por estimar que en última instancia, el régimen especial en materia de extranjería incidía en la seguridad ciudadana, integrada a su vez en

la seguridad pública, especialmente atendidas las circunstancias de riesgo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Considerando lo anterior, el siguiente dato no puede sorprender: la doctrina sentada en la STC 119/2011 sobre la homogeneidad ha sido aplicada en al menos otras 16 SSTC, todas en recursos de inconstitucionalidad y todas desestimatorias de la alegación de heterogeneidad¹⁰². La existencia de una doctrina que exige que las enmiendas propuestas guarden una correlación material o relación de homogeneidad con el texto inicialmente propuesto es, atendiendo a la práctica, antes un mito que una realidad.

4.3. LA HOMOGENEIDAD DE LAS ENMIENDAS EN LA TRAMITACIÓN DE LA LO 14/2022

En el caso que nos ocupa, la iniciativa legislativa se articuló mediante una proposición de Ley Orgánica con dos objetivos, ambos recogidos en su título:

- La transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea (relacionadas con el fraude y los medios de pago distintos del efectivo, las medidas relativas al mercado y el derecho de la competencia).
- La reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso.

El informe de los letrados de las Cortes Generales al que se ha hecho referencia entendía que carecían de homogeneidad, además de las archiconocidas enmiendas 61 y 62, de modificación de la LOPJ y la LOTC, otras siete:

- La 37 y la 53, del GP Plural, que proponían una nueva Disposición Adicional, derogando el artículo 384 bis LECr.
- Las 55, 56, 58 y 59, del GP Socialista y el GP Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, que, para establecer la inhabilidad a efectos procesales del período navideño, proponían la introducción de dos nuevas disposiciones finales modificando los arts. 182 y 183 LOPJ y el art. 130.2 LEC, (enmiendas 58 y 59), así como la modificación de la exposición de motivos (55 y 56).
- La 82 del GP Plural, que proponía una nueva Disposición Adicional instando al Gobierno a analizar las consecuencias de la entrada en vigor de la LO 10/2022 de garantía integral de la libertad sexual, y, en su caso, impulsar su reforma.

No parece discutible que asistía la razón a los letrados respecto de la falta de homogeneidad de estas enmiendas con las materias abordadas en el texto inicialmente propuesto. De hecho, puede argüirse que se quedaron cortos. Muy posiblemente por realismo, dado su buen conocimiento de la jurisprudencia del TC, consideraron homogéneas todas las enmiendas relacionadas con materias de derecho penal, aun cuando su relación con las inicialmente abordadas sea lejana o inexistente, más allá de tratarse de delitos. Así, por ejemplo, la reforma del delito contra los derechos de los trabajadores del art. 311 CP, o las

introducidas en materia de delitos contra la administración pública, no guardan relación ni con las Directivas objeto de transposición ni con el grupo de delitos enunciado en el título de la proposición (contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso).

No debe olvidarse el objetivo al que responde la exigencia de homogeneidad: garantizar que los parlamentarios puedan informarse y preparar sus intervenciones y posicionarse sobre el texto propuesto para discusión. Si a un profesor de derecho penal al que se le ha encargado una clase de posgrado sobre delitos contra la integridad moral se le informará justo antes de empezar, esta que en lugar de ese tema tiene que tratar el delito de malversación, con práctica seguridad la calidad de la clase se resentiría. Y esto sucedería con un especialista en derecho penal, lo que manifiestamente no son todos los integrantes del parlamento. Ante un cambio de la materia a debatir, estos deberían poder buscar asistencia externa. Como se muestra a continuación, este cambio de objetos (en plural) de discusión sin previo aviso es a lo que tuvieron que hacer frente los parlamentarios en la tramitación de la LO 14/2022.

4.4. EL ACELERADO FINAL DE LA TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO

El mismo lunes 12 de diciembre de 2022 en que la Mesa de la Comisión de Justicia decidió la admisión a trámite de las enmiendas, la ponencia encargada de redactar el informe sobre la proposición elevó este a la Comisión de Justicia.

El nombre no debe llevar a engaño: en la praxis parlamentaria el informe generalmente se limita a informar sobre la aprobación o rechazo de enmiendas, sin explicación de las razones¹⁰³. Nada distinto ocurrió en este caso. En su informe, la ponencia afirma haber «estudiado con todo detenimiento dicha iniciativa, así como las enmiendas presentadas»¹⁰⁴. Sin embargo, resulta improbable que así fuera, porque el número de enmiendas admitidas ascendía a 83, y su texto y justificación ocupaban 101 páginas¹⁰⁵. En el caso de algunas de las enmiendas, además, tal análisis hubo de hacerse necesariamente a lo largo del fin de semana, dado que se presentaron a última hora el viernes 9 de diciembre, que a su condición de último día del plazo aunaba la de día de sesiones inmediatamente anterior. A lo que hay que añadir que, en ejercicio de la facultad prevista en el art. 114.3 RC, durante la discusión de las 83 enmiendas la Ponencia también estudió y aprobó 7 enmiendas transaccionales¹⁰⁶. Finalmente, ha de apuntarse que la ponencia se designó el mismo lunes 12 y se ratificó el martes 13 en la sesión de la Comisión de Justicia¹⁰⁷, de forma que los integrantes de la ponencia que antes de ese lunes estudiaran la iniciativa y las enmiendas podrían pensar que formarían parte de esta, e incluso estar seguros de ello, pero formalmente todavía no lo hacían. Lo anterior no infringe ninguna norma, pero es otra muestra de cómo en los procedimientos legislativos las decisiones más importantes se toman fuera del Parlamento y luego se ejecutan dentro de este, con la consiguiente pérdida de transparencia.

La ponencia, con 20 votos a favor¹⁰⁸ y 17 en contra¹⁰⁹, propuso la incorporación de siete enmiendas transaccionales, indicando que su contenido se incorporaba al texto que figuraba a continuación como anexo¹¹⁰. Entre ellas están la enmienda transaccional núme-

ro 1 a la enmienda núm. 48 del GP Republicano, presentada por el GP Socialista y el GP Republicano, y la enmienda transaccional número 2, por la que se da una nueva redacción al apartado VI de la exposición de motivos, presentada por el GP Socialista y el GP Republicano. Los apartados 13 bis a 13 sexies del artículo 1 del anexo adjunto al informe de la ponencia, con el texto de la reforma propuesta, ya contienen la propuesta de reforma de los preceptos relativos a la malversación que luego sería aprobada como ley¹¹¹.

En una celeré sesión celebrada el 13 de diciembre de 2022¹¹², la Comisión de Justicia aprobó su dictamen sobre la proposición, elevándolo a la Presidencia del Congreso el día siguiente. De nuevo, los apartados 13 bis a 13 sexies del artículo 1 de este no muy ilustrativamente llamado «dictamen» (en realidad no es tal, sino el texto modificado de la proposición) contienen la propuesta de reforma de los preceptos relativos a la malversación que luego sería aprobada como ley¹¹³.

El 15 de diciembre de 2022, el texto enviado por la Comisión de Justicia se aprobó por el Pleno del Congreso de los Diputados y el día siguiente, 16 de diciembre, viernes, el texto entró formalmente en el Senado. Tampoco allí bajaría el ritmo de tramitación. De hecho, esta ya había comenzado, de forma prematura, conforme al Reglamento del Senado.

5. SIN PAUSA: LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO

Como se acaba de ver, el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 15 de diciembre se envió formalmente al Senado el siguiente día 16 (viernes). Sin embargo, tres días antes, el 13 de diciembre (esto es, cuando el texto todavía no estaba aprobado por el Pleno del Congreso, y el mismo día que se tramitó y aprobó por la Comisión de Justicia de esta última cámara), la Mesa del Senado ya había establecido como fecha improrrogable para la presentación de enmiendas y propuestas de veto el 19 de diciembre, lunes, a las 14:00 horas¹¹⁴. Se acordó igualmente la remisión de la proposición de ley orgánica a la Comisión de Justicia del Senado.

La intervención de la Mesa del Senado antes de que el proyecto fuera aprobado por el Pleno del Congreso parece contraria a lo previsto en el art. 104 del Reglamento del Senado (RS). Conforme a su primer número, «Los proyectos y las proposiciones de ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado se publicarán y distribuirán inmediatamente entre los Senadores (...); conforme al segundo, «La Mesa, en la primera sesión siguiente a su recepción, declarará la competencia de la Comisión que haya de conocer del proyecto o proposición de ley, y dispondrá la apertura del plazo de presentación de enmiendas». En ambos casos, por tanto, el texto tiene que haber sido remitido al Senado y recibido por este, lo que todavía no había ocurrido¹¹⁵.

El día final del plazo para presentación de enmiendas y vetos, el 19 de diciembre, se presentaron cinco propuestas de veto a la proposición de ley orgánica. Todas menos una incluyen en su fundamentación la reforma de la malversación¹¹⁶:

- La primera, del senador Catalán Higuera (GP Mixto-UPN), lo hace con alusión a las opiniones contrarias a la reforma del fiscal jefe anticorrupción, Luzón Cánovas, y del catedrático de derecho penal, Quintero Olivares¹¹⁷, en ambos casos basadas en el potencial descriminalizador o al menos de rebaja de la presión punitiva de la reforma. También se refiere a los problemas de la tramitación legislativa de la reforma, a su celeridad y a la falta de homogeneidad de los contenidos incluidos¹¹⁸.
- La tercera, presentada por los senadores Cervera Pinart y Cleries i González (GP Nacionalista en el Senado-JxCat), critica la propuesta de regulación de la malversación en sentido opuesto: el problema sería de sobreinclusión, por abarcar decisiones que, a decir del veto, serían meramente políticas y, a lo sumo, deberían generar responsabilidad contable, nunca penal¹¹⁹.
- La cuarta propuesta de veto, del senador Marín Gascón y las senadoras Merelo Palomares y Rodríguez de Millán Parro (GP Mixto-Vox) se refiere críticamente a la reforma de la malversación por reducir la pena de conductas que considera de la máxima gravedad¹²⁰. También se refiere a los defectos en la tramitación legislativa, aludidos como «motivos de forma»¹²¹.
- Finalmente, en el quinto veto, presentado por el senador Maroto Aranzábal (GP Popular en el Senado), se denuncia que en el Congreso «se han admitido enmiendas de los Grupos que apoyan al Gobierno, claramente inconstitucionales», para a continuación referirse a las de modificación del nombramiento de los magistrados del TC y a la transaccional que da una nueva redacción al delito de malversación, «que supone un incomprensible paso atrás en la lucha contra la corrupción al volver al tipo previo a la reforma del Código Penal de 2015»¹²².

Ese mismo 19 de diciembre se presentaron 55 enmiendas al texto de la proposición de ley remitido por el Congreso. De ellas, 10, de senadores de dos Grupos, se referían a la regulación de la malversación¹²³:

- Enmiendas 13 a 16, presentadas por los senadores Cervera Pinart y Cleries i González (GP Nacionalista-JxCat), que en su conjunto suponían una vuelta a la regulación anterior a la LO 1/2015¹²⁴.
- Enmiendas 31 y 34 a 38, presentadas por el GP Popular en el Senado, que pretendían el mantenimiento de la regulación introducida por la LO 1/2015¹²⁵.

Los efectos deletéreos de la urgencia sobre la calidad de las actuaciones parlamentarias pueden verse acudiendo a las justificaciones que acompañan a estas enmiendas:

- De las cuatro presentadas por el GP Nacionalista-JxCat, solo una (la relativa a la 13) tiene realmente que ver con el contenido de la enmienda. Las justificaciones de las enmiendas 14 a 16 se refieren a la derogación del delito de sedición y a la introducción del de desórdenes públicos. Lo anterior resultaría sorprendente y censurable, de no tenerse en cuenta la urgencia con la que hubieron de proceder.
- En el caso de las enmiendas 31 y 34 a 38, en todas ellas la justificación consiste en una única frase, que no justifica la enmienda, sino que describe muy genéricamente

el contenido del texto que se afirma que no debe aprobarse, sin dar ninguna razón¹²⁶. Adicionalmente, por momentos se cae en un lenguaje críptico-antagonista que no parece propio de la sede parlamentaria¹²⁷.

El 20 de diciembre la Comisión de Justicia del Senado acordó aprobar como dictamen el texto recogido como anexo en el informe que ese mismo día había aprobado la ponencia designada, que reproducía el remitido por el Congreso, explicando que la tramitación de algunos preceptos había sido suspendida por el TC. Acordemente, la Comisión de Justicia exceptuó de su aprobación las disposiciones transitorias cuarta y quinta y las disposiciones finales primera y segunda, apartado cuarto, cuya tramitación había sido suspendida cautelarmente por el ATC 177/2022¹²⁸. Ese mismo 20 de diciembre la Mesa del Senado decidió continuar con la tramitación de la proposición de ley orgánica, exceptuando las disposiciones cuya tramitación había sido suspendida por el TC¹²⁹.

El 22 de diciembre el Pleno del Senado aprobó la proposición de ley orgánica con el texto que le fue remitido por el Congreso, con la excepción de las disposiciones cuya tramitación había suspendido el TC¹³⁰. Dado el rechazo de todas las enmiendas y vetos presentados, la proposición quedó finalmente aprobada como LO 14/2022, siendo publicada en el BOE el siguiente día 23 de diciembre. Habían pasado exactamente 6 semanas desde la presentación de la proposición de ley. Y tan solo 10 días, con un fin de semana por medio, desde la admisión a trámite por la Comisión de Justicia del Congreso de las enmiendas que introdujeron nuevos e importantes contenidos en su texto hasta la votación en el Senado¹³¹.

6. REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES PARA LEGISLADORES HONESTOS

¿Qué cabe esperar del futuro? La creciente sustitución de los proyectos por las proposiciones de ley, con la consiguiente elusión de los requisitos que para mejorar los proyectos normativos establece nuestro ordenamiento, su tramitación por el procedimiento de urgencia, y la presentación y la admisión de enmiendas con contenido novedoso sobre el texto inicialmente presentado, no ofrecen motivos para el optimismo. Sin embargo, existen correctivos para estas tres dificultades, y ninguno de ellos parece quimérico, al menos jurídicamente.

- El art. 124 RC de los diputados establece que «Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas». Dada la actual tendencia, esta disposición, tradicionalmente ignorada o interpretada muy a la baja, tanto por los parlamentarios como por el TC, podría y debería cobrar una renovada importancia.
- En cuanto al uso de los procedimientos de urgencia, la descripción que se ha ofrecido de la tramitación de la LO 14/2022 muestra la tremenda dificultad, si no llana imposibilidad, que para la consecución de textos legales adecuados suponen los pla-

zos con los que se están tramitando las leyes. Tampoco aquí la jurisprudencia del TC resulta de ayuda. Sin embargo, esta no es inamovible y, como se vio, el mayor interés por el daño que la urgencia puede infligir a los derechos de los parlamentarios y la calidad de las leyes no haría del TC una *rara avis*, sino que le ubicaría en un cada vez mayor consenso internacional, al que como vimos se ha sumado de forma reciente su homólogo alemán.

- Por lo que hace a la posibilidad de uso espurio de la facultad de enmienda, tramitaciones como la de la LO 14/2022, con sus 11 días desde la introducción de nuevos contenidos por esta vía hasta su publicación en el BOE, pasando por las dos cámaras, muestran la oportunidad de echar la vista atrás y recuperar la doctrina de la STC 119/2011 sobre la necesaria homogeneidad entre las enmiendas y el texto inicialmente presentado. Recuperarla y, en esta nueva ocasión, no desnaturalizarla¹³².

Obviamente, el respeto del procedimiento en modo alguno supone una garantía de éxito. Así, por ejemplo, la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, fue aprobada a partir de un anteproyecto de ley en cuya tramitación se siguió el procedimiento establecido en mayor medida de lo usual¹³³. Se dispuso además de un número inusualmente elevado de informes/dictámenes de relevantes instituciones públicas (Agencia Española de Protección de Datos, Consejo Económico y Social, Consejo de Estado, Consejo Fiscal y Consejo General del Poder Judicial). A pesar de todo ello, y sin entrar en la adecuación de su contenido sustantivo, es evidente que el producto final no ha convencido a buena parte de los 205 diputados que la votaron el 25 de agosto de 2022 (una holgada mayoría absoluta, el 59%), parte importante de los cuales se unió a los 233 partidarios de su reforma en abril de 2023 (un todavía mayor 66,57%). Aunque también puede pensarse que, más que las limitaciones del procedimiento, lo que demuestra este otro episodio es que nuestros representantes parlamentarios desatienden la información que podría mejorar el contenido de lo que aprueban, incluso en materias de especial sensibilidad política e impacto mediático. Consideradas de modo conjunto, las tramitaciones de la LO 10/2022 y la LO 14/2022 parecieran ofrecer motivos para un gran escepticismo sobre el futuro de la legislación, en este caso de la penal. Sin embargo, este futuro no está jurídicamente escrito.

NOTAS

1. La cita recoge el núcleo del breve texto, consultable en <https://web.archive.org/web/20221209143546/https://www.coe.int/sv/web/portal/-/anti-corruption-day-greco-president-calls-for-transparency-and-appropriate-consultation-in-law-making-processes> (visitado el 22 de diciembre de 2024).

2. Para agilizar el texto, las resoluciones del TC se citan solo por su número y año, omitiéndose la fecha (esta se deja cuando aparece en el texto de una resolución del propio TC). Al final del artículo figura una tabla en la que se recogen las 87 resoluciones citadas, con su fecha.

3. En relación con estos últimos, utilizaré la expresión «teoría de la legislación» para referirme al conjunto de conocimientos que, desde diversas ramas del derecho y con aportes de otras disciplinas, estudia el pro-

cedimiento de elaboración de normas con el objetivo de conseguir un mejor producto final. Se prefiere esta denominación a la también en ocasiones utilizada «técnica legislativa», que es conveniente reservar para las más específicas cuestiones relacionadas con la redacción del texto (dejando fuera otras cuestiones decisivas, como su planeación, procedimiento de aprobación y evaluación). También se prefiere esta denominación a la más novedosa «legisprudencia» (del inglés «legisprudence»), no por tratarse de un neologismo, sino por ser un mal neologismo: el término inglés proviene de «jurisprudence», que en este contexto no quiere decir «jurisprudencia», sino «teoría del derecho». Simétricamente, la traducción de «legisprudence» debería ser «teoría de la legislación».

4. Podría parecer que esta última afirmación no hace justicia a obras tan importantes como las dos ediciones del libro de Díez Ripollés (2003 y 2013), las monografías de Paredes Castañón (2013) y Rodríguez Ferrández (2016) o el libro colectivo dirigido por Becerra/Muñoz de Morales/Nieto (2016). Sin embargo, a pesar de sus numerosas virtudes, ninguna de estas obras se ocupa con cierta profundidad del procedimiento legislativo tal y como este viene configurado en nuestro derecho positivo. Sí lo hacen el libro de Becerra Muñoz (2013: *passim*, esp. 346-485), y la obra colectiva editada por este mismo autor junto con Rodríguez Ferrández (2021).

5. De la misma opinión, Roca de Agapito, quien de forma reivindicativa titula el apdo. III de su excelente análisis del delito de malversación tras la LO 14/2022 «Más consideración por los trámites legislativos» (v. Roca de Agapito, 2023: 6 a 9 de 23).

6. V. Morris, N. y Hawkins, G.: *Honest Politician's Guide To Crime Control*, Chicago University Press 1970. En reconocimiento a esta importante obra, su título ha sido replicado o parafraseado, tanto en análisis igualmente generales de la política criminal (Reiner, 2007) como de facetas específicas de esta: el derecho penal de menores (Feld, 1999), la disuasión (Tonry, 2018) o las prisiones y la libertad condicional (King y Wilmott, 2022).

7. Boletín Oficial de las Cortes Generales (en adelante, BOCG), Congreso de los Diputados (en adelante, Congreso), núm. B-295-1, de 17 de noviembre de 2022, pp. 3-15. Los números del BOCG que se citan pueden consultarse en https://www.congreso.es/es/iniciativas-legislativas-aprobadas?last_search=1

8. BOCG, Congreso, núm. B-295-1, de 17 de noviembre de 2022, pp. 1-2.

9. BOCG, Congreso, núm. B-295-1, de 17 de noviembre de 2022, p. 1.

10. V. últimamente SSTC 15/2024, de 30 de enero, FJ 3º a) y 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3º B).

11. De forma algo más puntiguda se ha afirmado por Jiménez Aparicio (2004: 283) que «la fase parlamentaria es la menos eficaz para abordar cuestiones de carácter técnico (...) Lo que se quiere decir, lisa y llanamente, es que en las Cámaras (que se siguen denominando 'legislativas') la actividad esencial o estrictamente legislativa no ocupa, desde hace ya largo tiempo, más que una parte de su total dedicación, y que las cuestiones de estricta técnica legislativa en esa tarea parcial de elaboración de las leyes tienden a pasar desapercibidas o a ser desplazadas en la actividad parlamentaria». Se separa de la opinión ampliamente mayoritaria Becerra Muñoz (2013: 430 y 431): «La discusión de la norma en un foro como el parlamento abre un sinfín de oportunidades para analizar la propuesta desde diversos puntos de vista, tanto aquellos que afectan al fondo como los de naturaleza más formal (...) Instrumentos idóneos para ellos podrán ser las *comisiones* y, aún mejor, las *ponencias*» (cursivas en el original).

12. Entre estas iniciativas, las más influyentes en nuestro país han sido las de la UE y la OCDE. Se ha criticado el interés sesgado de estas instituciones por la regulación económica, y su impacto sobre los criterios de la evaluación *ex ante* y *ex post* (Calvo García, 2019: *passim*, esp. pp. 605-615). Sin embargo, con los años este sesgo se ha hecho mucho menor en el caso de la UE, especialmente desde la asunción por la Comisión del liderazgo del programa Better Regulation y la superación del modelo centrado en

la reducción de la burocracia propuesto por algunos Estados. Sobre la cuestión v. sobre todo Marsan-Raventós (2022, *passim*) y Corral Maraver (2020: 17-21).

13. V. Sáinz Moreno (1989:21): «En la actualidad es evidente que existe una enorme desigualdad entre la información que poseen los Gobiernos que elaboran los proyectos de leyes y la que poseen los Parlamentos que los discuten y aprueban. Es cierto que, en teoría, los parlamentarios y los órganos de las Cámaras poseen medios suficientes para obtener la información que necesitan. Pero la práctica parlamentaria demuestra que esa información es insuficiente».

14. Así se establece de forma expresa en los arts. 89 CE y 105 del Reglamento del Senado, y es además evidente en otros preceptos de los reglamentos de las cámaras legislativas (v., por todos, el exhaustivo análisis de García-Escudero (2000: 230-253).

15. V. *infra*, tablas 1 y 2.

16. Por supuesto, no es la única alternativa: también se puede empoderar al parlamento de forma más directa, asignándole más medios. Sobre los órganos de apoyo a la toma de decisiones en el parlamento v. Becerra Muñoz (2013:447-452), quien, tras un análisis de la situación en otros ordenamientos, concluye: «En nuestro país, la situación es más rudimentaria» (p. 449).

17. La evolución se describe en Ortiz de Urbina Gimeno (2021, *passim*).

18. Una excelente descripción y análisis crítico de este régimen, en García-Escudero (2016: *passim*).

19. Lo cual en modo alguno supone una garantía de éxito: como se verá *infra*, apdo. 6, la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, se tramitó con un casi pleno cumplimiento de los requisitos para la elaboración de textos legislativos. Sin embargo, no parece que esto ayudara a comprender sus previsible consecuencias a las varias decenas de representantes que primero votaron a favor de ella y poco después por su reforma. Y quizás tampoco ayudara a comprenderlas a sus proponentes, considerando las acusaciones de «sabotaje judicial» realizadas una vez esta entró en vigor.

20. Un fenómeno similar en términos políticos se da en la relación entre la ley ordinaria y el decreto ley, con el incremento del uso del segundo. Su escasa incidencia (¿todavía?) en materia político-criminal hace que esta contribución pueda omitir el tratamiento de esta compleja cuestión, acerca de la que Santamaría Pastor (2024:28-31) proporciona un sobrio análisis apoyado en datos que, como él mismo dice, falsan algunas afirmaciones de carácter fáctico usuales en la discusión académica.

21. No se consideran las leyes ordinarias de reforma del CP (en materia, p. ej., de responsabilidad civil o costas, como la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito).

22. Los datos de las legislaturas I a VI proceden de García-Escudero (2000: 34), y los relativos a la VII de Jiménez Aparicio (2004: 318, cuadro n.º 4); el resto son de elaboración propia a partir de los que aparecen en la página web del Congreso (<https://www.congreso.es/indice-de-iniciativas>), en las memorias de cada legislatura que elabora el Congreso de los Diputados y en las anuales del Osservatorio sulla legislazione del parlamento italiano, que incluyen datos de cuatro países, entre ellos España.

23. La VI legislatura transcurrió de marzo de 1996 a marzo de 2000, la VII de abril de 2000 a febrero de 2004; la VIII de abril de 2004 a enero de 2008; la IX de abril de 2008 a septiembre 2011, la X de diciembre de 2011 a octubre de 2015, la XI de enero a mayo de 2016, la XII, de julio de 2016 a marzo de 2019, la XIII de mayo a septiembre de 2019 y la XIV de diciembre de 2019 a mayo de 2023. En las legislaturas XI y XIII no se aprobaron leyes (sí decretos leyes). No se considera la XV porque, en el momento en que se escribe (diciembre de 2024), no ha alcanzado su teórico ecuador. En cuatro casos se han aprobado leyes con origen en una iniciativa popular, y las Comunidades Autónomas también pueden solicitar la iniciación del procedimiento legislativo para la reforma de sus estatutos de autonomía. Dado

que se trata de supuestos minoritarios en cuanto a su prevalencia (excepto en la peculiar XII Legislatura, en que supusieron un 13% de las leyes aprobadas, nunca han llegado al 10%, y usualmente están por debajo del 2%), y que la cuestión no afecta al núcleo de lo afirmado (primacía numérica de la iniciativa gubernamental), no se detalla la proporción de estas iniciativas entre las que no proceden del Gobierno.

24. Los datos de esta tabla son un resumen y actualización de los más detallados (por año y con indicación de las reformas de que se trata) recogidos en Ortiz de Urbina Gimeno (2023: 325-329). La actualización supone la incorporación de la LO 3/2023, de 28 de marzo (en materia de maltrato animal, procedente de proyecto de ley) y de la LO 4/2023 de 27 de abril (reforma de la reforma en materia de delitos sexuales operada por la LO 10/2022, procedente de proposición de ley).

25. LO 2/2020, de 16 de diciembre (suprime el párrafo segundo del art. 156); LO 5/2021, de 22 de abril (deroga el art. 315.3); LO 6/2021, de 28 de abril (modifica los arts. 301.1 y 302.1); LO 4/2022, de 12 de abril (añade el art. 172 quater); LO 6/2022, de 12 de julio (modifica el art. 22.4ª y los dos primeros incisos del 510); LO 11/2022, de 13 de septiembre, (modifica los arts. 142.2, 152.2 y 382 bis) y la LO 13/2022, de 20 de diciembre (nuevo inciso «c» en el art. 177 bis 4). En aras de la legibilidad se ha renunciado a citar el título completo de las leyes, que puede ocupar varias líneas.

26. En el mismo sentido, para la relación entre la ley ordinaria y el decreto ley, Santamaría Pastor (2024: 29): «Una ley tarda meses, demasiados, en aprobarse, de manera que, cuando el Gobierno utiliza su poder de iniciativa legislativa, es muchas veces con simples objetivos mediáticos, presentando a la opinión pública los proyectos como si ya hubieran sido aprobados. Es mucho más atractivo el empleo del decreto ley, que proporciona una imagen de eficacia gubernamental fulminante».

27. Valga como ejemplo reciente la Proposición de Ley Orgánica para la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los delitos contra la libertad sexual, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, presentada a la Mesa del Congreso el 6 de febrero de 2023 y que desembocaría en la LO 4/2023, de 27 de abril.

28. Lo que no quiere decir que se vaya a dar una celeridad tramitación. Como apunta con ejemplos Santamaría Pastor (2024b:25-26), las declaraciones de urgencia «en la mayor parte de los supuestos, no pasan de ser un mero gesto político del gobierno que trata de transmitir a la opinión pública la importancia que da a un determinado proyecto de ley». Luego la tramitación se ralentiza, tardándose casi lo mismo que si se hubiera utilizado el procedimiento ordinario.

29. Esto es especialmente cierto en un país como España, en el que, con excepción de las dos últimas legislaturas (XIV y XV), los gobiernos han sido siempre de un único partido.

30. LO 2/1998, de 15 de junio, por la que se modifican el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

31. La proposición de ley fue presentada el 13 de octubre de 1997, tres meses después del asesinato de Miguel Ángel Blanco por ETA. V. BOCG, Congreso, núm. B-128-1, de 10 de noviembre de 1997, pp. 1-4.

32. Grupos parlamentarios Popular en el Congreso, Socialista del Congreso, Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per-Catalunya, Vasco (EAJ-PNV), Catalán (CiU), Coalición Canaria y Mixto (en la Exposición de Motivos autodenominados «partidos políticos democráticos»). Los dos diputados de Herri Batasuna no participaron en la actividad parlamentaria de esa legislatura.

33. LO 7/1998, de 5 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, por la que se suprimen las penas de prisión y multa para los supuestos de no cumplimiento

del servicio militar obligatorio y prestación social sustitutoria y se rebajan las penas de inhabilitación para dichos supuestos.

34. Lo que llevó a varios partidos de la oposición, incluyendo el que acababa de dejar el Gobierno (PSOE) a votar en contra de una propuesta que es difícil imaginar que realmente les pareciera peor que el *statu quo*.

35. Sin pretensiones de exhaustividad, cabe suponer que esto se debe principalmente a dos motivos: en primer lugar, las leyes orgánicas exigen mayoría reforzada en el Congreso, de forma que es preciso concitar mayor apoyo (esto no ocurrió en las legislaturas VII y X, en las que el Gobierno tenía mayoría absoluta, con el resultado que se puede ver en la tabla 3); en segundo lugar, las materias reservadas a la ley orgánica tienden a ser más espectaculares y proclives a la división ideológica, y por lo tanto generan más incentivos para la mercadotecnia política.

36. Los datos relativos a las legislaturas VI y VII se recogen de Jiménez Aparicio (2004: 321, cuadro 7). El resto son de elaboración propia a partir de la información que se refiere *supra*, nota 22). Entre las proposiciones se incluyen las que tienen origen tanto en el Congreso como en el Senado, así como la iniciativa legislativa por las comunidades autónomas.

37. Este precepto parece ser obviado por resoluciones, como la reciente STC 149/2023, FJ 2.B.a) cuando se afirma «respecto de la utilización de una proposición en lugar de un proyecto de ley, en la reciente STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 3 B) b), hemos recordado, con cita de la STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c), que las proposiciones de ley de origen parlamentario no requieren, ni en su presentación ni en su tramitación ulterior, de la emisión de ningún informe previo». De la redacción del precepto se sigue que no es preciso un «informe» en sentido propio, pero sí algún tipo de antecedente ilustrativo sobre la materia a regular.

38. En general sobre la función de calificación, incluyendo la admisión/inadmisión a trámite, v. Miranda López (2018: 32-42).

39. Así, SSTC 161/1988, FJ 8º y 124/1995, FJ 4º, representativas de la primera y tercera fase.

40. A decir del FJ 6º de la STC 205/1990, que inauguró la segunda fase.

41. De modo paralelo, resultan de interés las sentencias sobre conflictos entre órganos constitucionales con motivo del veto presupuestario y el control por las mesas de los parlamentos del ejercicio por los gobiernos de su facultad de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de créditos presupuestarios o disminución de ingresos. Comenzando en 2006, pero de modo prominente a partir de las SSTC 34/2018, y 44/2018, el TC ha afirmado que la Mesa, además de la adecuación formal del escrito de disconformidad del Gobierno, puede examinar su motivación, si bien a los únicos efectos de verificar su carácter no arbitrario. Como aclara la STC 53/2021, FJ 5º, que contiene una buena exposición de esta doctrina, el control debe tener «carácter técnico-jurídico, no pudiendo responder en ningún caso a criterios de oportunidad política». Esta doctrina se reitera en la STC 132/2023, FJ 3º.

42. STC 46/2018, FJ 4º. A pesar de su juventud, se puede considerar doctrina consolidada: v. SSTC 47/2018, FJ 5º; 96/2019, FJ 6; 115/2019, FJ 6; 128/2019, FJ 2º; 184/2021, FJ 11º.5.3; 15/2022, FJ 3º; 24/2022, FJ 3º; 115/2022, FJ 4º A; 46/2023, FJ 6º A; y STC 57/2023, FJ 3º A. No se entrará aquí a discutir la adecuación de esta doctrina. Baste decir que los casos en los que se da «un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional» no parecen configurar una clase peculiarmente lesiva de los derechos de los parlamentarios (otra cosa es lo que impliquen para el respeto debido a las resoluciones del TC que, en cualquier caso y como admite este mismo, no se recoge en la CE, sino en la LOTC —art. 87—).

43. Con antecedentes en las SSTC 10/1983, FJ 2º y 32/1985, FJ 3º, que ya habla del «derecho fundamental al ejercicio de la función representativa en términos de igualdad (aquí proporcionalidad) con el resto de los integrantes del órgano representativo». Esta ubicación no es en absoluto evidente, dado que el inciso se refiere al derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Crítico, Santaolalla Fernández (2013: 121), quien califica la inclusión de las atribuciones de los parlamentarios en el art. 23.2 de «estrafalaria» y concluye que «ha desembocado en un fracaso sin paliativos» (afirmación, se verá, poco controvertible). Ulteriores referencias doctrinales en Gómez Corona (2008: 308-311) y García Martínez (2023: 153-159).

44. Entre otras muchas, la STC 97/2020, FJ 6ºA, resume la doctrina del TC sobre el art. 23.2 y su puesta en relación con el 23.1 (derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes) y su carácter de derecho de configuración legal. V. también Miranda López (2018b: 670-672).

45. Es jurisprudencia constante: v. SSTC 141/2007, FJ 3º; 20/2011, FJ 4º; 117/2012, FJ 3º; 36/2014, FJ 5º; 107/2016, FJ 4ºB; 159/2019, FJ 5ºC; 69/2021, FJ 5ºC; 137/2021, FJ 4º, y 58/2023, FJ 3º.

46. V. por ejemplo la STC 10/2016, FJ 4º: «toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 CE».

47 STC 149/2023, FJ 2º.B.a), con ulteriores referencias jurisprudenciales.

48. STC 10/2024, FJ 2º b.iii, con ulteriores referencias jurisprudenciales. Según la STC 128/2023, sin embargo, la infracción del reglamento «solo determinará la inconstitucionalidad de la ley si afecta a la formación de la voluntad de la Cámara». Pareciera por tanto que también en el caso de informes exigidos por el bloque de constitucionalidad, al que pertenecen los reglamentos de las cámaras, se exige la ulterior incidencia material en la formación de la voluntad de la cámara.

49. V. por ejemplo la argumentación en círculo de la recién citada STC 10/2024, FJ 2º b): se comienza por afirmar que, de forma general, la omisión de un antecedente solo tiene trascendencia si priva a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (apdo. i); luego, con ánimo de concreción para el caso de informes, se acude a la noción de alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la cámara (apdo. iii); finalmente, se concluye (también en el apdo. iii) que, en los casos en los que el informe no venga impuesto por una norma del bloque de constitucionalidad, se habrá de verificar si se privó a las cámaras de un elemento necesario para su decisión, llegándose así al punto de partida del apdo. i.

50. STC 96/2019, FJ 3º, con cita de numerosas SSTC. En este mismo sentido, ha afirmado que, de no admitirse la iniciativa legislativa, incluso con defectos, se priva al Congreso de «decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo» (STC 124/1995, FJ 4º, con palabras recogidas también en la STC 10/2016, FJ 4º).

51. STC 46/2018, FJ 4: «en aquellos supuestos en los que la mesa admita a trámite una iniciativa esta decisión no podrá, en principio, considerarse lesiva del derecho *ius in officium* de los parlamentarios aunque incurra en evidentes infracciones constitucionales (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4), pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas».

52. Como recoge Miranda López (2018: 226), para el TC, «Producida la calificación y admisión a trámite, cualquier irregularidad previa queda subsanada». La cuestión es, sin embargo, si debe admitirse a trámite una iniciativa legislativa que infringe la legalidad, incluso, la constitucional.

53. Miranda López (2018: 167; el autor es letrado de las Cortes Generales). Cumple a la perfección con lo que se acaba de describir la Proposición de Ley Orgánica de Garantía y Protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas, presentada por el grupo parlamentario del partido mayoritario en el gobierno el 10 de enero de 2025. En su decimoséptima y última página, bajo el título «Antecedentes», se procede (exclusivamente) a listar las siguientes normas jurídicas: «Constitución Española. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial».

54. Así lo establece la STC 57/2011, FJ 7º: «al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, los usos parlamentarios tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo».

55. De este modo, STC 38/2022, FJ 5º: «En definitiva, los usos parlamentarios, en cuanto pauta reiterada de comportamiento, fijada mediante la repetición de actos realizados por un mismo órgano parlamentario respecto de una misma cuestión, tienen la capacidad de contribuir a la configuración del contenido del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, en supuestos de ambigüedad o de insuficiencia de la norma reglamentaria escrita, pero siempre que aquellas prácticas no contravengan lo dispuesto en el reglamento de la Cámara correspondiente». En el mismo sentido, STC 116/2023, FJ 3º.c).

56. Sigo aquí el clarificador análisis de la cuestión que, al hilo de la archiconocida STC 31/2010, sobre el Estatut de Catalunya, realiza Santaolalla López (2011, *passim*).

57. Piénsese por ejemplo en la exigencia actual, «con carácter preceptivo» de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (art. 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), y la ulterior exigencia de que esta incluya informes de impacto sobre materias específicas, como el género o el cambio climático (incisos f y h del mismo art. 25.3).

58. Así, en las SSTC 10/2023 y 94/2023, el TC resuelve impugnaciones de la LO 3/2021, de regulación de la eutanasia, en las que se alegaba la ausencia de informes, entre otros, del Comité de Bioética de España y del CGPJ. Recordando lo dicho en la STC 215/2016, FJ 5º c), el TC respondió que «Las proposiciones de ley de origen parlamentario no requieren, ni en su presentación ni en su tramitación ulterior, de la emisión de informes previos de tipo alguno» (STC 10/2023, FJ 3º. B, apdos. b y c, este último utilizado para efectuar una motivación por referencia en la STC 94/2023, FD 2º. B, apdos. b y c). Siendo correcto el fondo, la retórica empleada por el TC parece excesiva: al afirmar que las proposiciones de ley no requieren «informes previos de tipo alguno», puede darse la impresión de que no tienen que contar con ningún tipo de antecedente, lo que contradice el claro tenor del art. 124 RC. Lo que se quiere decir es que no precisan un informe emitido por un órgano específico, como sí ocurre en ocasiones con los proyectos de ley. Sería por tanto recomendable que el TC retornara a su más preciso lenguaje anterior, cuando afirmaba que «Las disposiciones legales que traen causa, como aquí fue el caso, de una proposición de ley, no resultan inconstitucionales, en suma, por el mero hecho de que se hayan presentado ante las Cámaras sin aquellos requisitos documentales que el bloque de la constitucionalidad exige a los proyectos de ley» (STC 153/2016, FJ 3º).

59. ¿Podría entenderse que una exposición de motivos funge como antecedente necesario? El propio tenor literal de la CE (art. 88) opera en contra de esta posibilidad, al diferenciar claramente entre ambos. Sería, sin embargo, posible que, bajo el inapropiado nombre «exposición de motivos», se introdujeran en una iniciativa legislativa contenidos sustantivos propios de los antecedentes necesarios. Esto, sin embargo, manifiestamente no sucedió en el caso que se analiza.

60. En ocasiones el TC utiliza lenguaje que parece olvidarlo. Así, en la STC 10/2024, FJ 2.º.b.iv, al hablar de la verificación de la regularidad jurídica y procesal de las iniciativas por parte de la mesa, se afirma que «para ello debe contar con los antecedentes necesarios; le corresponde, por tanto, a la propia mesa de la cámara interpretar individualizadamente, de conformidad con las normas aplicables, qué materiales son imprescindibles en cada ocasión para realizar adecuadamente el control formal que se plasma en la calificación y en la decisión sobre la admisibilidad *de los proyectos de ley*, y para que el debate legislativo se realice con plena libertad de decisión» (cursiva añadida). Dado que los antecedentes necesarios se exigen también a las proposiciones de ley por el art. 124 RC, la acotación enfatizada carece de sustento.

61. Peculiarmente, en los reglamentos del Congreso y del Senado esta solicitud no está sometida a plazo alguno, ni de interposición ni de resolución (en el ámbito nacional, todos los parlamentos autonómicos menos el de Castilla-León los prevén, v. García Martínez, 2023:166-168); tampoco se prevé la posibilidad de suspensión del acto cuya reconsideración se pide (posibilidad existente en 8 de los 17 parlamentos autonómicos, v. García Martínez 2023:168-170). La falta de plazos genera inseguridad sobre el momento de firmeza de los actos parlamentarios, lo que se traduce en problemas de cara al recurso de amparo parlamentario. Sobre la cuestión, v. nuevamente García Martínez (2023:173-174) y Ortega Santiago (2024:186-194).

62. Sobre este, de forma general, Miranda López (2018:52-58). Su mayor peculiaridad procedimental es que el agotamiento de la vía previa se limita a las instancias internas parlamentarias, no siendo preciso —ni posible— acudir a los tribunales. V. STC 69/2021, FJ 2.ºB, con ulteriores referencias a la doctrina del TC. La reciente STC 137/2024, FJ 2.º, establece que puede ser interpuesto por parlamentarios individuales o por grupos parlamentarios y que, en ambos casos, estos pueden alegar infracciones de su *ius in officium* o del de otros parlamentarios.

63. Si bien es muy mayoritariamente utilizado por parlamentarios, en las SSTC 77/2023 y 133/2018 los accionantes, particulares, utilizaron con éxito este tipo de amparo frente a la quiebra del derecho a la presunción de inocencia extraprocesal y al honor, respectivamente, que supusieron ciertas actuaciones/ las conclusiones de comisiones de investigación en las Cortes Generales y en las valencianas. Sobre la cuestión, v. Gómez Lugo (2024:368).

64. V., últimamente, STC 10/2024, FJ 2.º.b.ii: «hemos dado una singular relevancia a la diligencia desplegada por los parlamentarios, rechazando las quejas fundadas en la infracción del art. 88 CE si el vicio denunciado no se puso de manifiesto tempestivamente durante el procedimiento legislativo». Con ulteriores referencias, STC 96/2019, FJ 4.º i.

65. Esta información aparece en el Antecedente 2.b) del ATC 177/2022.

66. BOCG, Congreso, núm. B-295-2, de 25 de noviembre de 2022, p. 1. Ya en esa sesión se produjeron diversas referencias a la intención de introducir reformas sobre materias no recogidas en el texto que se estaba debatiendo, con alusiones principalmente a la malversación. V. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, n.º 226, jueves 24 de noviembre de 2022, pp. 49 y 53 (Sra. Gamarra Ruiz-Clavijo), p. 55 (Sra. Orama González-Moro), p. 58 (Sra. Arrimadas García) y p. 63 (Sr. Ortega Smith-Molina).

67. BOCG, Congreso, núm. B-295-3, de 25 de noviembre de 2022, p. 1.

68. V. *supra*, nota 58.

69. STC 25/2024, FD 3.º, con referencias a jurisprudencia anterior, incluyendo la STC 215/2016, FJ 5 d), de la que procede el inciso citado, y el ATC 9/2012, que consideró constitucional la tramitación de una reforma constitucional por vía de urgencia, con el argumento de que el art. 93 RC no lo excluye. Un análisis de la jurisprudencia constitucional sobre los procedimientos legislativos especiales abreviados

(tramitación por la vía de urgencia y procedimiento en lectura única) y el llano incumplimiento de los plazos reglamentarios, en Sánchez Navarro (2024: 56-59).

70. También parece contrario a la propia doctrina del TC. Así, en la STC 30/2024, menos de un mes después, se alude a «la necesidad de que aquellos acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* no resulten decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada» (FJº 4, con ulteriores referencias).

71. STC 15/2024, FJ 3º b; el argumento se reitera, aludiendo a la presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado, en la STC 139/2024, FJ 4º E.a).

72. En esta materia se puede aprender mucho de la medida intervención del Bundesverfassungsgericht en su resolución de 5 de julio de 2023. En ella, estimando la solicitud del diputado recurrente, ordenó la suspensión del procedimiento legislativo durante un plazo de 14 días con el fin de permitir a los parlamentarios el estudio de la iniciativa conocida como «Ley de la calefacción», que había sido presentada y luego precipitadamente modificada por la tríada de partidos en el gobierno. Una descripción de esta resolución y un lúcido análisis comparativo con el ATC 177/2022, en Rodríguez-Patrón (2024: 320-330).

73. FJ 8º, donde también se explican con claridad las causas de la situación: «Los grupos parlamentarios se constituyen en cada legislatura (arts. 27 y ss. del Reglamento del Senado), y las mociones por ellos presentadas y pendientes de examen decaen con el transcurso de la legislatura en que se propusieron (Disposición adicional primera) (...) hallándonos pues, al dictarse la presente Resolución, ante una legislatura distinta de aquélla en la que se presentó la moción. No cabe, pues, la adopción de medidas de restablecimiento del derecho vulnerado, que habrían de ir dirigidas a órganos de una legislatura inexistente».

74. Referencia que se encuentra en más resoluciones en esta materia, como por ejemplo las SSTC 10/2016, FJ 6º, y 78/2016, FJ 5º.

75. La cuestión cambia drásticamente si se tiene en cuenta la posibilidad de imponer medidas cautelares, especialmente las «cautelarísimas» (*inaudita parte*) ex art. 56.6 LOTC como ocurrió en el ATC 177/2022. Sobre el tema, y los importantes problemas que suscita, v. *infra*, apdo. 4.1.

76. Se trata de las SSTC 44/2010, y 27/2011, sobre inadmisión de preguntas parlamentarias por la Mesa de las Cortes Valencianas.

77. Estas 35 violaciones se reparten como siguen:

- 23 (65,71%) fueron cometidas por la Mesa del Parlament de Catalunya: SSTC 110/2024; 86/2024; 57/2023; 46/2023; 24/2023; 115/2022; 92 a 96/2022; 85/2022; 65/2022; 24/2022; 15/2022; 156/2019; 115/2019; 42/2019; 41/2019; 47/2018; 46/2018; 27/2018; y 10/2018;
- 6 corresponden a la mesa del Congreso de los Diputados: SSTC 18/2024, anulando las resoluciones de la presidenta del Congreso privando a un diputado de tal condición; 167/2023, anulando las resoluciones de la presidenta del Senado anulando y sosteniendo la anulación de una enmienda aprobada por el Pleno del Senado (!); 168/2021, sobre suspensión de plazos en la tramitación de las iniciativas parlamentarias decretada por la mesa por el COVID; 17/2019, 139/2018 y 94/2018, de 17 de septiembre, estas tres últimas en materia de veto presupuestario;
- Una de la mesa del Parlamento Andaluz: STC 93/2023, sobre indebida exclusión de diputados de un grupo parlamentario);
- Una de la mesa del Parlamento Vasco: STC 38/2022, acerca del ejercicio de la participación política en el grupo mixto;
- Una de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid: STC 35/2022, sobre proporcionalidad en la composición de la mesa;
- Una de la Asamblea Regional de Murcia: STC 53/2021, en materia de veto presupuestario;

- Una de la de la mesa de la Asamblea de Extremadura: STC 159/2019, relativa a los derechos de los diputados no adscritos;
- Una de la mesa de las Cortes de Castilla y León: STC 12/2019, sobre paralización de los trabajos de una Comisión de investigación.

78. SSTC 24/2023; 93/2022; 92/2022; 85/2022; 38/2022; 168/2021; 17/2019; 12/2019; 139/2018 y 94/2018.

79. Así, la STC 86/2024, en el momento de escribir (diciembre de 2024) la penúltima de esta serie (la última es la STC 110/2024).

80. En el mismo sentido, Ortega Santiago (2024: 199) y, más incisiva, Rodríguez-Patrón (2024: 328): «el hecho de que el TC resuelva a legislatura pasada la mayoría de los recursos de amparo parlamentarios y que, por tanto, sus resoluciones en este tipo de procesos solo puedan tener carácter declarativo, como el mismo ha reconocido en algunas de sus resoluciones, ha de considerarse una patología». De otra opinión, Gómez Lugo (2024), que considera que «efectivamente ha servido para tutelar derechos principalmente de cargos públicos representativos» (355) y lo tilda de «remedio efectivo» (356 y 367). Sin embargo, la propia autora afirma que «este balance positivo (...) se ve, en cierto modo, algo oscurecido por los efectos limitados que en la práctica suelen tener las sentencias estimatorias de amparo, al dictarse, generalmente, una vez concluida la legislatura en la que se produjo el acto lesivo» (357). Así, la condición asignada de «remedio efectivo» debe entenderse referida al ámbito de lo simbólico.

81. Se podría objetar que, al centrarse en sentencias estimatorias, la diferencia tiene una explicación alternativa: un incremento importante del porcentaje de estimaciones. Sin embargo, ello es improbable, porque este habría tenido que ser espectacular y, sin embargo, haber pasado inadvertido para la doctrina. Esto resulta muy improbable en esta materia, en la que muchas contribuciones provienen de personas que trabajan en órganos parlamentarios, esto es, insertas en la praxis, pudiéndose excluir o evaluar muy a la baja un posible «efecto torre de marfil».

82. Tabla elaborada a partir de los datos recogidos en Gómez Lugo (2024: 352-354), donde también se incluye una ilustrativa gráfica. A su vez, estos provienen de las memorias del TC desde el inicio de su publicación sistemática, en 1999, hasta 2023, que pueden encontrarse en <https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Paginas/default.aspx>.

La información puede complementarse con la siguiente, que se refiere a toda la actividad del TC sobre el *ius in officium* (no solo al amparo parlamentario) desde que inició su actividad:

- Si se busca en la base de jurisprudencia del propio TC entre todas las sentencias (no solo las provenientes de recursos de amparo parlamentario) que incluyan la expresión «*ius in officium*», el resultado es de 220 SSTC. La centésimo décima dictada desde el inicio de la actividad del TC en enero de 1981 (STC 1/1981, de 26 de enero) es la STC 225/2016, de 19 de diciembre, lo que quiere decir que, para dictar la primera mitad de estas SSTC, el TC empleó 35 años, 10 meses y 23 días. En claro contraste, las otras 110, hasta la STC 139/2024, de 6 de noviembre, se han dictado en 7 años, 10 meses y 18 días (un período más de 6 veces más corto). El año con más sentencias fue 2023 (26), seguido de 2020 y 2022 (17 ambos). De los casi 44 años de actividad del TC, estos tres concentran más de un cuarto de las resoluciones (60 de 220).
- Si se busca en la misma base de datos los AATC que incluyen la expresión «*ius in officium*», se encuentran 46. De estos, el vigesimotercer dictado desde el inicio de la actividad del TC es el ATC 26/2019, de 9 de abril, lo que quiere decir que, para dictar la mitad de estos autos, el TC empleó 38 años, 2 meses y 14 días (desde la STC 1/1981, de 26 de enero). En claro contraste, los otros 23 autos, hasta el ATC 52/2024, de 29 de mayo, se han dictado en poco más de 5 años, 1 mes y 20 días, un período más de 7 veces más corto. El año en que más autos en la materia se dictaron fue 2020 (11), seguido por 2019 (6). De los casi 44 años de actividad del TC, dos de ellos, 2019 y 2020, concentran más de un tercio de estos autos (17 de 46).

83. En este sentido, Ortega Santiago (2024: 167): «no es infrecuente, como se pone de manifiesto en la propia jurisprudencia constitucional, que la posición defendida por esos sujetos políticos en cuanto al ejercicio de las funciones parlamentarias varíe en razón del lugar en la escala «social» de la representación que ocupen en un momento dado (mayoría o minorías)».

84. BOCG, Congreso, núm. B-295-3, de 25 de noviembre de 2022, p. 1.

85. BOCG, Congreso, núm. B-295-1, de 17 de noviembre de 2022, pp. 3 a 15.

86. Salvo que se entienda por tal el art. 262 CP (conductas fraudulentas en subastas y concursos públicos), reformado solo para introducir incentivos para colaborar con la justicia y dejando, por tanto, pasar la oportunidad para reformar un precepto con muy graves deficiencias de redacción.

87. El texto también recibió 5 enmiendas, a la totalidad, de los grupos parlamentarios Plural (JxCat), Ciudadanos, Popular en el Congreso, Mixto (CUP-PR) y VOX. V. BOCG, Congreso, núm. B-295-4, de 15 diciembre 2022, pp. 1-30). Estas fueron rechazadas por el Pleno del Congreso tras el debate de la totalidad de la proposición en su sesión de 1 de diciembre de 2022 (Diario de Sesiones del Congreso, XIV Legislatura, n.º 230, 1 de diciembre de 2022, p. 19).

88. BOCG, Congreso, núm. B-295-4, de 15 diciembre 2022, pp. 30-105 (las enmiendas al articulado están en las pp. 30 a 101, el índice, en las pp. 102 a 105).

89. Se trata de las enmiendas n.º 27, del GP Plural (p. 48 del BOCG, Congreso, núm. B-295-4, de 15 diciembre 2022), que pretendía volver al régimen de la malversación de la LO 10/1995, la n.º 48, del GP Republicano (p. 71), con un contenido similar al finalmente aprobado por LO 14/2022, y la n.º 51, del GP Plural (p. 74), que proponía una diferenciación punitiva con base en la existencia o no de ánimo de lucro.

90. Así se recoge en el FJ 8º del ATC 177/2022: «la mesa de la Comisión de Justicia aceptó su incorporación al informe de la ponencia para someterlas a la ulterior deliberación y votación que se iba a celebrar al día siguiente por la mañana. Y lo hizo aún a pesar del informe de los letrados de las Cortes Generales, que argumentaban que debía rechazarse dicha incorporación por resultar contraria a la doctrina constante del Tribunal Constitucional sobre la homogeneidad de las enmiendas».

91. Por el camino quedaron el resto de las enmiendas que los letrados de las Cortes habían considerado heterogéneas. Entre las posibles explicaciones se encuentran estas dos: por un lado, puede pensarse que a los recurrentes solo les interesaba la modificación de esas dos leyes por su gran importancia política (explicación «partidista»); por otro, y de forma no incompatible, puede pensarse que los recurrentes consideraron que estas dos enmiendas eran manifiestamente más heterogéneas que el resto y que incluir las demás podía reducir las oportunidades de que el TC concediera la anhelada suspensión cautelar («explicación táctica-procesal»).

92. Y no solo académico. Un resumen de las declaraciones institucionales de la presidenta del Congreso y el presidente del Senado, así como de las del presidente del Gobierno y del líder de la oposición, en Rodríguez-Patrón (2024: 302-303).

93. No es la primera vez que el TC suspende cautelarmente la tramitación de un acto parlamentario. Tan dudoso honor corresponde al ATC 134/2017, que suspendió la convocatoria del pleno del Parlament del Catalunya el 9 de octubre de 2017 para valorar los resultados de la consulta celebrada el 1 de octubre, que había sido acordada por la Mesa de dicha cámara. Pero no se trataba de un procedimiento legislativo en curso.

94. Sobre la cuestión, por todos, Ortega Santiago (2023: 56), advirtiendo de «el peligro de convertir al amparo parlamentario en un instrumento puesto a disposición de las minorías de una asamblea legislativa

para impedir a su mayoría aprobar determinadas disposiciones legislativas y, bajo el pretexto de la vulneración de sus derechos en el procedimiento legislativo, atacar los contenidos legales en tramitación que cuestionan. Lo que podría acabar convirtiendo al amparo parlamentario planteado en el procedimiento legislativo, en un mecanismo para instaurar una especie de control preventivo sobre las propuestas legislativas aún no perfeccionadas mediante su aprobación definitiva».

95. En las conclusiones a su comentario al ATC 177/2022, García de Enterría Ramos (2024: 430) afirma que «esta jurisprudencia (*sic*), a mi juicio, podría y debería haberse evitado, mediante la adecuada protección de los derechos de los parlamentarios en su propia sede». Sin duda es así, pero esto no puede ser una conclusión, porque es precisamente el problema de partida: las infracciones no se evitan internamente y, dada la doctrina del TC sobre el recurso de amparo parlamentario y la inefectividad de su praxis, no es dable pensar que en el futuro vayan a serlo.

96. Para ello parece necesaria la reforma de los reglamentos de Congreso y Senado, con el fin de incluir en ellos aspectos tan básicos como el establecimiento de un plazo para contestar a la solicitud de reconsideración (v. *supra*, nota 61).

97. Que se puede sintetizar con este pasaje de la STC 99/1987, FJ 1º: «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, 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».

98. En realidad, quizás las expectativas eran demasiado altas. Al fin y al cabo, la STC 119/2011, en dos pasajes de los FFJJ 6º y 7º, ya tilda la homogeneidad exigible de «mínima».

99. Así puede verse incluso en el encabezamiento de la resolución en su publicación en el BOE.

100. Recuerda Ortega Santiago (2023:48-49) cómo «hasta hoy mismo el Tribunal siempre ha eludido, de una manera o de otra, con los más variados argumentos, considerar que concurría un vicio de inconstitucionalidad en las disposiciones de una ley incorporadas al texto normativo mediante enmiendas pretendidamente heterogéneas o no congruentes».

101. La sentencia añade que la enmienda respondía a la necesidad de atender a los intereses generales y a una necesidad inminente cuya tramitación se habría demorado en exceso de haber esperado a presentar una nueva iniciativa. Lo anterior se aparta de la exigencia de homogeneidad y suena a la «urgente necesidad» que habilita el uso del decreto-ley. Al respecto, la STC 119/2011, FJ 7º, establecía que «aun asumiendo que en determinadas circunstancias pueden existir razones de urgencia que propicien acelerar la aprobación de una concreta iniciativa legislativa, existe la posibilidad de acudir a otros mecanismos, como, cuando resulte jurídicamente viable, al Decreto-ley o a las tramitaciones legislativas por los procedimientos de urgencia o en lectura única. Dicho de otra forma, aceptar el ejercicio del derecho de enmienda como mecanismo paliativo o sustitutivo de las insuficiencias que pudieran tener los procedimientos legislativos supondría tanto como hacer caso omiso de la voluntad del constituyente». Nada que añadir.

102. SSTC 136/2011, FJ 7º; 176/2011, FJ 4º; 204/2011, FJ 5º; 209/2012, FJ 4º; 234/2012, FJ 4º; 132/2013, FJ 3º; 120/2014, FJ 6º; 59/2015, FFJJ 5º y 6º; 216/2015, FJ 5º; 155/2017, FJ 3º; 172/2020, FJ 8º; 149/2023, FJ 2º C.b); 170/2023, FJ 3º; 171/2023, FJ 3º c); 189/2023, FJ 3º c); 190/2023, FJ 3º c). Estas cinco últimas se ocupan de recursos contra la misma ley que, en lo relativo a la homogeneidad de las enmiendas, son clónicos, razón por la que el TC los desestima todos con sucinta motivación por referencia a la STC 149/2023.

103. V. Aranda Álvarez (2017:37): «Desde luego, el trabajo que hasta ahora se hace en la fase de ponencia deja mucho que desear. Quizá cumpla el objetivo político, pero presenta muchas carencias en esa labor técnica: el Informe que se ha de emitir por regla general se limita a dar cuenta de las enmiendas aceptadas o rechazadas y brillan por su ausencia la motivación y un mínimo análisis técnico».

104. Así figura en la p. 1 del Dictamen de la Ponencia de 12 de diciembre (v. BOGC, Congreso, núm. B-295-5, de 16 de diciembre de 2022, p. 1).

105. BOGC, Congreso, núm. B-295-4, de 15 de diciembre de 2022, pp. 1 a 101.

106. BOGC, Congreso, núm. B-295-5, de 16 de diciembre de 2022, p. 2. Conforme al art. 114.3 RC las enmiendas transaccionales han de presentarse por escrito «durante la discusión de un artículo». Así, las siete debieron presentarse, debatirse y aprobarse el mismo lunes 12 de diciembre. La exigencia de presentación por escrito parecería conducente a una cierta reflexión. Esto, sin embargo, no es así, dado que, como relata el profesor Santamaría Pastor (2024b: 27-28), quien durante décadas ha sido letrado de las Cortes, en numerosas ocasiones se entregan a las Mesas escritas a mano y estas no las distribuyen, sino que las leen en voz alta (y no siempre) antes de proceder a su votación.

107. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, n.º 821, martes 13 de diciembre de 2022, p. 2.

108. Grupos parlamentarios Socialista, Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-En Común, Republicano, Vasco —EAJ-PNV— y Euskal Herria Bildu.

109. Grupos parlamentarios Popular, VOX, Plural, Ciudadanos y Mixto.

110. BOCG, Congreso, núm. B-295-5, de 16 de diciembre de 2022, pp. 1-2.

111. BOCG, Congreso, núm. B-295-5, de 16 de diciembre de 2022, pp. 16 y 17.

112. Conforme al acta de la sesión, esta, incluyendo la ratificación de la ponencia, turnos de palabra y votaciones, duró 1 hora y veinte minutos (de 9.05 a 10.25 horas). V. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, n.º 821, martes 13 de diciembre de 2022, pp. 2 y 15.

113. BOCG, Congreso, núm. B-295-6, de 19 de diciembre de 2022, pp. 15 y 16.

114. BOCG, Senado, núm. 428, de 16 de diciembre de 2022, p. 7.

115. Podría pensarse que el art. 104 del RS solo se aplica al procedimiento de tramitación ordinaria, y no al de urgencia. Sin embargo, las especialidades del procedimiento de urgencia en el Senado (arts. 133 a 136 RS) no incluyen excepción alguna a lo previsto en el art. 104.

116. No lo hace la segunda, del senador Sr. Sánchez López (GP Democrático-Ciudadanos).

117. BOCG, Senado, núm. 430, de 20 de diciembre de 2022, p. 66.

118. *Ibidem*: «En lo que se refiere a la tramitación de esta proposición de ley, el procedimiento ha sido un auténtico atropello, un fraude. Es inadmisibles que una ley de esta naturaleza, que modifica varias normas orgánicas, se tramite en el Senado en un plazo de tiempo claramente insuficiente. Cuestión que no solo vulnera los derechos de los miembros de la Cámara Alta, sino que también genera serias dudas sobre su legalidad. (...) Junto a ello, es injustificado que en la proposición de ley se incluyan cuestiones totalmente diferentes, en una gestión legislativa totalmente denunciada e inadecuada. Una falta de congruencia que ha sido denunciada por los propios letrados del Congreso. El contenido resulta totalmente heterogéneo. Se recoge normativa para regular cambios en las mayorías del Consejo General del Poder Judicial para la elección de miembros del Tribunal Constitucional y para verificar su idoneidad, pero también los días

inhábiles para abogados en Navidad, la ocultación del cadáver como agravante, las criptomonedas o el contrabando de material de defensa y doble uso».

119. BOCG, Senado, núm. 430, de 20 de diciembre de 2022, p. 79: «Pretender suavizar la redacción actual añadiendo el requisito de ánimo de lucro para mantener la pena, o rebajar la pena manteniendo el resto de los elementos del tipo, es continuar incluyendo entre los delitos de corrupción conductas que no son corruptas, sino que se enmarcan en el ejercicio de las facultades que legítimamente corresponden a las autoridades o funcionarios públicos, cuya responsabilidad únicamente puede ser política o, como hemos señalado, contable, y permitir la ilegítima intromisión de sujetos ajenos a la función política como son los jueces en la determinación del interés general».

120. BOCG, Senado, núm. 430, de 20 de diciembre de 2022, p. 84. Resulta incidentalmente interesante comprobar cómo, en la argumentación del veto, se asume como cierto lo que luego ha negado el Tribunal Supremo, esto es, que una finalidad ilegal pueda considerarse finalidad pública: «Se parte de una premisa completamente falsa: que la desviación de fondos públicos para lucro individual es más grave que si se realiza para finalidades públicas distintas de las legales. Teniendo en cuenta que esas finalidades públicas consistieron, y pueden volver a consistir, en utilizar las instituciones públicas para destruir la unidad nacional y el Estado de derecho, se aprecia mejor la perversidad del propósito que anima a esta reforma» (*ibidem*).

121. Básicamente, tres: «Esta cuestión de las enmiendas no es el único motivo de forma que justifica esta propuesta de veto. Pueden asimismo mencionarse el instrumento legislativo elegido para encauzar la regulación de las materias afectadas —Proposición de Ley Orgánica— y el procedimiento parlamentario seguido —tramitación de urgencia—» (BOCG, Senado, núm. 430, de 20 de diciembre de 2022, p. 84).

122. BOCG, Senado, núm. 430, de 20 de diciembre de 2022, p. 86 (ambas citas).

123. BOCG, Senado, núm. 430, de 20 de diciembre de 2022, pp. 87 a 131.

124. BOCG, Senado, núm. 430, de 20 de diciembre de 2022, pp. 94 a 102. La Enmienda 13, de modificación, daba al art. 432 una redacción similar a la previa a la LO 1/2015, con un leve incremento de la pena privativa de libertad del tipo básico y una también leve disminución de las penas del tipo privilegiado en razón de la menor cuantía; las enmiendas 14, 15 y 16, las tres de supresión, eliminaban los arts. 432 bis, 433 y 433 ter de la proposición, respectivamente.

125. BOCG, Senado, núm. 430, de 20 de diciembre de 2022, pp. 120-123.

126. «Se propone despenalizar la malversación según la entendemos ahora con la redacción que se le dio en 2015» (enmienda 31); «Nuevo concepto de Patrimonio Público en la malversación» (enmienda 37); «Colaboración del acusado en la malversación» (enmienda 38).

127. Así, en las enmiendas 34 y 35 se afirma que «Pretenden (*scil.*: ¿quiénes?) dar una redacción nueva a la malversación», y en la 36 que «Pretenden dar una redacción nueva a la malversación cuando es un funcionario o político».

128. BOCG, Senado, núm. 432, de 22 de diciembre de 2022, p. 64. Algunos senadores presentaron votos particulares al texto de la proposición, para defender el veto y/o las enmiendas que habían formulado previamente. El voto particular n.º 2 lo presentan los senadores del GP Nacional-JxCat Cleries i González y Cervera Pinart (BOCG, Senado, núm. 432, de 22 de diciembre de 2022, p. 65-66), y el n.º 6 el GP Popular en el Senado (*id.*, p. 66, corrección de errores en p. 67), en ambos casos para defender tanto su veto como las enmiendas presentadas, que incluían como vimos algunas relacionadas con la malversación.

129. BOCG, Senado, núm. 433, de 23 de diciembre de 2022, p. 68.

130. BOCG, Senado, núm. 434, de 27 de diciembre de 2022, p. 10.

131. En una excelente contribución sobre la materia se afirma, con razón, que no siempre que se admite a trámite una enmienda heterogénea se produce una merma de las posibilidades de deliberación del resto de parlamentarios, y, para evaluar si es el caso, se propone atender a los siguientes criterios: «a la regulación del procedimiento legislativo en la asamblea legislativa implicada, al momento de la tramitación parlamentaria en que se plantean las enmiendas de contenido innovador, y a las posibilidades efectivas de las que disponen los parlamentarios, según esas condiciones, para poder *enmendar* una enmienda y para poder debatir y decidir sobre la misma» (Ortega Santiago 2023:44). Desde la óptica de estos criterios, el hecho de que las enmiendas se introdujeran en el Congreso, y no en el Senado, obraría a favor de entender que en la LO 14/2022 no se produjo esa merma. Sin embargo, el procedimiento legislativo se venía tramitando por la vía de urgencia y, sobre todo, considerando la ya vista extrema celeridad impresa a la tramitación, las posibilidades *efectivas* de los parlamentarios para enmendar las enmiendas y debatir sobre ellas no existieron. De modo distinto, y aunque admite que «Ciertamente, la tramitación de la proposición de ley en cuestión, una vez que concluyó el plazo de presentación de enmiendas, es cualquier cosa menos ejemplar» Ortega Santiago (2023: 45-48) entiende que la infracción del *ius officium* en el caso no puede basarse en la admisión de las enmiendas, con el argumento de que «esto solo podría afirmarse si los diputados hubieran intentado su supresión mediante enmiendas nuevas o votos particulares y estos no se hubieran admitido o no se hubieran votado de forma separada». Creo, sin embargo, que al afirmar lo anterior no se está teniendo en cuenta los tiempos reales en los que se produjeron las actuaciones, y las barreras que estos suponen para el ejercicio efectivo de las facultades aludidas.

132. Adicionalmente, convendría recuperar la propuesta de Aragón Reyes en su voto particular a la STC 136/2011, en el que afirmaba que se debería haber declarado la inconstitucionalidad de la ley, pero, por razones de seguridad jurídica, no su nulidad, añadiendo: «esta desvinculación entre inconstitucionalidad y nulidad debería venir acompañada de una expresa llamada de atención al legislador para que en lo sucesivo se abstenga de volver a utilizar la técnica legislativa de las llamadas «leyes de acompañamiento», con la advertencia de que la utilización futura de este tipo de leyes será declarada inconstitucional y nula, con efectos *ex tunc*».

133. El *punctum dolens* de la tramitación del anteproyecto es la omisión del trámite de consulta previa del art. 26.2 LGob, con el argumento de que «concorre una razón grave de interés público, como es la necesidad imperiosa y acuciante de garantizar la seguridad y la libertad sexual de las mujeres, niñas y niños» (Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual, de 1 de julio de 2021, p. 6). La justificación dada no resulta convincente. En primer lugar, porque, de forma incoherente, una vez llegado el proyecto de ley al Congreso no se pidió su tramitación por el procedimiento de urgencia. En segundo lugar, porque, conforme al precepto citado, el trámite puede durar tan poco como 15 días. Para ponerlo en perspectiva: la tramitación parlamentaria, que superó los 13 meses (del 7 de julio de 2021 al 25 de agosto de 2022), duró 26 veces más de lo que habría tardado el trámite omitido. Llevarlo a cabo, por tanto, habría incrementado un 4% el tiempo total de tramitación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda Álvarez, Elviro (2017): «El reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, 175, 17-65.
- Becerra, José, Muñoz de Morales, Marta y Nieto, Adán (Dirs.) (2016): *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*, Madrid: Marcial Pons.

- Becerra Muñoz, José y Rodríguez Ferrández, Samuel (eds.) (2021): *La elaboración de las leyes penales en España*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Becerra Muñoz, José (2013): *La toma de decisiones en política criminal*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Calvo García, Manuel (2019): «Retorno al derecho regulativo. Implementación y evaluaciones de impacto», en J. Oliver-Lalana (ed.), *La legislación en serio. Estudios sobre derecho y jurisprudencia*, Valencia: Tirant lo Blanch, 585-617.
- Corral Maraver, Noelia (2020): «Datos y conocimiento empírico en la legislación penal de la Unión Europea. Una guía para el legislador español», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 22-18, 1-50.
- Díez Ripollés, José Luis (2013): *La racionalidad de las leyes penales*, Madrid: Trotta.
- (2019): «La racionalidad legislativa penal. Decisiones en un procedimiento socio-legislativo penal», en J. Oliver-Lalana (ed.), *La legislación en serio. Estudios sobre derecho y jurisprudencia*, Valencia: Tirant lo Blanch, 119-170.
- Dorrego de Carlos, Alberto (1998): «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», en A. Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo 7, Arts. 81 a 96*, Madrid: Edersa, 291-353.
- Feld, Barry C. (1999): «The honest politician's guide to juvenile justice in the twenty-first century», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 564, 10-27.
- García de Enterría Ramos, Andrea (2023): «Suspensión de la tramitación parlamentaria de enmiendas por el Tribunal Constitucional por falta de homogeneidad. Comentario al Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre. Recurso de amparo núm. 8263-2022 (BOE núm. 19, de 20 de enero de 2023)», en *Revista de las Cortes Generales*, 115, primer semestre, 413-431.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2016): «Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 37 y 40/2015)», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 433-452.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2000): *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Martínez, María Asunción (2023): «Las garantías de los derechos de los parlamentarios. El caso singular del ATC 177/2022», en *Revista de las Cortes Generales*, 115, primer semestre, 143-190.
- Gómez Corona, Esperanza (2008): *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- Gómez Lugo, Yolanda (2024): «Evolución del recurso de amparo parlamentario en el modelo español de justicia constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 351-388.
- Jiménez Aparicio, Emilio (2004): «El procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley: la fase gubernamental», en J. Menéndez (dir.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid: Thomson-Civitas, 279-373.
- King, Robert D. y Willmott, Laura (2022): *The honest politician's guide to prisons and probation*, Oxford: Routledge.
- Marsan-Raventós, Clara (2022): «La iniciativa *Better Regulation* de la Unión Europea», *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 89-104.
- Miranda López, Luis Manuel (2018a): *Parlamento y control judicial. La participación de las cámaras parlamentarias en los procesos de constitucionalidad*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2018b): «Consideraciones sobre la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales*, 104, 647-675.
- Morris, Norval y Morris, N. y Hawkins, Gordon (1970): *Honest Politician's Guide To Crime Control*, Chicago: Chicago University Press.
- Ortega Santiago, Carlos (2023): «Notas de futuro sobre el derecho de enmienda, el procedimiento legislativo y su posible suspensión cautelar en el recurso de amparo parlamentario, a la luz del Auto 177/2022 del Tribunal Constitucional». *Revista General de Derecho Constitucional* 38, 39-58.
- (2024): «Las funciones de la mesa del parlamento y su control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional», en *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 165-200.

- Ortiz de Urbina Gimeno, Íñigo (2021): «¿Inconstitucionalidad de la ley penal por infracción del procedimiento legislativo?», en S. Cardenal *et al.* (eds.), *Libro Homenaje al Profesor Joan Queralt*, Barcelona: Atelier, 783-794.
- (2023): «¿Qué (si es que algo) se puede hacer para evitar la decadencia de la ley penal?», en J. Muñoz Sánchez *et al.* (dirs.), *Estudios Político-criminales, jurídico-penales y criminológicos. Libro Homenaje al profesor José Luis Díez Ripollés*, Valencia: Tirant lo Blanch, 319-330.
- Paredes Castañón, José Manuel (2013): *La justificación de las leyes penales*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Reiner, Robert (2007): *Law and Order: An Honest Citizen's Guide to Crime and Control*, Cambridge: Polity.
- Roca de Agapito, Luis (2023): «Una primera valoración de la reforma de la malversación: vuelta al pasado», *Diario La Ley*, 10230, 16 de febrero, 1-23.
- Rodríguez Ferrández, Samuel (2016): *La evaluación de las normas penales*, Madrid: Dykinson.
- Rodríguez-Patrón Rodríguez, Patricia (2023): «El Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre (y sus votos particulares), a la luz de la decisión del Tribunal Constitucional alemán de 5 de julio de 2023», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 299-331.
- Sáinz Moreno, Fernando (1989): «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C.E.)», en F. Sáinz Moreno y J. Silva Ochoa (coords.), *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 17-50.
- Sánchez Navarro, Ángel J. (2024): «El procedimiento legislativo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 44-78.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2024): «Sobre la legislación estatal del Siglo XXI: una aproximación cuantitativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 130, enero-abril, 13-47.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2024b): «Una llamada de emergencia sobre la crisis de la ley», *Revista de Administración Pública* 224, 13-31.
- Santaolalla López, Fernando (2011): «¿Leyes interpretativas inconstitucionales?», en *Revista de Derecho Político*, 80, enero-abril, 37-58.
- (2013): «Información parlamentaria, derechos de los diputados y control jurisdiccional», *Revista de las Cortes Generales*, 89, 89-133.
- Santaolalla López, Fernando (2011): «¿Leyes interpretativas inconstitucionales?», en *Revista de Derecho Político*, 80, enero-abril, 37-58.
- Tonry, Michael (2018): «An honest politician's guide to deterrence: certainty, severity, celerity, and parsimony», en M. Nagin, F. Cullen y D. Jonson (eds.), *Deterrence, Choice, and Crime: Contemporary Perspectives*, Nueva York: Routledge, 365-389.

RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución	Fecha
STC 139/2024	6 de noviembre de 2024
STC 137/2024	6 de noviembre de 2024
STC 110/2024	9 de septiembre de 2024
STC 86/2024	3 de junio de 2024
STC 30/2024	28 de febrero de 2024
STC 25/2024	13 de febrero de 2024
STC 18/2024	31 de enero de 2024

Resolución	Fecha
STC 15/2024	30 de enero de 2024
STC 10/2024	18 de enero de 2024
STC 190/2023	12 de diciembre de 2023
STC 189/2023	12 de diciembre de 2023
STC 171/2023	22 de noviembre de 2023
STC 170/2023	22 de noviembre de 2023
STC 167/2023	21 de noviembre de 2023
STC 149/2023	7 de noviembre de 2023
STC 128/2023	2 de octubre de 2023
STC 116/2023	25 de septiembre de 2023
STC 94/2023	12 de septiembre de 2023
STC 77/2023	20 de junio de 2023
STC 69/2023	18 de marzo de 2023
STC 57/2023	23 de mayo de 2023
STC 46/2023	10 de mayo de 2023
STC 24/2023	27 de marzo de 2023
STC 15/2023	8 de febrero de 2023
ATC 178/2022	21 de diciembre de 2022
ATC 177/2022	19 de diciembre de 2022
STC 115/2022	27 de septiembre de 2022
STC 93/2022	12 de julio de 2022
STC 92/2022	12 de julio de 2022
STC 85/2022	27 de junio de 2022
STC 38/2022	11 de marzo de 2022
STC 35/2022	9 de marzo de 2022
STC 24/2022	23 de febrero de 2022
STC 184/2021	28 de octubre de 2021
STC 168/2021	5 de octubre de 2021
STC 137/2021	29 de junio de 2021
STC 69/2021	18 de marzo de 2021
STC 53/2021	15 de marzo de 2021
STC 172/2020	19 de noviembre de 2020
STC 97/2020	21 de julio de 2020
STC 159/2019	12 de diciembre de 2019
STC 156/2019	28 de noviembre de 2019
STC 128/2019	11 de noviembre de 2019
STC 115/2019	16 de octubre de 2019

Resolución	Fecha
STC 96/2019	15 de julio de 2019
STC 42/2019	27 de marzo de 2019
STC 41/2019	27 de marzo de 2019
STC 17/2019	11 de febrero de 2019
STC 139/2018	17 de diciembre de 2018
STC 94/2018	17 de septiembre de 2018
STC 47/2018	26 de abril de 2018
STC 34/2018	12 de abril de 2018
ATC 134/2017	5 de octubre de 2017
STC 215/2016	15 de diciembre de 2016
STC 153/2016	22 de septiembre de 2016
STC 109/2016	7 de junio de 2016
STC 108/2016	7 de junio de 2016
STC 107/2016	7 de junio de 2016
STC 78/2016	25 de abril de 2016
STC 10/2016	1 de febrero de 2016
STC 216/2015	22 de octubre de 2015
STC 59/2015	18 de marzo de 2015
STC 120/2014	17 de julio de 2014
STC 36/2014	27 de febrero de 2014
STC 132/2013	5 de junio de 2013
STC 209/2012	14 de noviembre de 2012
STC 234/2012	13 de diciembre de 2012
STC 117/2012	4 de junio de 2012
ATC 9/2012	13 de enero de 2012
STC 204/2011	15 de diciembre de 2011
STC 176/2011	8 de noviembre de 2011
STC 136/2011	13 de septiembre de 2011
STC 119/2011	5 de julio de 2011
STC 57/2011	3 de mayo de 2011
STC 27/2011	14 de marzo de 2011
STC 20/2011	14 de marzo de 2011
STC 44/2010	26 de julio de 2010
STC 141/2007	18 de junio de 2007
STC 38/1999	22 de marzo de 1999
STC 124/1995	18 de julio de 1995
STC 206/1992	27 de noviembre de 1992

Resolución	Fecha
STC 205/1990	27 de diciembre de 1990
STC 161/1988	20 de septiembre de 1988
STC 99/1987	11 de junio de 1987
STC 32/1985	6 de marzo de 1985
STC 76/1983	5 de agosto de 1983
STC 10/1983	21 de febrero de 1983